

Analyse de l'aide sociale dans le canton du Valais

Rapport final

Version du 21 mai 2015

à l'intention du Département de la santé, des affaires sociales et de la culture du canton du Valais

Impressum

Recommandations pour les citations

Auteur : Ecoplan
Titre : Analyse de l'aide sociale
dans le canton du Valais
Donneur d'ordre : Département de la santé, des affaires sociales et de la culture du canton du Valais
Lieu : Berne
Date : Version du 21 mai 2015
Référence : www.ecoplan.ch

Donneur(s) d'ordre / groupe d'accompagnement

Esther Waeber-Kalbermatten, Cheffe du DSSC
Jérôme Favez, Chef du Service de l'action sociale (SAS), chef du groupe d'accompagnement
Damian Mottier, Secrétaire général du DSSC
Emile Blanc, Adjoint au SAS
Roland Favre, Chef de l'Office de coordination des prestations sociales
Christian Melly, Chef de service de l'Inspection cantonale des finances
Peter Schnyder, Adjoint à l'Inspection cantonale des finances
Benoît Bender, Président du Groupement valaisan des CMS
Valérie Vouillamoz, Secrétaire générale du Groupement valaisan des CMS

Groupe d'accompagnement élargi

Martine Tristan, Directrice du CMS de Martigny
Philippe Lanini, Directeur du CMS de Monthey
David Roux, Directeur du CMS de Sion
Dominique Germann, Directeur du CMS de Sierre
Willy Loretan, Leiter SMZ Oberwallis

Equipe de projet Ecoplan

Michael Marti
Annick Baeriswyl
Michael Mattmann

Le présent rapport exprime l'avis de l'équipe de projet, qui ne concorde pas nécessairement avec celui du donneur d'ordre ou des organes d'accompagnement.

En cas de doute, la version allemande du présent rapport fait foi.

Ecoplan AG

Recherche et conseil
en économie et politique

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tél. +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Schützengasse 1
Postfach
CH - 6460 Altdorf
Tél. +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Sommaire

Sommaire	2
Résumé	4
Glossaire	16
1 Introduction	19
1.1 Situation initiale et objectifs	19
1.2 Questions centrales	19
2 Approche méthodologique - Description des différentes méthodes	21
2.1 Analyse des documents	21
2.2 Analyse des données	21
2.2.1 Analyse des statistiques suisses de l'aide sociale	21
2.2.2 Analyse des statistiques financières des prestations sociales sous condition de ressources	22
2.2.3 Analyse des données cantonales de l'aide sociale	22
2.3 Entretiens sur site	23
3 Analyse des structures organisationnelles et de la dotation en ressources	25
3.1 Structures organisationnelles	25
3.2 Frais d'exploitation et dotation en ressources	27
4 Description des processus dans le domaine des services sociaux	30
4.1 Traitement des dossiers et prise de décision - Parcours typique d'un dossier	30
4.2 Recours	31
4.3 Contrôle de gestion	32
4.4 Vue d'ensemble	32
5 Analyse de l'évolution des coûts	34
5.1 Evolution et structure des bénéficiaires de l'aide sociale	34
5.1.1 Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale	34
5.1.2 Comparaison intercantonale de la structure des bénéficiaires	36
5.2 Identification des principaux facteurs influant sur les coûts	45
5.2.1 Evolution des coûts des éléments de toutes les prestations sociales sous condition de ressources	45
5.2.2 Evolution des différents postes de l'aide sociale	51
5.2.3 Evolution de certains postes de l'aide sociale économique	52

5.2.4	Evolution des bénéficiaires et des coûts dans les CMS	59
5.2.5	Evolution du minimum vital	61
5.2.6	Evolution des frais de logement	62
6	Application des normes CSIAS dans le canton du Valais et mécanismes d'incitation et de sanction	66
6.1	Application des normes CSIAS dans le canton du Valais	66
6.2	Estimation des effets des mécanismes d'incitation, ainsi que des répercussions de diverses réductions de prestations	67
7	Importance et effets des mesures d'intégration	69
7.1	Collaboration interinstitutionnelle	69
7.2	Effets des mesures d'intégration sur la situation des bénéficiaires de l'aide sociale.....	70
7.3	Pilotage et financement des prestataires des mesures d'intégration	70
7.4	Analyse de l'application des articles 11 LIAS et 18 RELIAS.....	71
8	Conclusion globale et recommandations.....	73
8.1	Aspects financiers et évolution des coûts	73
8.2	Importance des mesures d'intégration	75
8.3	Dotation en ressources et structures d'organisation des CMS, ainsi que processus de prise de décision dans l'aide sociale.....	77
9	Annexe : traits caractéristiques des institutions interrogées	78
	Références bibliographiques.....	84

Résumé

Mandat

Le Département de la Santé, des Affaires sociales et de la Culture du Canton du Valais a décidé en l'automne 2014 de lancer une vaste étude sur le domaine de l'aide sociale en Valais.

Les coûts bruts de l'aide sociale ont fortement progressé ces dernières années. En effet, ils sont passés d'environ Fr. 22 millions en 2010/2011 à Fr. 33 millions en 2012 et à Fr. 36 millions en 2013.

Le Département estime que cette croissance des coûts découle des différentes raisons suivantes:

- Augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations sociales et de la durée de perception de l'assistance;
- Hausse des loyers;
- Révisions des législations fédérales (droit de l'assurance-chômage, révisions successives de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité);
- Révision de la loi cantonale sur l'intégration et l'aide sociale.

Par l'octroi du présent mandat, le Département a pour objectif d'identifier clairement les causes de cette augmentation des coûts, mais aussi l'impact de l'organisation, des structures et des processus de prise de décision dans ce domaine.

