

Point 2 de l'ordre du jour

Document de base sur les conventions d'objectifs, les conditions et les sanctions « Les client(e)s au centre »:

Situation de fait

Le document de base "Contrôles et sanctions" publié en 2010 a été élaboré dans le contexte d'un débat public où l'accent était mis sur les abus. Ces dernières années, ce point de vue a changé. Des stratégies mises en place dans différents cantons et villes reconnaissent la réalité du marché du travail actuel et misent en premier lieu sur la possibilité, la capacité et la motivation des clients plutôt que sur la seule contrainte. Il est donc temps de remplacer le document de base "Contrôles et sanctions" par un document qui met l'accent sur la description de l'action du travail social dans le cadre juridique. L'un des messages clés de ce document est que "dans un premier temps, il convient de rechercher une solution consensuelle en tenant compte de la situation individuelle des clients. Ce n'est que lorsqu'une telle solution s'avère inefficace que des moyens de contrainte tels que des obligations, des directives et des sanctions sont utiles et possibles". C'est avec cette idée de base que Nadine Zimmermann (présidente de la commission questions juridiques) et Paola Stanić ont élaboré, en tant que groupe de travail de la commission questions juridiques, le premier projet du document de base "Encourager et exiger dans l'aide sociale". L'objectif du document s'est nettement déplacé, mais tous les éléments concernant les conditions, les sanctions et les mesures de qualité continuent à figurer dans le document.

Discussion au sein des commissions CSIAS

Les quatre commissions RiP, SoSo, OE et Questions juridiques ont discuté du projet de notice en première lecture lors de leurs réunions de janvier et février 2024. D'une manière générale, le projet est jugé très positif et l'orientation du document est saluée. Cependant, certains points ont été critiqués.

- Le titre initial "Encourager et exiger" n'est pas jugé approprié. Le concept d'encourager et d'exiger ne couvre pas tous les aspects et n'est mentionné que de manière marginale dans les Normes CSIAS. C'est pourquoi le titre "Conventions d'objectifs, conditions et sanctions" est proposé comme alternative : Les clients au centre". Cela permet de mettre l'accent sur l'action des travailleurs sociaux tout en mentionnant les instruments décrits dans le document de base.
- L'objectif de remplacer le document de base "Contrôles et sanctions dans l'aide sociale" implique que tous les éléments importants soient transférés. Le signalement des abus et la suspension des prestations ne font pas directement l'objet de la nouvelle notice, mais présentent des interfaces et sont mentionnés dans le document actuel. Ces mesures doivent donc être présentées dans une digression.

- Certains membres de la commission estiment que le projet est trop axé sur les clients. Il faut donc encore le remanier pour trouver un équilibre entre le centrage sur le client et l'application du devoir de participation.
- De nombreux services sociaux utilisent d'emblée l'instrument de la conditionnalité dans des situations spécifiques, notamment pour faire respecter la subsidiarité (par ex. en cas de perception de l'AC) ou pour le logement. Cette pratique doit être dûment prise en compte dans le document.
- Le projet est critiqué comme étant tendanciellement trop long avec quelques répétitions. La version finale doit être complétée par un résumé au début du texte et, si possible, encore condensée.
- L'état de la recherche et les exemples de bonnes pratiques sont utiles, mais devraient être déplacés en annexe et présentés plus largement. Une petite mission confiée à une école spécialisée permettrait d'atteindre l'objectif.

Situation actuelle

Les discussions au sein des commissions ont apporté des inputs importants. Sur la base de ces rétroactions, le projet est maintenant retravaillé par les deux auteures Nadine Zimmermann et Paola Stanić en collaboration avec le secrétariat général. La publication initialement prévue avant l'assemblée générale du 6 juin est toutefois trop proche. Le calendrier a donc été adapté (voir annexe). La publication est désormais prévue pour début septembre.

Patrick Zobrist de la HSLU rédigera un rapport succinct dans lequel il présentera l'état des connaissances sur l'efficacité des obligations et des sanctions ainsi que des exemples de bonnes pratiques. Il reçoit pour cela un mandat avec un plafond de coûts de 5000 francs. Le délai de remise est fixé à la mi-mai.

Demandes

- Le CD prend connaissance des travaux en cours concernant la notice "Conventions d'objectifs, conditions et sanctions : Les client(e)s au centre" et donne des rétroactions sur son contenu.
- Le CD approuve le calendrier adapté et le mandat à la HSLU avec un plafond de coûts de 5000 francs.

Annexe
Calendrier du document de base "Les client(e)s au centre".

Date	Ce que	Qui
16.01.24	Discussion version 1.0	Commission Questions juridiques
18.01.24	Mise à jour de la version 1.1. et envoi à l'OE, au RiP et à des spécialistes sélectionnés	secrétariat générale
30.01.24	Discussion version 1.1	Commission OE
08.02.24	Discussion version 1.1.	Commission RiP
12.02.24	Réunion pst,chp, mka	
14.02.24	La version 2.0 est disponible avec Input RiP, Verena Keller, Thomas Spescha. Nouveau titre.	
22.02.24	Discussion version 2.0	Commission SoSo
08.03.24	Discussion version 2.0	CD
15.03.24	Réaction des membres de la commission, CD	au secrétariat générale
27.03.24	Mise à jour de la version 2.1. et envoi à la commission questions juridiques ainsi qu'à d'autres Involiverte	Groupe de rédaction
25.04.24	Discussion sur la version 2.1.	commission questions juridiques
03.05.24	Élaboration de la version 3.0	secrétariat générale
14.05.24	Discussion version 3.0	Commission OE
16.05.24	Discussion version 3.0	Commission RiP
16.05.24	Un rapport succinct sur les études et les meilleures pratiques est disponible	HS LU Patricke Zobrist
06.06.24	Présentation de l'état actuel	Assemblée générale
Juin	Élaboration de la version 3.1.	Groupe de rédaction
04.07.24	Réunion de clôture	commission questions juridiques
Juillet	Finalisation de la version finale 4.0 Article pour ZESO (délai rédactionnel 7.8.)	Secrétariat général /Groupe de rédaction
juillet /août	Relecture et traduction en français	Secrétariat général /Groupe de rédaction
26.08.24	Approbation de la version finale 4.0	CD
01.09.24	Publication sur le site web et ZESO	

notice

Conventions d'objectifs, conditions et sanctions

Le client/la cliente au centre

Berne 2024

Elaboré par la commission questions juridiques de la CSIAS (Nadine Zimmermann et Paola Stanic
Version 2.1 (projet interne selon OE et RiP, pas encore définitivement formaté et relu)

BROUILLON

1 Contenu

1.	Introduction à l'ouvrage :	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1.1.	Cadre juridique	3
1.2.	Couverture des besoins vitaux.....	3
1.3.	Participation.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1.4.	Mission d'intégration	3
1.5.	Éléments consensuels dans le processus de consultation.....	4
1.6.	Prévention.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.
1.7.	Conditions, instructions et sanctions.....	6
2.	Personnes soutenues dans le cadre de l'aide sociale	Fehler! Textmarke nicht definiert.
3.	Conventions d'objectifs (en matière de travail social)	8
4.	Entre l'approche consensuelle et l'application (souveraine) des obligations 9	9
4.1.	Éléments à prendre en compte	9
4.1.1.	Malentendus linguistiques et surmenage	9
4.1.2.	Situation de vie complexe - traumatisme ou choc.....	10
4.1.3.	Atteinte à la santé mentale	10
4.2.	En conclusion	10
5.	Conditions et instructions	10
5.1.	Situation de départ	10
5.2.	Admissibilité des conditions et des instructions.....	11
5.2.1.	Légalité	11
5.2.2.	Proportionnalité	11
5.2.3.	Égalité de droit et interdiction de l'arbitraire	13
5.2.4.	Droit d'être entendu et obligation de motiver.....	13
6.	Sanctions	13
6.1.	La nature des sanctions	13
6.2.	Conditions préalables	13
6.3.	Étendue et durée de la réduction.....	14
7.	Éléments d'assurance qualité.....	14
7.1.	Une clarification minutieuse	14
7.2.	Entretiens de conseil réguliers.....	15
7.3.	Autres instruments (organisationnels)	15
7.4.	Signalement des prestations indûment perçues dans le cadre de l'aide sociale	17

Résumé de gestion -

est établi à la fin du processus, éventuellement avec une check-list (idée de Claudia Hänzi)

1.1. Cadre juridique

L'aide sociale fait partie de l'administration publique et a différents objectifs. Outre la garantie du minimum vital, qui doit permettre aux personnes concernées de participer à la vie sociale et économique, l'intégration professionnelle et sociale, le conseil et l'accompagnement des personnes concernées sur la voie de l'indépendance économique, l'aide à faire valoir et à faire valoir des droits vis-à-vis de tiers ou la prévention font également partie des principaux mandats des organes d'aide sociale. La Constitution fédérale¹ donne un cadre au mandat de l'aide sociale. Les organes d'aide sociale doivent respecter les droits fondamentaux constitutionnels, y compris les droits procéduraux² des personnes concernées³. Les personnes concernées n'ont pas seulement un devoir de coopération, mais aussi des droits de participation. Elles ont le droit d'être informées par les autorités de manière à pouvoir participer à la procédure, elles ont le droit de consulter le dossier, de s'exprimer et de se défendre contre les décisions des autorités en introduisant un recours.