A plusieurs reprises, le Parlement valaisan s'est également montré inquiet face à cette hausse des coûts. Plusieurs voix se sont élevées pour réclamer des diminutions des prestations accordées ou pour le moins d'en durcir l'accès. Les interventions les plus marquantes sont :

- Postulat 2.228 de Philippe Nantermod intitulé : "La LIAS révisée : qui a raison ?" ;
- Prise de position de la COGEST du 28 janvier 2014 sur le postulat 2.228 concernant l'application de l'article 11 de la LIAS ;
- Motion 2.0029 de Egon Furrer du 15 novembre 2013 intitulée : "Wenn Arbeitende weniger im Portemonnaie haben als Sozialhilfebezügler / Kostenoptimierung bei der Sozialhilfe" ;
- Rapport de controlling de la COTHEM SAI sur le mandat de prestations 2013 du Service de l'action sociale ;
- Rapport de la COFI du 9 mai 2014 sur le compte de l'Etat du Valais pour l'année 2013 (pp. 21 et 35).

Situation initiale et problématiques

L'aide sociale dans le canton du Valais est organisée suivant une structure de cinq centres médico-sociaux (CMS), parfois assortis de centres subrégionaux, qui proposent des prestations dans ce domaine. Ces centres médicaux régionaux sont des associations, placées sous la direction stratégique des communes. Le canton a conclu un mandat de prestations avec les CMS qui offrent des prestations d'aide sociale et de santé. Ce sont principalement les prestations sociales, et en particulier l'aide sociale, qui nous intéressent aux fins de la présente étude.

L'évolution de ces dernières années fait apparaître une augmentation constante du coût de l'aide sociale dans toute la Suisse. Dans ce contexte, différentes interventions parlementaires demandent aussi une analyse de l'aide sociale dans le canton du Valais. Le but de l'analyse était d'évaluer les raisons de l'augmentation des coûts, les mesures correctives possibles (par ex. réduction de l'aide sociale, accentuation des efforts d'intégration), leurs effets positifs et éventuellement négatifs, ainsi que les structures d'organisation et de coûts des cinq CMS.

Les problématiques susmentionnées ont été subdivisées en trois domaines :

- Ressources et structures d'organisation des CMS, ainsi que processus de prise de décision dans l'aide sociale (analyse à l'aide du parcours des dossiers)
- Aspects financiers, surtout évolution des coûts
- Importance et effet des mesures d'intégration

La méthodologie se caractérise par la combinaison de différentes méthodes. Outre les analyses de documents et autres données, des entretiens sur site ont été organisés avec différents acteurs.

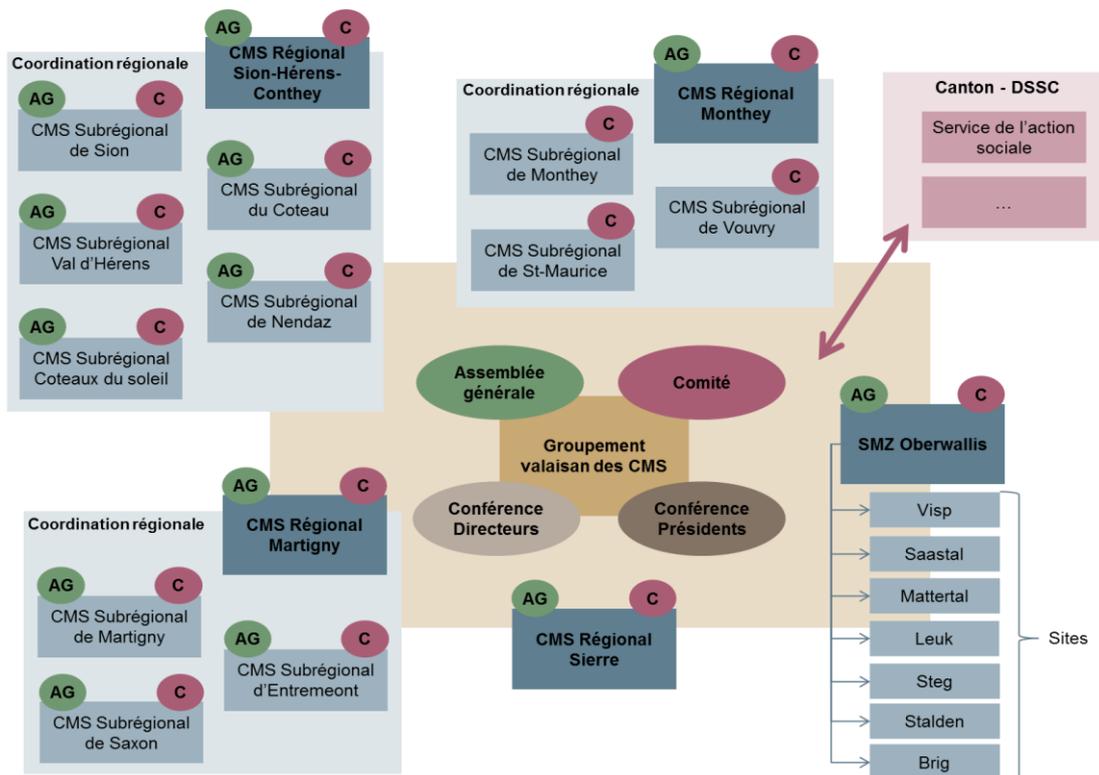
Structures d'organisation et ressources

Structure organisationnelle divergente

L'organisation des 5 CMS est très hétérogène et complexe. Tandis que Sierre et le Haut-Valais possèdent une direction centralisée et que le Haut-Valais, en particulier, possède des antennes régionales gérant les dossiers d'assistance, les trois autres CMS – Martigny, Monthey et Sion – se subdivisent en sous-régions. Ces sous-régions n'entretiennent aucun rapport hiérarchique avec le CMS régional.

Les avantages d'une structure subdivisée en sous-régions résident dans un ancrage en lien direct avec les communes. En matière de structure subrégionale, un argument fréquemment cité est notamment l'atteinte d'un meilleur contrôle des coûts. Ces avantages font toutefois face à des désavantages importants tels que doublons structurels, pertes d'information et multiplication des interfaces.

Figure 1: Structure des CMS dans le canton du Valais



Source: Figure réalisée en collaboration avec le Service de l'action sociale et le Groupement valaisan des CMS.

Le canton, qui prend en charge 70 % des frais d'exploitation et d'aide sociale depuis début 2015, a conclu des accords de prestations avec les 5 CMS mais non pas avec les sous-régions. Il doit à ce titre avoir une vision claire de la structure qu'il souhaite privilégier. Le rôle du Groupement des CMS doit par ailleurs être clarifié. A l'heure actuelle, son rôle n'est que secondaire puisqu'il ne dispose d'aucun pouvoir d'action.