1.2. Couverture des besoins vitaux

La garantie du minimum vital s'oriente sur les besoins concrets de chaque cas. Il en résulte d'une part un pouvoir d'appréciation des organes d'aide sociale, mais d'autre part aussi la nécessité de clarifier et de vérifier précisément la situation de la personne concernée. Le besoin d'aide doit être déterminé individuellement. Les organes d'aide sociale doivent déterminer au cas par cas quel soutien est nécessaire. L'aide sociale est le seul système de sécurité sociale qui s'oriente entièrement sur la situation réelle de la personne concernée. C'est le besoin d'aide actuel qui est déterminant, indépendamment de ses causes. Le besoin au sens de l'aide sociale ne signifie pas seulement le manque de moyens financiers disponibles, mais comprend également le manque de connaissances et de compétences ou le manque d'aide personnelle dans des situations de vie difficiles⁴.

1.3. Mission d'intégration

L'aide sociale garantit le minimum vital social et doit non seulement assurer la survie de la personne concernée, mais aussi lui permettre de participer à la vie sociale et professionnelle. La promotion de l'intégration professionnelle et sociale a également des aspects fortement préventifs et permet de lutter contre les causes. Il s'agit également, dans le cadre de l'aide sociale, d'obtenir un effet stabilisateur et de lutter contre une (nouvelle) désintégration de la situation de vie des personnes concernées par des mesures ciblées.

"Le mandat d'intégration dans l'aide sociale se base sur la conviction que tous les membres de la société doivent pouvoir participer à la vie sociale".⁵ L'aide sociale met à disposition des offres pour

¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101).

² Art. 29 ss. CST.

³ cf. à ce sujet [Normes CSIAS \(CSIAS\) A.2](#) Commentaires a).

⁴ cf. à ce sujet [normes CSIAS B](#).

⁵ [CSIAS, Le mandat d'intégration de l'aide sociale, Focus sur l'intégration sociale](#) (document de base sur l'intégration sociale, Berne, octobre 2023), p. 3.

encourager l'intégration professionnelle et sociale⁶ et elle soutient également, si nécessaire, des mesures de formation et de perfectionnement qualifiantes. La mission d'intégration de l'aide sociale s'appuie sur trois piliers, à savoir la garantie du minimum vital, l'intégration et la formation⁷. Ces dernières années, l'aide sociale a mis l'accent sur la mise en place de mesures et de programmes visant à une intégration professionnelle rapide. Mais l'intégration professionnelle n'est pas toujours - ou pas dès le début - un objectif réaliste. Si les personnes concernées sont placées dans des programmes inadaptés à leur situation, la mesure engendrera certes des coûts, mais il est fort probable qu'elle n'aboutisse pas au succès escompté.

Une partie importante du processus de conseil dans l'aide sociale consiste donc à clarifier soigneusement la situation de la personne concernée dès le début. Celle-ci est experte d'elle-même, de sorte que les organes d'aide sociale doivent également clarifier individuellement, dans le cadre de la planification de l'intégration, où se trouve la personne concernée, quels sont les objectifs réalistes et quelle voie peut être empruntée pour atteindre ces objectifs. Outre les différents documents qui renseignent sur la formation, le parcours professionnel ou les restrictions liées à la santé, la motivation de la personne concernée, sa situation familiale, son réseau social ou les éventuels obstacles à l'intégration sont également essentiels pour la planification du conseil et du soutien.

Toutes les mesures ne sont pas utiles pour chaque personne. Parfois, les personnes concernées ont besoin de temps pour passer à l'étape suivante. Pour les personnes psychologiquement atteintes ou celles qui vivent dans des conditions difficiles, il peut s'écouler plus de temps avant de pouvoir travailler sur des étapes concrètes d'intégration. L'intégration professionnelle n'est pas toujours (encore) possible, mais dans certains cas, il s'agit surtout d'empêcher autant que possible une désintégration plus poussée.

1.4. Éléments consensuels dans le processus de conseil

La motivation est une condition importante pour un processus de conseil réussi. La motivation ne peut pas être ordonnée, mais est un processus interne. Dans le contexte de la planification de l'intégration, il est important de définir des objectifs en commun et sur un pied d'égalité avec la personne concernée. Les objectifs doivent être clairs et réalistes et doivent pouvoir être atteints en temps voulu. Le chemin à suivre pour atteindre les objectifs doit également être clair. Il est important de consigner les différentes étapes concrètes pour atteindre les objectifs.

Les éléments consensuels se situent en amont des obligations souveraines. Les obligations ne sont nécessaires que si une personne n'est pas prête à coopérer alors qu'elle serait en mesure de le faire. Cela découle du principe de proportionnalité, selon lequel une injonction souveraine doit également être nécessaire. En cas de plusieurs interventions possibles, il faut toujours choisir la mesure la plus faible encore efficace. Ainsi, si le même résultat peut être obtenu avec une mesure plus légère, c'est cette dernière qui doit être choisie. S'il existe une marge de négociation, on peut par exemple travailler avec des conventions d'objectifs. S'il n'y a pas de marge de négociation, mais que la personne concernée coopère d'elle-même, il n'est pas non plus nécessaire d'imposer une condition.

⁶ Normes CSIAS A.2 al. 1 et 2.

⁷ Document de base sur l'intégration sociale, p. 3.

1.5. Participation

a. Droits de participation

Les organes d'aide sociale sont tenus de faire participer les personnes concernées à la procédure dans le cadre de leurs droits procéduraux. Cela découle non seulement du droit d'être entendu, protégé par les droits fondamentaux, mais aussi de la protection de la dignité humaine. La personne concernée doit être prise au sérieux en tant qu'individu et doit être impliquée dans le processus de décision qui la concerne personnellement. Elle doit pouvoir exprimer son point de vue et ses arguments doivent être pris en compte dans la décision.

Les droits de participation ne sont toutefois pas seulement de nature procédurale. Les organes d'aide sociale doivent également permettre aux personnes concernées de participer à la clarification et à la planification de l'aide personnelle et économique. Elles disposent d'un droit de participation étendu dans le processus d'aide. Celui-ci s'étend à tous les domaines qui sont touchés dans le cadre de l'aide personnelle et économique⁸.

L'organe d'aide sociale a un droit de regard sur les décisions de la personne concernée qui ont un impact sur le soutien matériel. Toutes les mesures souhaitées ne doivent pas être financées, mais l'organe d'aide sociale dispose de certaines marges d'action et d'appréciation. L'organe d'aide sociale doit exploiter ces marges de manœuvre conformément à son devoir, en faisant preuve de discernement là où il en a⁹. La personne concernée n'est cependant pas limitée dans sa capacité d'action par le fait de percevoir l'aide sociale.

b. Devoir de coopération

La personne concernée est tenue de coopérer dans de nombreux domaines. C'est notamment le cas en ce qui concerne la clarification de la situation déterminante. Elle doit donner des renseignements véridiques sur sa situation personnelle et économique. Cela inclut par exemple des informations sur son état de santé, son parcours professionnel ou sur d'autres services impliqués. Les personnes concernées ont en outre l'obligation de faire valoir leurs droits vis-à-vis de tiers (p. ex. entretien conjugal et parental, droits vis-à-vis des assurances sociales et autres droits vis-à-vis de tiers). L'obligation de collaborer est toujours conçue en fonction du cas concret et trouve sa limite dans l'exigibilité et la proportionnalité¹⁰. Cela signifie également que l'obligation de collaborer ne porte que sur les clarifications nécessaires à la mission actuelle de l'aide sociale.

La personne concernée doit entreprendre ce qui est possible et raisonnablement exigible d'elle pour éviter ou remédier à sa situation de détresse. Cela découle du principe de subsidiarité en vigueur dans l'aide sociale¹¹. Ce qui n'est ni possible ni raisonnable pour la personne concernée ne peut pas plus être exigé d'elle par .

⁸ [NORMES CSIAS A.4.1.](#)

⁹ [NORMES CSIAS A 4.2.](#)

¹⁰ [Normes CSIAS A 4.1](#) al. 4 et 5.

¹¹ [normes CSIAS A.3](#) al. 2.

1.6. Conditions, instructions et Sanctions

Lorsque les éléments consensuels n'aboutissent pas, le droit de l'aide sociale prévoit la possibilité d'imposer des conditions, des directives et des sanctions.¹² et des sanctions (voir aussi normes CSIAS F.1 et F.2). Avec la condition ou la directive, la personne concernée est invitée à faire ou à ne pas faire quelque chose sous la menace de sanctions. La condition ou l'instruction doit s'appuyer sur une base légale et servir le but de l'aide sociale. Elle doit en outre être concrète, c'est-à-dire que la personne concernée doit pouvoir comprendre ce que l'on attend d'elle et dans quel délai. En outre, la personne concernée doit être en mesure de remplir la condition. La condition doit être appropriée pour atteindre un des buts poursuivis par l'aide sociale et respecter le principe de proportionnalité.¹³

Comme il s'agit d'une décision souveraine, la personne concernée a le droit de s'exprimer préalablement sur la condition et ses arguments doivent être pris en compte dans la prise de décision (protection des droits dans la procédure, normes CSIAS A.4.2). Si elle ne remplit pas la condition, une sanction peut être prise sous la forme d'une réduction des prestations (normes CSIAS F.2) s'il existe une base légale pour cela. Avant de Décision d'une sanction, il convient de vérifier une nouvelle fois si la condition aurait pu être remplie par la personne concernée. En ce qui concerne le montant et la durée de la réduction, c'est d'une part la gravité de la faute de la personne concernée qui est déterminante pour l'inexécution, et d'autre part le montant et la durée maximale de la réduction ne doivent pas être dépassés.¹⁴ En outre, les effets des sanctions, notamment sur les enfants et les jeunes concernés, doivent être pris en compte dans les considérations.¹⁵ Les personnes concernées peuvent faire appel d'une réduction. Si celui-ci a un effet suspensif ou si l'instance de recours le rétablit, les prestations d'aide ne peuvent pas être réduites tant que l'instance de recours n'a pas rendu une décision définitive.

Comme la réduction constitue en fin de compte une sanction pour la personne concernée, la situation doit être soigneusement examinée au cas par cas afin de ne sanctionner que les clients qui refusent de se plier aux exigences légitimes des organes d'aide sociale alors qu'ils seraient en mesure de coopérer et de remplir leurs obligations.

¹² Les deux termes "conditions" et "instructions" sont synonymes et ont la même signification dans le contexte de l'aide sociale.

¹³ normes CSIAS F.1. sur le principe de proportionnalité, voir ci-dessous, 4.2.2.

¹⁴ normes CSIAS F.2., en particulier al.3.

¹⁵ normes CSIAS F.2., al. 5. Les besoins des enfants et des jeunes doivent en principe être exclus de la réduction.

Digression : qui est soutenu par l'aide sociale ?

En 2022, 257 000 personnes ont bénéficié de l'aide sociale économique. Les situations de vie de ces personnes sont très différentes. Le groupe d'âge le plus important est celui des enfants (0 à 17 ans) avec 76'000 personnes soutenues, soit près d'un tiers des bénéficiaires de l'aide sociale¹⁶. Les ménages de familles monoparentales ont recours à l'aide sociale cinq fois plus souvent que les autres ménages¹⁷. Environ un tiers (32%) des bénéficiaires de l'aide sociale exercent une activité professionnelle. Un autre petit tiers (30%) est sans emploi et à la recherche d'un emploi. Les 38% restants ne sont actuellement pas en mesure, pour diverses raisons, d'exercer une activité sur le premier marché du travail¹⁸.

Souvent, les personnes concernées ont derrière elles une longue histoire de précarité en termes d'activité professionnelle avant d'entrer dans l'aide sociale. Environ la moitié des personnes à l'aide sociale n'ont qu'un diplôme de fin de scolarité obligatoire¹⁹. Il n'est pas rare que les personnes concernées aient déjà suivi de nombreuses mesures de réinsertion professionnelle qui n'ont pas abouti à une intégration durable dans le premier marché du travail. Certaines n'ont pas droit aux indemnités journalières de chômage ou sont arrivées en fin de droits. Souvent, d'éventuels droits vis-à-vis de l'assurance-invalidité sont en jeu, mais les personnes concernées ne sont pas en mesure de les faire valoir seules.

Les lacunes dans la couverture sociale précédant le recours à l'aide sociale sont particulièrement visibles chez les familles avec enfants et chez les personnes ayant des problèmes de santé. Le durcissement des conditions d'éligibilité à l'assurance invalidité et l'absence d'assurance sociale en cas de perte de revenus pour cause de maladie augmentent le risque que les personnes atteintes dans leur santé doivent recourir à l'aide sociale. Malgré ces mauvaises conditions-cadres, plus d'un tiers des cas peuvent être réglés au cours de la première année de perception²⁰.

Il existe cependant de nombreux obstacles à la réinsertion durable des bénéficiaires de l'aide sociale.

- Un budget au niveau du minimum vital oblige la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale à se préoccuper constamment des aspects matériels de la vie, ce qui peut conduire à un épuisement à moyen terme. Une conséquence de la pénurie de moyens est dans de nombreux cas le surendettement²¹. Cela pèse non seulement sur les personnes concernées dans leur vie quotidienne, mais peut également nuire à leur santé physique et psychique.²²
- Les femmes ou les personnes travaillant seules sont confrontées à une multitude d'obligations qui peuvent les empêcher de gagner un salaire suffisant pour vivre.
- Dans de nombreux cas, le premier marché du travail n'est pas disposé à intégrer les personnes qui ne remplissent pas tous les critères. Cela complique la recherche d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale.
- Une étude récente montre que l'état de santé des bénéficiaires de l'aide sociale est similaire à celui des bénéficiaires d'une rente AI. Il est bien inférieur à celui de la population générale²³. 18% des bénéficiaires de l'aide sociale estiment que leur état de santé est mauvais ou très mauvais, ce qui n'est le cas que pour 1% de la population générale. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont également deux fois plus nombreux à souffrir de maladies chroniques (45 % contre 20 % dans la population générale) et à se sentir beaucoup plus souvent gênés par des restrictions dans leur vie quotidienne (18 % contre 2 % dans la population

¹⁶ Charte de l'aide sociale suisse : L'aide sociale en bref, 2019, p.6.

¹⁷ Rapport social statistique de la Suisse 2023, p. 54, [Rapport social statistique de la Suisse 2023 | Publication | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#), 19.12.2023.

¹⁸ Rapport social statistique de la Suisse 2023, p. 56, [Rapport social statistique de la Suisse 2023 | Publication | Office fédéral de la statistique \(admin.ch\)](#), 19.12.2023.

¹⁹ Office fédéral de la statistique, [Les bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse en 2022](#), p. 2.

²⁰ [2021_10_GP_Langzeitbezug.pdf \(skos.ch\)](#), p. 5, 19.10.2023.

²¹ [2021_04_GP_Schulden_und_Sozialhilfe.pdf \(skos.ch\)](#), p. 5 et suivantes, 19.10.2023.