Benchmark entre les régions

Un benchmark est nécessaire pour mieux évaluer le travail des CMS. Afin de pouvoir le réaliser, une standardisation des données et de leur relevé est requise. Les CMS du canton doivent donc utiliser le même système de gestion des cas et adopter les mêmes règles de relevé des données. Dans le domaine des dossiers non-financiers en particulier, il sera important de fixer les règles de relevé et d'effectuer un contrôle périodique de leur mise en œuvre. Seule cette démarche permettra d'assurer une comparaison équitable. La comparaison présentée dans la figure 2 ci-après doit donc être interprétée avec précaution.

Il convient également de vérifier dans quelle mesure les différents centres de contrôle des dossiers communaux viendront contrecarrer la réalisation d'un benchmark interrégional et de déterminer si cela joue un rôle qu'un dossier soit contrôlé par le Conseil communal, la commission des affaires sociales ou des individus représentant le Conseil communal. Il y a éga-

lement lieu de vérifier si le type de contrôle exerce une influence sur les prestations octroyées, voire même sur les frais d'exploitation. Les comparaisons dans ce domaine s'avèrent par ailleurs difficiles, puisque – comme l'illustre la figure 1 – les structures organisationnelles des CMS divergent. L'introduction prévue d'une comptabilité analytique au sein des CMS permettra une meilleure répartition des coûts de ces structures entre les deux services publics concernés (santé publique, affaires sociales).

La figure suivante présente les frais d'exploitation des 5 CMS régionaux entre 2009 et 2013 pour le domaine de l'aide sociale. Entre 2009 et 2011, les changements liés aux frais d'exploitation sont relativement modestes. En 2012 et surtout 2013, les frais d'exploitation augmentent fortement dans tous les CMS régionaux.

En comparant les frais d'exploitation, ainsi que les dossiers financiers et non-financiers, il s'avère que les coûts par dossier sont les plus bas à Sierre, tandis que dans le Haut-Valais et à Martigny, ils sont les plus élevés. Notons à ce stade que la proportion de dossiers non-financiers est la plus élevée à Sierre, représentant quasiment deux tiers des dossiers. Il s'agit à nouveau d'éviter les comparaisons hâtives. Il est toutefois important d'améliorer la qualité des données afin de permettre la réalisation d'un benchmark plus précis à moyen terme.

Figure 2: Frais d'exploitation des services sociaux des CMS, nombre de dossiers, dotation en ressources

Frais d'exploitation par an	Martigny	Monthey	Sion	Sierre	Brig-Visp	Total Canton
2009	1'191'176	1'003'722	1'348'602	684'028	2'181'269	6'408'797
2010	1'312'351	1'168'462	1'481'871	730'934	2'269'987	6'963'605
2011	1'302'877	1'278'914	1'655'277	805'578	2'357'690	7'400'336
2012	1'663'292	1'625'550	1'935'117	986'558	2'496'852	8'707'369
2013	2'258'811	2'043'205	2'481'865	1'119'286	2'797'575	10'700'742
Frais d'exploitation en 2013 par rapport aux grandeurs caractéristiques						
Population 2013	60'375	55'259	81'547	49'371	80'459	327'011
Frais d'exploitation 2013 par habitant (en CHF)	37	37	30	23	35	33
Nombre total de dossiers						
Dossiers financiers						
2009	481	468	700	306	632	2'587
2010	406	469	610	261	602	2'348
2011	505	534	649	293	596	2'577
2012	586	626	767	341	580	2'900
2013	678	630	824	408	608	3'148
Dossiers non financiers 2013	678	859	865	755	1'107	4'264
Total des dossiers 2013	1'356	1'489	1'689	1'163	1'715	7'412
Charges par dossier (en CHF) 2013	1'666	1'372	1'469	962	1'631	1'444
Personnes assistées dans les dossiers financiers						
Personnes assistées 2013	1'133	1'081	1'408	664	1'024	5'310
Frais d'exploitation par personne assistée (en CHF) 2013	1'994	1'890	1'717	1'685	2'732	2'015
Unités de personnel						
Unités de personnel	25.3	19.7	21.6	10.8	22.1	99.4
Frais d'exploitation par unité de personnel (en CHF)	89'281	103'716	115'168	104'120	126'415	107'621

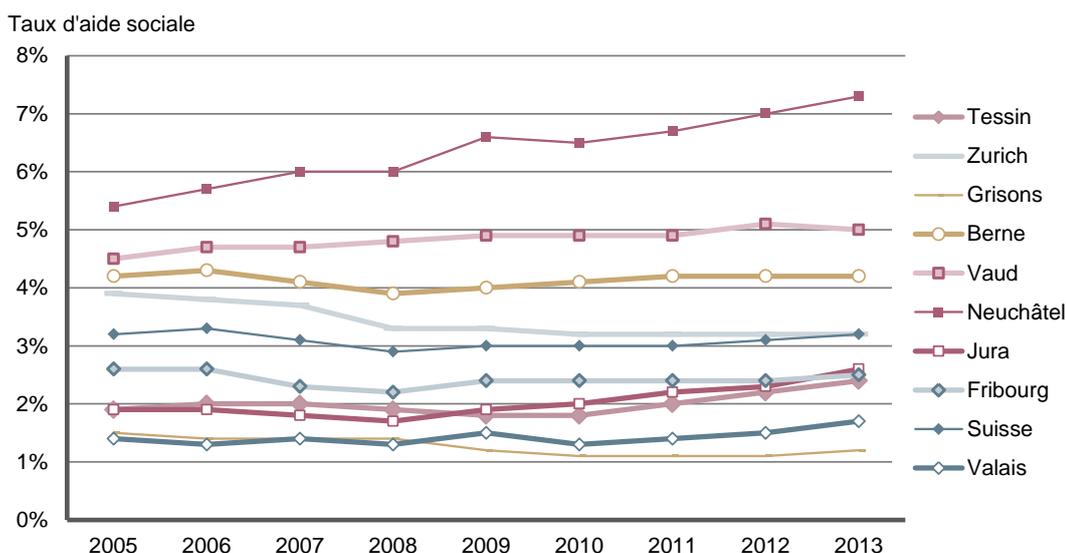
Sources:

	Années pour lesquelles les comptes ont été révisés et validés par le SSP et le SAS
	Années pour lesquelles les comptes ont été revus par le SSP mais non encore validés
	Années pour lesquelles les données correspondent aux comptes déposés par les CMS

Evolution et structure des bénéficiaires de l'aide sociale

Parmi tous les cantons comparés, le canton du Valais présente l'un des taux d'aide sociale les plus bas. En 2013, ce dernier se situait à 1,7 %, soit bien en dessous de la moyenne suisse de 3,2 %. Seul le canton des Grisons avait un pourcentage de bénéficiaires encore inférieur. Les cantons voisins de Berne et de Vaud présentent des taux d'aide sociale nettement plus élevés avec respectivement 4,2 % et 5,0 %.

Figure 3 : Comparaison intercantonale de l'évolution des taux d'aide sociale



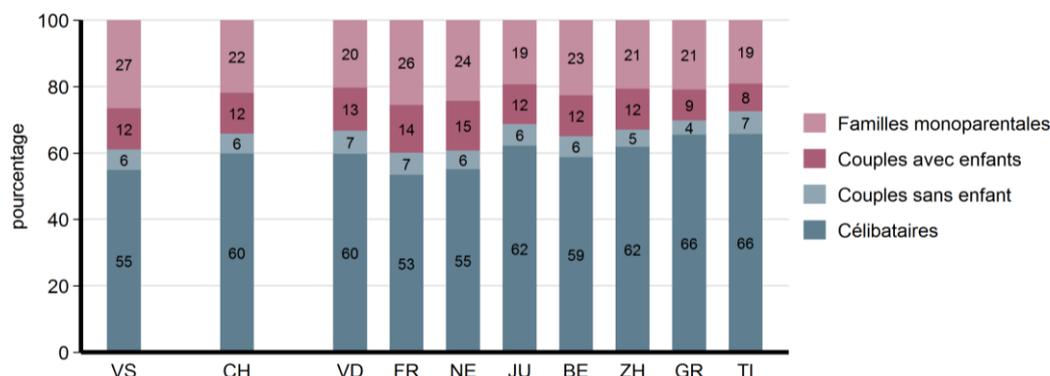
Source : Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

Au fil du temps, dans le canton du Valais, le taux d'aide sociale est, pour l'essentiel, resté stable jusqu'en 2010. Depuis cette date, une constante augmentation est toutefois observée, surtout entre 2012 et 2013. Quant à la population étrangère, le taux d'aide sociale de 3,4 % est nettement supérieur à celui de la population suisse qui se situe à 1,1 %. Pour les deux groupes, une constante augmentation du taux d'aide sociale est constatée depuis 2010, celui de la population suisse étant resté en grande partie stable jusqu'en 2010. Il faut ajouter cependant que même si le taux d'aide sociale était demeuré semblable cela aurait eu pour conséquence une augmentation du nombre de bénéficiaires d'aide sociale car la population du canton du Valais a crû entre 2005 et 2013 de 34'436 personnes.

Etant donné la relativement forte croissance du nombre de bénéficiaires, il n'est pas surprenant que la durée moyenne des prestations d'aide sociale demeure en dessous de la moyenne dans le canton du Valais en 2013. Si ces nouveaux bénéficiaires continuent à dépendre de l'aide sociale, le nombre de bénéficiaires de plus longue durée devrait nettement augmenter à l'avenir. La proportion de bénéficiaires exerçant une activité lucrative est également supérieure à la moyenne dans le canton du Valais. Dans 38 % des cas, une personne

perçoit un revenu lucratif, contrairement à 30 % à l'échelle nationale. Ce constat met en exergue un problème de « travailleurs à faible revenu » qui, en raison d'un revenu trop bas, dépendent en sus de l'aide sociale. La même problématique est également observée dans les cantons voisins de Vaud et de Berne.

Figure 4 : Dossiers d'aide sociale par structure familiale en 2013¹



Source : Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

Le canton du Valais présente une proportion de familles monoparentales dépendant de l'aide sociale supérieure à la moyenne, soit 27 % des cas. En comparaison nationale, cette part se situe à 22 %. Parallèlement, la taille moyenne des logements des bénéficiaires de l'aide sociale en Valais est également supérieure à la moyenne nationale. Les raisons de cette situation résident dans la proportion élevée de familles monoparentales précédemment évoquée (chaque parent a besoin d'un plus grand logement), la part de logements de grande taille disponibles sur le marché immobilier valaisan supérieure à la moyenne et la durée des prestations relativement courte (les bénéficiaires n'ont pas encore été contraints de déménager dans un plus petit appartement). Il s'avère que la proportion élevée de grands logements occupés par les bénéficiaires de l'aide sociale était déjà par le passé une réalité dans le canton du Valais ; elle a d'ailleurs légèrement diminué (baisse des appartements de 4-4.5 pièces depuis 2005 de 37% à 32%).