²² [REISO - Précarités - Quand les dettes affectent la santé](#), 19.10.2023.

²³ Dorian Kessler (et al.) : [Santé des bénéficiaires de l'aide sociale](#) - Analyses de l'état de santé, du comportement, du recours aux prestations et de l'intégration professionnelle. Rapport final à l'attention de l'Office fédéral de la santé publique, 2021, 15.08.2023.

générale).²⁴ En outre, les bénéficiaires de l'aide sociale souffrent six fois plus de stress psychique élevé (18% contre 3%) et sept fois plus de symptômes dépressifs graves (14% contre 2%). Les maladies psychiques peuvent compliquer le processus de conseil et le travail relationnel.

2. Conventions d'objectifs

L'aide personnelle volontaire vise à stabiliser et à renforcer les personnes en situation de stress par des mesures individualisées²⁵. Un instrument à cet effet est la convention d'objectifs²⁶. Elle permet de planifier des mesures individualisées pour atteindre les objectifs convenus dans un cas concret. Les objectifs individuels permettent de stabiliser la situation de la personne concernée et ont un effet positif sur sa capacité d'action.

D'un point de vue professionnel, les entretiens de définition d'objectifs permettent dans l'idéal d'établir une relation de confiance entre les bénéficiaires de l'aide sociale et les travailleurs sociaux. La collaboration sur les objectifs convenus en commun est fixée de manière contraignante. Le professionnel est responsable de la conception de l'entretien de définition d'objectifs. Il doit créer la transparence vis-à-vis de la personne concernée sur les conditions institutionnelles ou légales, montrer les marges de négociation et déterminer les objectifs qui sont significatifs et réalistes pour la personne bénéficiant de l'aide sociale²⁷. La personne concernée participe à ce processus, peut faire valoir ses souhaits et ses besoins et connaît ses possibilités de choix.

L'objectif principal de l'aide sociale est certes l'indépendance économique des personnes concernées. Mais au début de l'aide, ce n'est souvent pas un objectif qui peut être atteint dans un délai raisonnable. Les personnes qui demandent l'aide sociale se trouvent souvent dans une situation de vie complexe. Souvent, elles ont d'abord besoin d'un soutien pour stabiliser leur situation²⁸. Elles doivent estimer que les objectifs convenus sont réalisables et suffisamment utiles et exigeants²⁹. Cela est possible si les ressources individuelles, la situation personnelle et familiale et l'état de santé de la personne concernée sont pris en compte de manière appropriée dans le processus de définition des objectifs. Les objectifs peuvent évoluer au fil du temps en fonction de la situation. L'intégration professionnelle peut être un objectif à court terme ou à plus long terme. Dans certaines situations, la solution la plus appropriée peut être de donner du temps à l'unité de soutien ou de favoriser l'intégration sociale³⁰.

²⁴ Dorian Kessler (et al.) : [Santé des bénéficiaires de l'aide sociale](#) - Analyses de l'état de santé, du comportement, du recours aux prestations et de l'intégration professionnelle. Rapport final à l'attention de l'Office fédéral de la santé publique, 2021, p.33. ²⁵ [NORMES CSIAS B.1.](#)

²⁵ [NORMES CSIAS B.1.](#)

²⁶ En allemand, on parle généralement de conventions d'objectifs dans le domaine de l'aide sociale. Le terme "convention d'intégration" est souvent utilisé en relation avec la convention d'intégration selon l'art. 58b de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20). En français, l'expression "convention d'intégration" est également utilisée dans le domaine de l'aide sociale. Les conventions d'objectifs ou conventions d'intégration décrites ici sont des accords négociés sur une base volontaire et non des contrats d'intégration, dont l'application peut également se faire de manière souveraine.

²⁷ Peter Kobel et Jessica Mauchle, [Participation lors de la fixation d'objectifs ?](#), p. 44.

²⁸ CSIAS, [document de base Fokus Soziale Integration](#), octobre 2023, p. 4.

²⁹ Kathrin Junker dans Knoten & maschen, blog de la HESB sur la sécurité sociale, [Les objectifs sont efficaces lorsqu'ils sont significatifs](#), 29 décembre 2023.

³⁰ CSIAS, [document de base Fokus Soziale Integration](#), octobre 2023, p. 5.



3. Entre une approche consensuelle et l'application (souveraine) d'obligations

En cas de comportement contraire aux devoirs de la part des clients, il incombe au travailleur social de trouver le juste milieu entre le soutien dans une situation de détresse (aide personnelle) et le contrôle des devoirs. Dans ce champ de tensions, le professionnel se réfère au code de déontologie du travail social en Suisse³¹ et oriente son action en fonction de ses principes. Dans ce contexte également, l'accompagnement social est d'une importance capitale.

Si la question se pose de savoir s'il faut passer d'un accompagnement social basé sur le consensus à un accompagnement basé sur des éléments de contrainte, il faut garder à l'esprit l'objectif de limiter au maximum la contrainte. Cela permet non seulement de respecter le principe de proportionnalité, mais aussi de mieux atteindre l'objectif, car la contrainte est un levier beaucoup moins efficace que la motivation³². De plus, la contrainte s'avère même contre-productive dans de nombreux cas.³³

3.1 Éléments à prendre en compte

Les différentes raisons d'un comportement perçu comme inapproprié nécessitent des mesures différentes. Les explications suivantes servent d'exemples et d'indications et ne constituent en aucun cas une liste exhaustive de tous les problèmes possibles :

3.1.1 Malentendus linguistiques et surmenage

Il convient tout d'abord de vérifier si la personne bénéficiant de l'aide sociale a réellement compris ce que l'on attend d'elle et si elle est en mesure d'accomplir des tâches administratives, par exemple, ou si elle se sent dépassée par les événements.

S'il existe des obstacles linguistiques, il est possible de faire appel à une personne de confiance de la personne concernée ou, lorsque cela n'est pas indiqué, à un(e) traducteur(trice) culturel(le). Si une personne est dépassée par les questions administratives, il est d'une part indiqué de prendre plus de temps pour la conseiller. Là aussi, le recours à une personne de confiance ou à une traduction professionnelle peut aider. Pour les personnes qui ont de la peine à se faire comprendre dans une langue nationale, des cours de langue ou de connaissances de base peuvent donner de bons résultats et favoriser également l'intégration sociale et professionnelle de la personne concernée.

³¹ [SCR Code professionnel Fr A5 fb 221020.pdf \(avenirsocial.ch\)](#).

³² AvenirSocial, [Sanctions dans l'aide sociale](#), 19.12.2023.

³³ Verena Tobsch (et al.), Hartz Plus : Die Auswirkungen von Harz-Al-Sanktionen, eine Studie im Auftrag von Sanktionsfrei e.V., p. 92 : (...) Les sanctions "n'ont pas seulement des conséquences financières - existentielles - considérables, mais peuvent aussi avoir des répercussions sociales et sanitaires importantes. Elles favorisent l'isolement social des personnes concernées et génèrent une immense pression, peuvent provoquer ou renforcer des maladies psychiques. Les données disponibles ne permettent pas de mettre en évidence les effets généralement visés par les instruments de sanction sur le comportement et les dispositions comportementales dans le but d'activer les bénéficiaires de l'AI capables de travailler à prendre un emploi. Les résultats de cette étude montrent plutôt que les restrictions liées à Hartz AI "paralysent" plutôt les personnes interviewées à réaliser leurs souhaits de participation à la société, d'activité professionnelle ou de reconnaissance sociale et de bien-être social".

3.1.2 Situation de vie complexe - traumatisme ou choc

Comme nous l'avons déjà mentionné, les personnes concernées se trouvent souvent dans des situations très complexes avant de pousser la porte d'un service social (voir ci-dessus, point 2). Dans certaines situations, la situation générale dans laquelle se trouve la personne concernée influence sa capacité à agir de manière à pouvoir répondre aux demandes qui lui sont adressées.