Evolution des coûts des prestations sociales sous condition de ressources

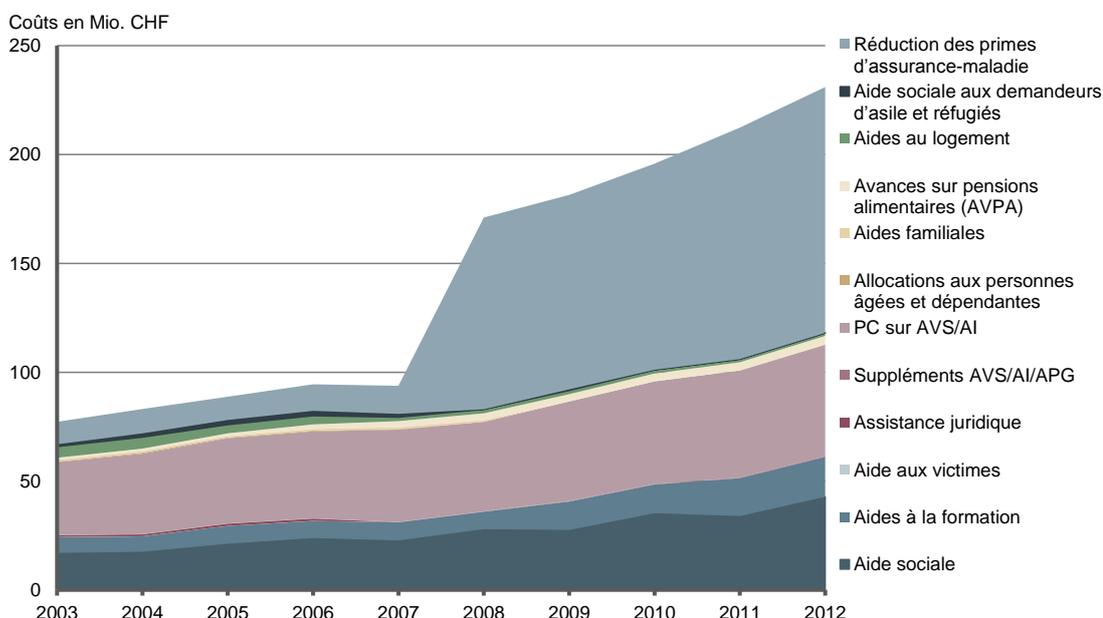
Outre l'aide sociale au sens strict, les prestations sociales sous condition de ressources sont composées d'une multitude de prestations supplémentaires. Parmi les plus importantes, citons la réduction des primes, les prestations complémentaires (PC) à l'AVS/AI et les sub-

¹ La catégorie « Autres » a été supprimée pour l'analyse.

sides à la formation. Au total, les coûts pour les prestations sociales sous condition de ressources pour le canton du Valais s'élevaient à 231 millions de CHF en 2012.

En Valais, la plus forte croissance a été observée entre 2003 et 2012 au niveau des réductions de primes, principalement en raison d'un transfert des dépenses de la Confédération aux cantons dans le cadre de la RPT. En 2012, les coûts pour les réductions de primes dans le canton du Valais s'élevaient à près de 133 millions de CHF et représentaient ainsi plus de la moitié des dépenses. Les PC sont le 2^{ème} poste le plus important. Dans ce domaine, les coûts ont augmenté entre 2003 et 2012 de 33 à 51 millions de CHF. Quant au 4^{ème} poste, les subsides à la formation, une augmentation de 7 à 18 millions de CHF est observée depuis 2003.

Figure 5 : Evolution des coûts de toutes les prestations sociales sous condition de ressources dans le canton du Valais (part des communes et du canton)



Source : Statistiques financières des prestations sociales sous condition de ressources, graphique réalisé par nos soins

Les analyses montrent toutefois que les dépenses pour les prestations sociales sous condition de ressources par habitant dans le canton du Valais sont encore nettement inférieures à la moyenne suisse. En effet, 729 CHF ont été dépensés en 2012 par habitant pour les prestations sociales sous condition de ressources, la moyenne suisse se situant à 1'050 CHF par habitant. En raison d'un transfert des charges pour les réductions de primes en 2008, le canton du Valais s'est toutefois rapproché de la moyenne suisse. Au sein des prestations sociales sous condition de ressources, l'aide sociale représente le 3^{ème} plus grand facteur de coûts. Les coûts pour l'aide sociale ont augmenté de 17 à 43 millions de CHF, soit une croissance de près de 150 % depuis 2003.

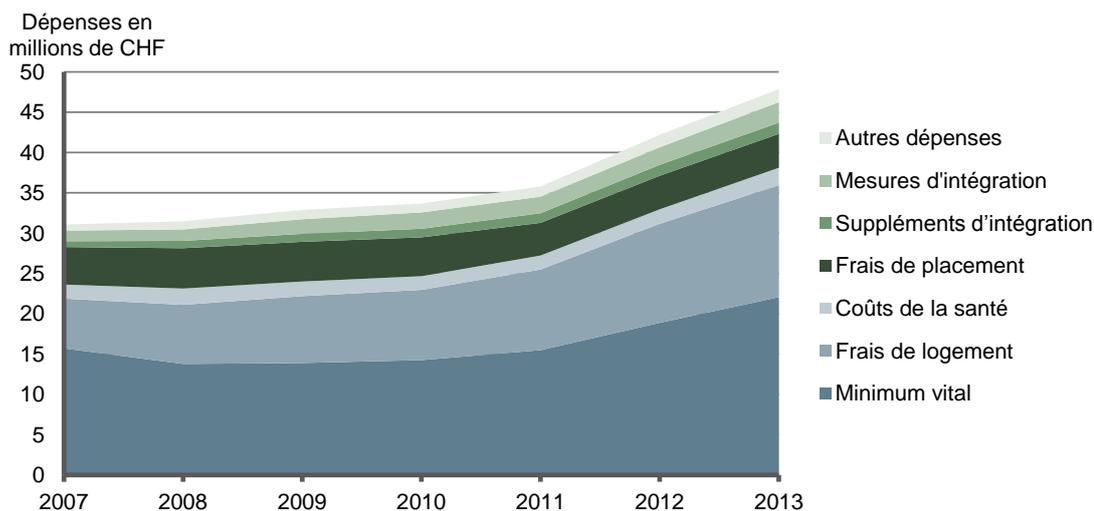
Evolution des coûts dans l'aide sociale

Depuis 2007, les coûts totaux pour tous les postes de dépenses ont augmenté de 31 millions de CHF à 47 millions de CHF, la croissance s'étant nettement accentuée depuis 2011. Les différents postes de dépenses ont à ce titre connu une évolution très divergente. Les coûts pour le minimum vital sont restés relativement stables jusqu'en 2011 pour ensuite augmenter de 40 % et atteindre 22 millions de CHF. A ce titre, le minimum vital par dossier est resté stable pour l'essentiel. L'augmentation des coûts résulte du nombre croissant de personnes assistées.