Ainsi, la personne concernée peut être préoccupée par un ou plusieurs aspects de sa situation personnelle qui, bien que ne relevant pas directement de la compétence du service social, imprègnent ses pensées et entravent sa capacité d'action. Elle peut par exemple craindre que son permis de séjour ne soit pas renouvelé, s'inquiéter de la scolarité ou de l'état de santé de ses enfants, ou encore avoir contracté des dettes et ne pas savoir comment les rembourser. Une aide personnelle, éventuellement accompagnée du soutien d'un service spécialisé, peut permettre à la personne de surmonter cet état et ainsi de mieux collaborer avec le service social.

3.1.3 Atteinte à la santé psychique

"Être malade rend pauvre - être pauvre rend malade"³⁴ - ce proverbe est malheureusement toujours d'actualité. En effet, les atteintes à la santé mentale, notamment, sont plus fréquentes chez les bénéficiaires de l'aide sociale que dans la population générale³⁵. Or, les personnes souffrant de troubles psychiques peuvent avoir des difficultés à remplir leurs obligations administratives ou à suivre un programme d'intégration structuré³⁶. Travailler avec des mesures de contrainte dans de telles situations serait non seulement contre-productif, mais contreviendrait également à de nombreuses dispositions constitutionnelles (protection de la dignité humaine, principe d'égalité, protection contre la discrimination, principe de proportionnalité, droit à l'aide en cas de détresse, plus précisément le droit à l'aide et à l'assistance personnelle). Du point de vue du service social, il s'agit d'éviter le renforcement d'un comportement non conforme et de tenter de désamorcer une situation.

Il existe plusieurs cantons ou services sociaux qui gèrent des services spécialisés qui accompagnent les bénéficiaires de l'aide sociale dont la santé mentale est compromise dans leur intégration sociale et professionnelle et qui soutiennent les travailleurs sociaux dans ce processus. Quelques exemples de bonnes pratiques sont présentés en annexe.

3.2. Conclusion intermédiaire

4. Conditions et Instructions

4.1. Principe

Les instruments consensuels ne mènent pas toujours au succès. Si la personne concernée a un devoir qui doit être exigé dans le cadre de l'aide sociale, il existe l'instrument de la condition. La condition est

³⁴ C'est le titre d'un film qui a été réalisé sur mandat de la CSIAS : [Film "Être malade rend pauvre" | Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS](#), 24.10.2023.

³⁵ Dorian Kessler (et al.) : [Santé des bénéficiaires de l'aide sociale](#) - Analyses de l'état de santé, du comportement, du recours aux prestations et de l'intégration professionnelle. Rapport final à l'attention de l'Office fédéral de la santé publique, 2021, p.34.

³⁶ Shirin Hatam : [Inadaptation du système de soutien aux réalités intérieures de la maladie psychique](#), Dossier Artias du mois d'avril 2023, 24.10.2023.

un acte de souveraineté par lequel des obligations sont imposées à la personne concernée. La situation juridique de la personne concernée est influencée et souvent ses droits fondamentaux constitutionnels (p. ex. la liberté personnelle³⁸) sont également touchés. Une obligation est en principe aussi la première étape nécessaire pour une éventuelle réduction des prestations (ci-après chiffre 6).

4.2. Admissibilité des conditions et des instructions

Les charges et les instructions (ci-après charges) sont autorisées en droit administratif lorsqu'elles ont une base juridique et qu'elles ne sont pas étrangères à l'objet. Elles doivent toujours servir un objectif pour lequel il existe une base juridique. Une condition relevant du droit de l'aide sociale doit poursuivre un objectif conforme aux objectifs de l'aide sociale³⁹. La condition doit donc servir à clarifier l'indigence, à promouvoir l'indépendance économique et personnelle de la personne concernée ou à garantir l'utilisation des prestations d'aide sociale conformément à leur but. En outre, une charge doit toujours être proportionnée.⁴⁰

Une charge permet d'exiger de la personne concernée qu'elle fasse ou s'abstienne de faire quelque chose de précis⁴¹. Il existe en principe deux types d'obligations. Les unes visent à améliorer la situation de la personne concernée. Les autres sont des injonctions d'ordre procédural qui visent par exemple à faire respecter l'obligation d'informer et de collaborer. Il faut tenir compte du fait que le type et l'étendue de la charge s'orientent sur les ressources individuelles et la situation personnelle de la personne concernée. Ainsi, toutes les personnes soutenues ne sont pas en mesure de contribuer activement à la réduction de l'indigence. Les raisons peuvent en être des handicaps psychiques ou physiques ou encore la situation familiale⁴².

Dans la mesure où les conditions visent à modifier concrètement le comportement de la personne concernée, elles portent atteinte - à des degrés divers - à ses droits fondamentaux. De telles conditions ont pour but de promouvoir l'indépendance économique et personnelle de la personne concernée, elles servent à l'utilisation légale des fonds de l'aide sociale ou il s'agit de respecter le principe de subsidiarité.

Comme les droits fondamentaux sont alors touchés, les conditions d'une restriction des droits fondamentaux doivent être remplies.

4.2.1. Légalité

Les conditions et les directives constituent une atteinte au droit à l'autodétermination de la personne concernée. Elles doivent donc s'appuyer sur une base légale que l'on trouve dans les lois cantonales sur l'aide sociale et les ordonnances y afférentes.

4.2.2. Proportionnalité

Pour qu'une obligation soit proportionnée, trois éléments doivent être réunis :

- 1) La condition doit être appropriée pour atteindre le but qu'elle poursuit.

Il faut donc savoir clairement quel objectif doit être atteint par la condition concrète et pourquoi cette condition est précisément appropriée pour atteindre le but poursuivi.

³⁸ Arrêt du Tribunal fédéral 8C_930/2015 du 15.04.2016, consid. 6.3 : "La liberté personnelle au sens de l'art. 10 al. 2 Cst. protège, outre l'intégrité physique et psychique, la liberté de mouvement d'une personne et statue le droit d'organiser soi-même les aspects essentiels de sa vie".

³⁹ [NORMES CSIAS A.2.](#)

⁴⁰ [NORMES CSIAS F.1.](#)

⁴¹ [normes CSIAS F.1.](#) explication a).

⁴² [Normes CSIAS F.1](#) Explication c).

Exemple : une personne soutenue n'a pas d'emploi. L'obligation de chercher un emploi a pour but de permettre à la personne soutenue de trouver un travail rémunéré et de pouvoir être détachée de l'aide sociale ou de devoir toucher moins d'aide sociale grâce à la réalisation d'un salaire. La condition est appropriée si la personne soutenue est suffisamment saine et apte au marché du travail, c'est-à-dire si elle a les possibilités et les chances de trouver un emploi sur le premier marché du travail grâce à ses compétences existantes. Si elle n'est pas en assez bonne santé pour participer au marché du travail ou si elle n'est pas apte au marché du travail, la condition n'est pas appropriée pour atteindre le but poursuivi et est donc inadmissible⁴³.

Exemple : une personne aidée est inscrite auprès de l'assurance-chômage. L'aide sociale pose comme condition de collaborer avec l'ORP afin que l'assurance-chômage ne décrète pas de jours d'embauche et que l'aide sociale ne doive pas les compenser. ou qu'une embauche (partielle) ait lieu du côté de l'aide sociale.

2) La condition doit être nécessaire

Cela signifie que sans cette condition, l'objectif poursuivi ne peut pas être atteint. La condition doit donc être nécessaire. D'un point de vue juridique, il faut toujours choisir la mesure la moins contraignante qui soit encore efficace. Si le même résultat peut être atteint d'une autre manière, la condition n'est pas nécessaire. Ainsi, si une personne concernée est coopérative par rapport à l'objectif poursuivi et qu'elle met en œuvre la mesure de son plein gré, la condition n'est pas nécessaire. De même, les éléments consensuels, tels que la conclusion d'une convention d'objectifs, priment sur l'injonction de la puissance publique.

Exemple : une femme nouvellement arrivée en Suisse dans le cadre d'un regroupement familial est soutenue avec sa famille. Elle souhaite trouver un emploi le plus rapidement possible, mais ne connaît pas encore l'allemand / le français / l'italien. Elle se réjouit de l'offre de l'aide sociale de la placer dans un cours de langue intensif et remplit immédiatement le formulaire d'inscription. La condition n'est pas nécessaire dans cette situation et n'est donc pas recevable.

3) La condition ou l'instruction doit être appropriée.

Une condition est appropriée lorsque le but visé par la condition et l'intérêt public à son application doivent être considérés comme supérieurs à l'intérêt de la personne concernée.

Exemple : une mère célibataire habite avec sa fille de 11 ans dans un appartement qui dépasse de 190 francs le loyer maximal communal de 1400 francs. La mère travaille à 80% dans l'hôtellerie et la restauration, une activité qui implique de travailler le soir et le week-end. La fille est gardée gratuitement par une famille voisine pendant ses absences. La fille est bien enracinée dans le quartier. Un déménagement entraînerait très probablement des frais de garde supplémentaires pour la fille, supérieurs aux économies réalisées sur les frais de logement. Dans ce cas, l'intérêt de la personne assistée et de

⁴³ voir Wizent, SH-Recht, n° 761, avec H.

sa fille à pouvoir continuer à vivre dans le logement actuel l'emporte sur l'intérêt de l'aide sociale à ne pas devoir financer des frais de logement qui dépassent le loyer maximal communal. La condition n'est pas raisonnable et donc irrecevable .

4.2.3 Égalité de droit et interdiction de l'arbitraire

Obligations doivent tenir compte de l'exigence d'égalité de droit. Le principe d'égalité de traitement ne présuppose pas l'existence de faits identiques, mais seulement que les faits essentiels au regard de la norme à édicter ou à appliquer soient identiques. En outre, la décision ne doit pas être arbitraire, c'est-à-dire qu'elle ne doit pas être prise en fonction de critères étrangers à la situation.

4.2.4 Droit d'être entendu et obligation de motiver

La personne concernée doit avoir la possibilité de s'exprimer au préalable sur une injonction/une condition. La décision relative à Auflage doit en outre être suffisamment motivée. La motivation doit également tenir compte des arguments de la personne concernée. Elle doit savoir pourquoi - malgré son appréciation éventuellement différente - quelque chose est exigé d'elle, quels sont les objectifs poursuivis et ce qu'elle doit faire pour que la condition soit remplie et à quelle conséquence (par ex. réduction du forfait pour l'entretien) elle doit s'attendre si elle ne remplit pas la condition. La motivation de la décision relative aux charges est également nécessaire lorsqu'il n'est pas encore possible de faire appel contre la charge elle-même. C'est pourquoi, dans certains cantons, seul un recours contre la décision de réduction peut être déposé .

5. Sanctions

5.1 La nature des sanctions

Les réductions de prestations dans l'aide sociale économique ont le caractère de sanctions répressives . Elles visent à exercer une pression sur la personne bénéficiant de l'aide sociale dans un cas particulier, afin de l'inciter à remplir ses obligations. Les obligations sont concrétisées sous la forme d'une charge, sous peine de réduction, et se rapportent au cas particulier (cf. chiffre 5). On espère que la menace de sanctions aura déjà un effet préventif. , de sorte que la condition sera remplie et qu'aucune réduction ne sera plus nécessaire . Les sanctions sont le dernier recours et elles ne sont appliquées que si les mesures précédentes, moins radicales, n'ont pas porté leurs fruits. C'est une conséquence du principe de proportionnalité.

5.2 Conditions préalables

La sanction en matière d'aide sociale est soumise aux principes généraux du droit administratif : Légalité, principe de l'égalité de droit, principe de la bonne foi, de la proportionnalité et de l'essence (cf. à ce sujet les chiffres 5.2.1 et suivants ci-dessus et Pascal Coullery, Le droit à des prestations garantissant le minimum vital et ses bases constitutionnelles, expertise sur mandat de la CSIAS, 2018).

La sanction représente pour la personne concernée une atteinte massive à un droit social élémentaire, à savoir le minimum social d'existence. Selon la situation, la sanction porte atteinte à d'autres droits fondamentaux, même si leur domaine de protection est touché (p. ex. la protection de la vie privée et

familiale, la liberté économique)⁴⁴. C'est pourquoi les conditions concrètes doivent toujours être ré-examinées au cas par cas. En outre, la personne concernée doit avoir la possibilité de s'exprimer. Les raisons qu'elle avance pour justifier le non-respect de la condition doivent être prises en compte dans la décision.

Les questions suivantes, qui doivent être posées pour la première fois dès l'octroi d'une condition, aident à la prise de décision :

- La condition était-elle nécessaire à l'examen des droits ou était-elle de nature à améliorer la situation de la personne concernée sur le plan personnel ou financier ?
- La condition était-elle raisonnablement exigible de la personne concernée ?
- Pourquoi la personne concernée n'a-t-elle pas respecté la condition ? Y a-t-il des raisons compréhensibles ? Pouvait-elle objectivement remplir la condition ? Ou n'était-elle pas en mesure de respecter la condition en raison de son état psychique ou physique ? Existe-t-il des motifs d'empêchement compréhensibles, p. ex. parce que la situation a changé depuis l'octroi de la condition ?

5.3 Étendue et durée de la réduction

Si les conditions d'une réduction sont en principe remplies, la question se pose de l'ampleur de la réduction dans le cadre autorisé. Celui-ci est fixé au [chapitre F.2 des Normes CSIAS](#).⁴⁵

La question de la proportionnalité se pose également lors de la détermination de l'ampleur et de la durée de la réduction :

- Quelle est la gravité de la faute commise par la personne concernée ?
- Les enfants sont-ils concernés par la réduction ?

La réduction des prestations doit être proportionnelle, tant en ce qui concerne le montant que la durée. En outre, les intérêts légitimes d'autres personnes qui vivent dans une unité d'assistance avec la personne à sanctionner doivent être pris en compte. En principe, seule la personne qui n'a pas respecté une obligation raisonnable doit être sanctionnée. Eu égard aux garanties des droits fondamentaux des enfants et des jeunes à une protection particulière de leur intégrité et à l'encouragement de leur développement, leurs besoins doivent en tout cas être exclus de la réduction⁴⁶.

6. Éléments d'assurance qualité

6.1. Clarification minutieuse

Lors de l'examen du droit à l'aide sociale, la maxime d'enquête s'applique. Cela signifie que l'organe d'aide sociale doit clarifier les faits d'office. La personne concernée est tenue de collaborer dans la mesure de ses possibilités et doit dévoiler sa situation en vue de l'examen du droit à l'aide sociale

⁴⁴ Wizent, SH-Recht, n° 750 et suivants.

⁴⁵ Certaines lois sur l'aide sociale prévoient la suspension des prestations comme sanction (p. ex. SHG du canton de Zurich (LS 851.1), § 24a), le minimum vital absolu devant en principe être garanti selon l'art. 12 Cst. en cas de persistance de la situation de détresse.

⁴⁶ [normes CSIAS F.2](#), explication b).

avant et pendant la perception de l'aide sociale et fournir les documents correspondants. Pour qu'elle sache ce que l'on attend d'elle, il est nécessaire d'informer soigneusement la personne concernée de ses droits et de ses obligations. L'organe d'aide sociale s'assure que la personne concernée comprend également ses droits et obligations. Dans la plupart des cantons, il existe à cet effet des brochures d'information en différentes langues.

Lors de la détermination de l'indigence, des procédures normalisées sont généralement appliquées. Ainsi, la première enquête minutieuse est facilitée par une interrogation standardisée des conditions de revenu et de fortune, en demandant par exemple, outre les extraits de compte actuels, ceux des derniers mois et en effectuant des recherches de routine dans les banques de données de l'administration fiscale, des services de la population, des institutions d'assurances sociales concernant les cotisations AVS/AI/APG et du contrôle des véhicules à moteur. Tous les documents nécessaires à l'examen du droit à l'aide dans le cas d'espèce sont ensuite demandés en annexe à la demande d'aide (p. ex. contrat de location, police d'assurance maladie, justificatifs de salaire, avis de fin de droits, éventuels documents relatifs à la propriété immobilière). En signant la demande de soutien, la personne concernée confirme qu'elle a fourni des informations conformes à la vérité et qu'elle ne dispose pas d'autres revenus ou sources de fortune.

Certes, les personnes soutenues sont déjà tenues par la loi de communiquer spontanément les changements de leur situation personnelle et économique. Il est toutefois judicieux de thématiser régulièrement la situation actuelle lors des entretiens de conseil. En outre, les cas doivent toujours être vérifiés systématiquement en actualisant les documents nécessaires à l'examen des droits .