A l'inverse, les frais de logement ont connu, en termes relatifs, une croissance plus forte mais aussi plus régulière. S'ils s'élevaient à 6 millions de CHF en 2007, ils ont augmenté de 125 % pour atteindre 14 millions de CHF en 2013. Les coûts du loyer moyen d'un bénéficiaire de l'aide sociale a, durant cet intervalle, augmenté de 25 %. L'augmentation totale des coûts est principalement due au nombre croissant de personnes assistées, mais aussi aux frais de logement d'une proportion plus élevée de bénéficiaires de l'aide sociale. Il n'est cependant pas possible de déterminer si cette situation résulte d'une modification des pratiques de comptabilisation ou si les frais de logement font l'objet d'une prise en charge croissante.

Les dépenses pour les mesures d'intégration ont également doublé depuis 2007 pour atteindre 2,5 millions de CHF. Les dépenses pour les placements de mineurs en famille d'accueil ou en institution, ainsi que les placements pour adultes ont par contre régressé à 4 millions de CHF depuis 2007, soit une baisse de 10 %.

Figure 6 : Evolution des postes de dépenses de l'aide sociale économique (dossiers avec comptabilisation selon les postes des recettes et dépenses)



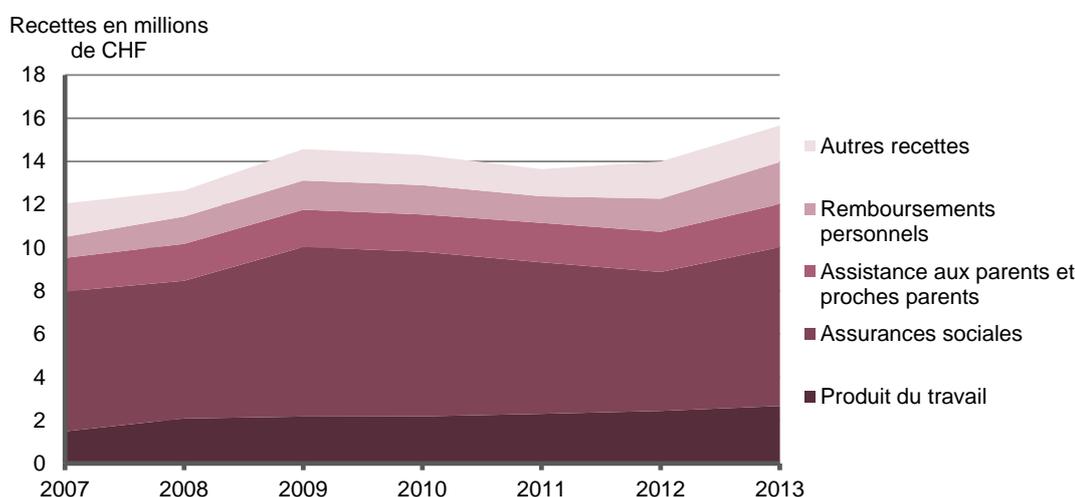
Source : Données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

Evolution des recettes dans l'aide sociale

Les postes de recettes dans l'aide sociale n'ont pas pu suivre le rythme de la croissance des postes de dépenses. Depuis 2007, ces derniers ont augmenté de 30 %, pour passer de 12 millions de CHF à 16 millions de CHF. Le principal poste de recettes, les assurances sociales, a connu une croissance de près d'un million de CHF.

Les autres recettes ont également connu une croissance modérée; il en va de même des recettes provenant du produit du travail, même si une interprétation s'avère difficile en raison des pratiques de comptabilisation divergentes pour les dossiers avec un revenu provenant d'une activité lucrative. Les coûts de ces dossiers comptabilisés à forfait ont également doublé depuis 2007, pour passer de 2,5 millions de CHF à 5 millions de CHF (non illustré).

Figure 7 : Evolution des postes de recettes de l'aide sociale économique (dossiers avec comptabilisation selon les postes des recettes et dépenses)



Source : Données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

Raisons de l'augmentation du taux d'aide sociale et contrôle des mécanismes d'incitation

L'augmentation du nombre de dossiers et donc la croissance des coûts dans l'aide sociale découlent d'une série de raisons et ne relèvent pas d'un seul facteur:

- Une raison de l'augmentation du nombre de dossiers et des coûts d'aide sociale réside dans **l'évolution des assurances sociales**, comme mentionné précédemment. Au cours des dernières années, l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité ont connu de profondes réformes, ce qui se répercute sur les recettes de l'aide sociale. Les coûts d'aide sociale ont également augmenté en raison des restrictions apportées aux prestations des deux assurances.

- Une deuxième raison découle de l'**évolution du marché de l'emploi**. Les activités simples, ne requérant aucune ou une faible qualification, ont surtout tendance à disparaître. A titre d'exemple, citons le travail de caissier ou de caissière dans les supermarchés, les activités à performance limitée dans des centres de tri postaux, des activités aisément accessibles auprès de communes etc.
- Une troisième explication se trouve en outre dans les **mutations sociales**, en particulier dans la structure des ménages. Aujourd'hui, il existe davantage de ménages constitués de célibataires et familles monoparentales. Les deux groupes présentent des risques supérieurs à la moyenne de dépendre de l'aide sociale. Par ailleurs, au regard de la mobilité et de l'individualisation croissantes de la population, les structures familiales n'ont plus la même fonction de soutien que par le passé, ce qui se répercute sur l'aide sociale.

Outre ces raisons exogènes, il est également nécessaire de repenser le **système d'incitation actuel** et de procéder à une nouvelle conception des réglementations.

- **Aide sociale pour les jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans**: grâce aux différentes prestations, les jeunes adultes sont relativement bien lotis dans l'aide sociale ; ils ont en partie plus de moyens financiers que les personnes du même âge en apprentissage. La question se pose donc s'il ne serait pas judicieux de réduire les moyens financiers pour les jeunes adultes sans obligations familiales et de réinjecter ces montants disponibles dans des offres de formations supplémentaires – surtout destinées aux jeunes adultes sans formation. En matière d'offres de formations supplémentaires, une collaboration avec le Département de la formation et de la sécurité, voire un aperçu des pratiques des autres cantons, s'avèrent nécessaires. Il va de soi que la mise en place d'une telle mesure doit également faire l'objet d'une analyse critique des catégories de jeunes adultes auxquelles elle s'adresserait.
- **Franchise sur le revenu dépendant du degré d'occupation**: en vertu de la réglementation en vigueur, la franchise sur le revenu est octroyée indépendamment du degré d'occupation, ce qui signifie qu'une personne avec un taux d'activité de 20 % perçoit la même franchise sur le revenu qu'une personne avec un taux de 80 %. Ce faisant, l'effet incitatif visé est dans une certaine mesure annihilé. La franchise sur le revenu doit donc absolument être conçue de sorte à dépendre du taux d'occupation ou du revenu.
- **Ne pas octroyer automatiquement un supplément d'intégration**: dans le canton du Valais, le dénommé supplément d'intégration est quasiment systématiquement versé, sans procéder à un quelconque nuancement. Le canton du Valais se positionne ainsi en tête des suppléments d'intégration par dossier, comme le précise l'étude BASS récemment publiée². Un supplément d'intégration devrait uniquement être octroyé lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale s'efforcent activement de réintégrer le marché de l'emploi

² Büro BASS (2015), Evaluation des prestations à caractère incitatif conformément aux normes CSIAS

(SI), ou lorsqu'elles ne peuvent pas déployer les efforts requis pour des raisons objectives (SMI).

- **Garantir une transition progressive vers le marché de l'emploi:** certains groupes sont libérés de l'intégration au marché de l'emploi pendant une durée déterminée, p.ex. les familles monoparentales dont l'enfant cadet est âgé de moins de 3 ans. Au regard des différentes opportunités professionnelles et possibilités de garde d'enfants, une assistance devrait néanmoins être garantie afin de permettre une transition aussi progressive que possible vers le marché de l'emploi.

Tandis que ces réflexions liées à la correction de suppléments incitatifs, qui ne le sont pas suffisamment, devraient faire l'objet d'une analyse approfondie par le canton, il **serait peu judicieux de réduire la globalité du budget de l'aide sociale**. Ce faisant, les incitations pernicieuses ne seraient pas supprimées ni les abus évités, mais les personnes dans le besoin s'efforçant d'améliorer leur situation s'en trouveraient sanctionnées. Les conclusions de l'étude BASS viennent étayer cet argument, à savoir que dans le canton du Valais, la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative est supérieure à celles des autres cantons (38%). En pratiquant une coupe générale des contributions, la part de travailleurs à faible revenu (working poor) augmenterait.

Importance et effet des mesures d'intégration

Mesures d'intégration et d'occupation

Le canton du Valais propose une série d'offres de réinsertion sur le premier marché du travail. Afin de soutenir cet objectif, le déroulement de l'intégration a été réglé par la loi. Cette exécution est réglée par les articles 11 LIAS et 18 RELIAS. Le canton a par ailleurs judicieusement annoncé que l'exécution effective, ainsi que ses effets, feraient l'objet d'un contrôle.

En Valais, une stratégie d'occupation à long terme en vue d'une intégration sociale fait toutefois défaut. D'une part, les offres actuelles sont fortement axées sur l'insertion sur le premier marché du travail et d'autre part, la législation actuelle stipule une participation à des mesures pour une durée totale de 12 mois, répartie sur deux ans. Il est en outre prévu que les mesures soient effectuées en deux tranches.

- En tenant compte de la situation de départ - selon laquelle la plupart des personnes passent du chômage à l'aide sociale au terme d'un maximum de deux années d'efforts d'intégration dans le cadre de l'assurance-chômage - la question se pose s'il est possible de concrétiser cette réinsertion avec (seulement) deux périodes de 6 mois de mesures supplémentaires grâce au concours de prestataires de mesures de réinsertion. Même si un prolongement de la mesure est octroyé au cas par cas pour une durée de 3 mois, force est de constater l'absence d'un concept relatif à la gestion des personnes inaptes à l'intégration. Une prise de conscience doit à ce titre s'opérer au niveau des pouvoirs politiques et des travailleurs sociaux: les deux parties doivent accepter l'existence d'un socle de bénéficiaires de l'aide sociale inaptes à la réinsertion sur le premier marché du travail.

- Les offres garantissant une intégration sociale de longue durée sont donc nécessaires. De telles institutions relèvent bien entendu d'une question de coûts ; il reste cependant à savoir dans quelle mesure une intégration sociale de longue durée n'engendrerait pas également une économie financière, surtout au niveau des coûts de la santé.

Monitoring des offres actuelles

Aujourd'hui, il n'existe pas de monitoring de ces fournisseurs de prestations. Il convient de partir du principe que certaines offres ont une origine historique et que le canton ne jouit que d'une connaissance restreinte des détails des offres délivrées. A cet égard, les prestataires de mesures d'intégration signalent que les tarifs des mesures imposés par le canton sont inférieurs à ceux pratiqués dans l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité. Selon les fournisseurs de prestations, ces tarifs ne permettent pas de couvrir les frais des mesures.

Collaboration interinstitutionnelle

En Valais, la collaboration interinstitutionnelle s'articule autour de l'échange d'informations entre les CMS et les autres acteurs. Pour les cas complexes, il existe également trois canaux spécifiques. En prévision d'une collaboration institutionnelle plus spécifique, un approfondissement et une standardisation sont toutefois nécessaires. Certains CMS entretiennent des contacts étroits avec les ORP ou l'office AI du canton. D'autres CMS jugent l'entretien de contacts avec l'économie locale, respectivement avec des personnes ayant de bonnes relations avec l'économie locale, plus efficace que la CII.

En vue d'une maximisation des possibilités actuelles, il serait important d'entretenir les contacts avec l'économie locale et de poursuivre la collaboration avec les autres partenaires CII.