7.2. entretiens de conseil réguliers

La fréquence des entretiens de conseil dépend des circonstances de chaque cas et des ressources disponibles. Un conseil axé sur le cas individuel soutient les personnes concernées dans leur démarche et crée un engagement. C'est précisément dans le cadre du travail avec des éléments consensuels tels que les conventions d'objectifs qu'il est important de vérifier régulièrement les objectifs avec la personne concernée. Les objectifs (intermédiaires) atteints sont motivants et le fait de savoir pourquoi un objectif n'a pas (encore) pu être atteint aide à la planification ultérieure. Des entretiens de conseil réguliers permettent aux organes d'aide sociale de maintenir à jour leurs connaissances sur la situation personnelle, familiale et économique de la personne concernée.

7.3 Autres instruments (organisationnels)

De nombreux services sociaux connaissent, outre le rapport aux autorités supérieures ou l'examen par celles-ci, d'autres instruments permettant d'examiner et d'objectiver des cas individuels avec un regard extérieur de personnes ou de services non concernés par le cas individuel. En voici quelques exemples :

- Principe du double contrôle : il aide la personne qui gère le cas à objectiver ses décisions en les documentant de manière à ce qu'elles soient compréhensibles et vérifiables pour un spécialiste non impliqué dans la consultation du cas individuel.
- Examen approfondi des cas : les systèmes de contrôle interne peuvent prévoir que les cas particulièrement coûteux ou de longue durée, par exemple, soient systématiquement examinés de manière approfondie par un service indépendant de la gestion des cas. En outre, des échantillons

choisis au hasard ou en fonction de certaines caractéristiques (p. ex. les cas impliquant des enfants) sont souvent soumis à un contrôle approfondi.

- Changement de conseiller/conseillère : dans les cas de soutien de longue date, un changement de conseiller/conseillère permet de réexaminer le cas et, le cas échéant, de donner de nouvelles impulsions. S'il existe une bonne relation de confiance entre le conseiller et la personne soutenue, un tel changement devrait être bien réfléchi et examiné, car il permet de reconstruire la relation de confiance .



Digression : refus ainsi que suspension de la prestation (F.3.) et annonce de perception indue (normes CSIAS E.1.)

Refus et arrêt de l'assistance

Selon les normes CSIAS, la suspension des prestations de soutien ne peut pas être ordonnée en tant que sanction (CSIAS F.3). Elle n'est autorisée qu'en cas de violation de la subsidiarité. La proportionnalité et les intérêts des personnes d'une unité de soutien - en particulier les enfants et les jeunes - doivent également être pris en compte lors de la suspension.

La suspension (partielle) est autorisée suite à la violation de la subsidiarité ou à l'absence de preuve de l'indigence.

Concrètement, l'embauche selon les normes CSIAS F.3 est autorisée dans les cas suivants :

- a. l'indigence n'est plus prouvée pendant le soutien en cours.
- b. la personne soutenue, consciente des conséquences, n'accepte pas un travail possible, raisonnable et concrètement à sa disposition.
- c. si la personne assistée refuse de faire valoir un droit à une contribution d'entretien ou à un revenu de remplacement qui lui est dû, qui est chiffrable et qui peut être mis en œuvre ; ou
- d. si la personne assistée refuse de réaliser des valeurs patrimoniales dans un délai raisonnable

Signalement de la perception illégale de prestations d'aide sociale

S'il est constaté qu'une personne a perçu indûment l'aide sociale, la restitution des prestations de soutien indûment perçues est exigée. Si un comportement pénalement répréhensible au sens de l'art. 148a CP⁴⁷ est en jeu, une plainte pénale est déposée en cas d'obligation de dénoncer au niveau cantonal.⁴⁸ L'organe d'aide sociale doit exposer les faits. Les autorités de poursuite pénale déterminent si le comportement de la personne concernée constitue l'élément constitutif de l'obtention illégale de prestations d'aide sociale au sens de l'art. 148a CP et le tribunal le constate⁴⁹. Certains cantons connaissent également la possibilité d'infliger des amendes sur la base de la loi cantonale sur l'aide sociale.

P.Stanic/N.Zimmermann 8.1.24 (V1.0) A.Loosli/ M.Kaufmann 17.1.24 (V 1.1.)/ mka/pst 12.2.24

⁴⁷ Code pénal suisse, RS 311.0.

⁴⁸ Concernant le dépôt correct d'une plainte pénale ("seulement" en cas de soupçons pénaux fondés, etc.), le cas échéant, référence à : CSIAS, Mise en œuvre de l'initiative sur le renvoi au 1er octobre 2016. Conséquences et recommandations pour l'aide sociale. Actualisé avec les recommandations de la Conférence suisse des procureurs (CSP) du 24 novembre 2016, p. 6.

⁴⁹ Pour la jurisprudence récente et la pondération de la gravité de l'infraction, voir ATF 149 AI 273 et https://artias.ch/artias_veille/obtention-illicite-de-prestations-dune-assurance-sociale-ou-de-laide-sociale-art-148a-cp-nouveaux-criteres-pour-definir-les-cas-de-peu-de-gravite/, 18.01.2024.

Annexe 1 : Exemples de bonnes pratiques

Canton de Genève : Coordination santé-social hospice général

En 2013, la coordination santé-social CSS, une des branches du secteur de la collaboration interinstitutionnelle, est créée à l'Hospice général. Cette année-là, un groupe de travail interne se penche sur les besoins des collaborateurs dans l'accompagnement des personnes atteintes dans leur santé psychique. Ses réflexions aboutissent à l'engagement de deux psychologues (aujourd'hui également complétés par l'assistante sociale), qui assument la fonction de coordinateurs santé-social au sein de l'institution.

La mission générale de cette fonction est de favoriser les relations et de créer des ponts entre l'Hospice général et les institutions du secteur de la santé afin d'assurer une prise en charge psycho-médico-sociale la plus adéquate possible pour les personnes concernées (tant dans le domaine social que dans celui de l'asile).

Quatre domaines de travail sont créés à cet effet :

- le soutien et l'encouragement directs des collaborateurs face à des situations de blocage liées à une problématique psychique chez les bénéficiaires de l'aide sociale,
- la coordination avec les institutions et les associations actives dans le domaine psychosocial, afin de faciliter l'activation des personnes concernées,
- la création d'espaces de discussion sur les problématiques de santé mentale avec des partenaires extérieurs ;
- et enfin, la conception de partenariats afin de proposer aux bénéficiaires de l'aide sociale des mesures d'insertion sociale appropriées.

L'insertion sociale étant un axe important de cet accompagnement social adapté au sein de l'institution, la CSS a par exemple développé un programme sur mesure pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui vivent avec des troubles liés à des conduites addictives (avec ou sans comorbidités psychiatriques). Ce groupe cible peut représenter un défi particulier, notamment lorsqu'il s'agit de l'accompagner dans un projet socioprofessionnel. Il est également parfois difficile pour les personnes concernées d'accepter ou d'entamer un suivi médical régulier. Même lorsqu'il a lieu, il ne suffit pas toujours à induire un changement de comportement durable.

En collaboration avec l'unité d'addictologie des HUG et l'association Genève roule, la CSS propose à ces personnes d'effectuer une mesure de réinsertion (dans des domaines tels que l'administration, l'accueil, la mécanique ou le nettoyage) tout en bénéficiant d'un accompagnement en job coaching par une infirmière formée aux questions d'addiction. L'association des actions du personnel soignant et social, implantée directement dans la ville - sur le lieu d'activité - souhaite ainsi offrir aux usagers une autre possibilité de (re)prendre progressivement leur place dans le monde socio-professionnel.

Canton de Vaud, établissement "Ressort"

Dans le domaine de la réadaptation socioprofessionnelle, il existe dans le canton de Vaud le dispositif "Ressort", dans lequel une équipe mobile de psychiatres travaille en collaboration avec les médecins, les services sociaux et l'assurance-invalidité⁵⁰. Ce service a été créé dans le cadre de la cinquième révision de l'AI et est passé de deux postes en 2006 à 16,8 postes en 2018. Dans le domaine de l'aide sociale, le mandat consiste à évaluer la santé mentale de certains bénéficiaires de l'aide sociale, puis à les accompagner, le cas échéant, vers des soins spécialisés appropriés. Les personnes concernées

⁵⁰ Danièle Spagnoli : "Ressort" : Insertion et santé mentale, in : Sécurité sociale CHSS, 01.06.2018, "[Ressort](#)" : Insertion et santé mentale - Sécurité sociale CHSS, 24.10.2023.

sont accompagnées par des spécialistes de la réinsertion professionnelle dans leur intégration professionnelle avec une philosophie qui les place au centre du processus. Cela permet de prendre en compte les différents besoins temporels causés par les troubles psychiques, qui constituent un obstacle à l'insertion professionnelle.

Ville de Lucerne : concept "travail et formation

suit

Ville de Zurich : stratégie "Marché du travail 2025" - Texte du communiqué de presse du 20.9.2021

Pour l'intégration professionnelle et sociale des bénéficiaires de l'aide sociale, la ville de Zurich s'oriente depuis juillet 2018 vers une nouvelle stratégie qui reconnaît les chances réalistes des personnes concernées sur le marché du travail et met l'accent sur la qualification durable des personnes. La phase d'introduction de la stratégie a été accompagnée d'une évaluation dont les résultats sont désormais disponibles.

L'élément clé de la nouvelle stratégie est un changement de paradigme qui met l'accent sur un accompagnement plus individuel des clients ainsi que sur leur habilitation et leur motivation, tout en tenant compte des chances réalistes des personnes concernées de réintégrer le marché du travail primaire. Ainsi, les personnes qui disposent des ressources nécessaires peuvent être encouragées de manière ciblée et soutenues dans l'amélioration de leur employabilité - dans le but de réussir à réintégrer le 1er marché du travail. Celles qui, en raison d'un manque de qualifications ou d'atteintes à la santé, n'ont guère de chances de trouver un emploi leur permettant de subvenir à leurs besoins, peuvent suivre volontairement les offres et les programmes d'intégration sociale. Mais ceci sans la pression de devoir atteindre un objectif irréaliste. En effet, la majeure partie des bénéficiaires de l'aide sociale capables de travailler dans la ville de Zurich ne trouvent pas d'emploi par manque de motivation, mais tout simplement parce que les exigences du marché du travail sont trop élevées.

La nouvelle stratégie se concentre sur les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 18 à 64 ans qui présentent une capacité de travail et une disponibilité d'au moins 50 pour cent (en mars 2021, cela représentait 1427 personnes, soit environ 15 pour cent de tous les bénéficiaires de l'aide sociale). Afin de pouvoir accompagner ces personnes de la manière la plus adaptée possible à leurs besoins et à leurs possibilités, elles sont réparties dans l'un des quatre groupes cibles après avoir suivi la formation de quatre semaines dite "emploi de base". La répartition se fait principalement en fonction de l'aptitude objective au marché du travail et de la volonté individuelle d'agir. Selon le groupe cible, les mesures et les objectifs d'efficacité sont différents. Ainsi, les personnes ayant une grande volonté de changement et une forte employabilité sont préparées en priorité à un emploi sur le premier marché du travail grâce à une qualification ciblée. Avec succès : au cours de la période d'évaluation, 30 % des bénéficiaires de l'aide sociale se trouvant dans cette situation ont réussi à réintégrer la vie active. En revanche, l'obligation de participer et les éventuelles sanctions n'existent plus que pour les personnes qui, malgré des chances intactes sur le marché du travail, ne s'engagent pas suffisamment pour prendre un emploi sur le premier marché du travail. Au cours des trois dernières années, seules 50 personnes au total ont appartenu temporairement à ce groupe cible.

L'évaluation de la nouvelle stratégie a montré que tous les éléments centraux du modèle font leurs preuves dans la pratique et que l'utilisation des ressources en fonction des groupes cibles s'avère correcte. Un constat important est en outre que, malgré le nouveau caractère volontaire, il n'y a pas eu

d'effondrement du nombre de participants aux programmes d'intégration. L'intégration professionnelle et sociale fonctionne aussi sans contrainte. Raphael Golta, chef du département des affaires sociales, tire un bilan correspondant : "Trois ans se sont écoulés depuis que la participation à l'intégration professionnelle et sociale est devenue facultative pour les bénéficiaires de l'aide sociale dans la ville de Zurich. Cette décision était la bonne. La contrainte et la pression n'apportent rien si un objectif est inatteignable. Et elles ne sont d'ailleurs pas nécessaires, car les personnes concernées souhaitent accomplir quelque chose et retrouver leur indépendance financière".

Annexe 2 : Études

L'impact des sanctions Harz-AI

Une étude réalisée en Allemagne en 2022 s'est penchée sur les effets des sanctions dans le cadre de Hartz AI⁵¹. Pour cette étude, les auteurs ont interrogé plus de 500 personnes sept fois par an pendant trois ans. La moitié du groupe n'a pas subi de pertes financières dues aux sanctions, car les éventuelles coupes auraient été compensées par l'association "Sanktionsfrei". L'autre moitié n'a pas reçu cette compensation et aurait été touchée en conséquence par une sanction. L'étude conclut que les données disponibles ne permettent pas de mettre en évidence "les effets généralement visés par l'instrument de la sanction sur le comportement et les dispositions comportementales dans le but d'activer les bénéficiaires de l'AI aptes au travail à prendre un emploi".⁵² L'étude constate également que "les sanctions (ou leur compensation financière) n'entraînent ni une amélioration ni une détérioration de la situation de vie des personnes qui bénéficient de l'AI (...)".⁵³

Sur le plan qualitatif, l'étude constate que les sanctions peuvent avoir des conséquences sociales et sanitaires importantes. La réduction des prestations et donc des moyens disponibles diminue les possibilités de participation à la société et renforce l'exclusion sociale. Elles génèrent une forte pression et peuvent renforcer d'éventuelles maladies psychiques. Certes, les résultats de la partie qualitative de l'étude ne reposent que sur des entretiens avec un très petit groupe de référence. Mais les conclusions se recoupent en substance avec celles d'autres études⁵⁴.

⁵¹ Verena Tobsch (et al.), Hartz Plus : Die Auswirkungen von Harz-AI-Sanktionen, une étude commandée par Sanktionsfrei e.V. (en allemand)

L'Institut de recherche sur le marché du travail et les professions se **montre critique** quant au design de la recherche : les personnes étudiées représentent un groupe très sélectif de personnes qui sont plus souvent sanctionnées que la population des bénéficiaires de l'ALG II, la partie quantitative de l'étude repose sur un très petit nombre d'observations (...) et la partie qualitative de l'étude présente des défauts méthodologiques (Joachim Wolff (et. Al.), 13/2022 [Studie "Hartz Plus" : Einschätzung des IAB](#)).

⁵² Verena Tobsch (et al.), Hartz Plus : Die Auswirkungen von Harz-AI-Sanktionen, une étude commandée par Sanktionsfrei e.V., p. 92 et suivantes.

⁵³ Verena Tobsch (et al.), Hartz Plus : Die Auswirkungen von Harz-AI-Sanktionen, une étude commandée par Sanktionsfrei e.V., p. 66.

⁵⁴ P. ex. Dieter Haller (et al.) [Wirkungen der Sozialhilfe](#), in BFH impuls janvier 2014, p. 15, 17 et 19. Critique en relation avec les mesures d'intégration également Melanie Studer, Sozialhilferechtliche Beschäftigungsverhältnisse : zwischen Subsidiarität, Gegenleistung und Zumutbarkeit, Rz. 1299 ss ; Guido Wizent, Sozialhilferecht, 2. Aufl. Zurich/St. Gallen, n° 858 ss., 865 s. (ci-après Wizent, SH-Recht).

Conditionnalité de la protection sociale <http://www.welfareconditionality.ac.uk/>

Le projet Welfare Conditionality a été mené en Grande-Bretagne entre 2013 et 2018 et a abouti aux "key findings" suivants

Annexe 3 : Bibliographie

Suit

Traduction Deepl Pro