Glossaire

Prestations sociales sous condition de ressources

Subsides à la formation	Le canton contribue aux frais liés à la préparation à la formation, à la formation elle-même et à la formation continue, sous la forme de bourses et de prêts à la formation. Il peut également accorder une aide à la reconversion professionnelle.
Aide aux victimes (indemnisation financière)	Toute personne atteinte directement dans son intégrité corporelle, sexuelle ou psychique en raison d'une infraction commise en Suisse, peut demander l'aide aux victimes qui est versée par les cantons en vertu du droit fédéral.
Aide juridique (accompagnement juridique gratuit)	L'aide juridique gratuite permet aux personnes ne disposant pas des ressources financières nécessaires pour désigner un avocat et payer les frais de justice d'engager une action en justice.
Suppléments à l'AVS/AI/APG	Prestations cantonales complémentaires de l'AVS, de l'AI et de l'APG.
Prestations complémentaires de l'AVS/AI	Les prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI (PC) au sens du droit fédéral sont versées lorsque les rentes et les autres revenus ne couvrent pas le coût minimal de la vie.
Aides aux personnes âgées et dépendantes	Prestations cantonales complémentaires de l'AVS/AI (supprimées).
Aides aux familles	Le canton du Valais possède un fonds cantonal pour la famille dont le but est de verser un supplément de budget aux familles à revenus modestes.
Avances sur pensions alimentaires	Une aide à l'entretien est avancée pour les enfants ayant droit à une pension alimentaire si le parent redevable de la pension ne satisfait pas, pas entièrement ou pas dans les délais à ses obligations et que leur situation économique est difficile.
Aides au logement	Les aides au logement ont pour but d'aider à l'accession à la propriété, de maintenir un marché dans lequel le prix des logements reste abordable et de favoriser une répartition judicieuse de la population dans les communes, notamment dans les régions de montagne.
Aide sociale	L'aide sociale garantit l'existence aux personnes dans le be-

soin, favorise leur indépendance économique et personnelle, et assure leur intégration sociale et professionnelle. Le minimum vital économique, ainsi que l'aide personnelle sont explicitement garantis par la nouvelle Constitution fédérale, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000 (cf. normes CSIAS).

Le **taux d'aide sociale** exprime le rapport entre le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et la population résidante totale.

Aide sociale aux demandeurs d'asile et réfugiés

Aide aux demandeurs d'asile et aux réfugiés (comptabilisée ici jusqu'au transfert de compétence de la Confédération au canton en 2008).

Réduction des primes d'assurance-maladie

Les assurés et les familles ayant des revenus modestes bénéficient d'une contribution à la réduction des primes-maladie s'ils ne dépassent pas les limites de revenus fixées.

Composants de l'aide sociale

Aide sociale économique

L'aide sociale au sens strict, pour les citoyens suisses et les personnes titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement.

Aide sociale pour les réfugiés et les étrangers admis provisoirement depuis plus de 7 ans

Aide sociale aux demandeurs d'asile et aux réfugiés (comptabilisée ici jusqu'au transfert de compétence de la Confédération au canton en 2008).

Mesures d'intégration

Mesures d'intégration cantonales, sur la base de l'art. 11 de la LIAS et des art. 18 à 22 RELIAS.

Frais de transport et d'hospitalisation

La prise en charge des frais des soins d'urgence ou des transports est subordonnée à la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Elle s'applique, sur la base de l'art. 34 RELIAS, quand les frais ne peuvent pas être recouverts par les moyens légaux.

Contributions des communes aux primes des caisses d'assurance maladie

En vertu de l'art. 35 RELIAS, les communes sont tenues d'assurer l'adhésion à l'assurance-maladie des personnes relevant du régime d'assurance.

Frais divers

Sont inclus ici, en particulier, le soutien à diverses institutions et certaines prestations d'aide aux victimes.

En ce qui concerne les définitions des différentes prestations de l'aide sociale économique, veuillez vous référer aux directives de la CSIAS.

1 Introduction

1.1 Situation initiale et objectifs

L'aide sociale en Valais est organisée suivant une structure composée par cinq centres médico-sociaux (CMS), parfois assortis de centres subrégionaux, qui proposent des prestations dans ce domaine. Ces centres médicaux régionaux sont des associations, placées sous la direction stratégique des communes. Le canton a des accords de prestations avec les CMS, qui offrent des prestations d'aide sociale et de santé. Ce sont principalement les prestations sociales, et en particulier l'aide sociale, qui nous intéressent aux fins de la présente étude.

L'évolution sur les dernières années fait apparaître une augmentation constante du coût de l'aide sociale à l'échelle suisse. Dans ce contexte, différentes interventions parlementaires demandent aussi une analyse de l'aide sociale en Valais.

Le but de l'analyse est d'évaluer les raisons de l'augmentation des coûts, les mesures correctives possibles (par ex. réduction de l'aide sociale, accentuation des efforts d'intégration), leurs effets positifs et éventuellement négatifs, ainsi que les structures d'organisation et de coûts des cinq CMS. Le présent rapport résume les observations de cette analyse.

1.2 Questions centrales

Les problématiques susmentionnées ont été organisées en trois domaines : aspects financiers, notamment en relation avec l'évolution des coûts, l'importance et l'effet des mesures d'intégration, les processus de prise de décision dans l'aide sociale (analyse à l'aide du parcours des dossiers) et les structures d'organisation et ressources des cinq CMS. La teneur de ces différents domaines est précisée par mots-clés ci-après :

- **Aspects financiers (notamment évolution des coûts) :**
 - Examen des coûts et de leur évolution sur les années 2006/2007-2013 (avec comparaison intercantonale)
 - Identification des principaux facteurs influant sur les coûts
 - Examen des effets des différents mécanismes d'incitation et de sanction (prime à l'intégration, franchise sur les revenus, contributions à l'éducation, etc.)
 - Effets de différentes réductions (par ex. 10 % sur les besoins de base, ou pour certains groupes cibles comme les jeunes adultes de 18 à 25 ans)

- **Importance et effet des mesures d'intégration :**
 - Analyse des effets des mesures d'intégration sur les coûts et sur la situation des bénéficiaires de l'aide sociale
 - Analyse des effets des mécanismes de financement en vigueur pour les prestataires de mesures d'intégration
 - Analyse de l'interaction entre les CMS et d'autres acteurs dans le domaine de la réintégration
 - Analyse de l'application de l'article 11 de la loi du 29 mars 1996 sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS) et de l'article 18 du règlement d'exécution correspondant (RELIAS).
- **Processus de prise de décision dans l'aide sociale (analyse à l'aide du parcours des dossiers), structures d'organisation et ressources dans les cinq CMS :**
 - Processus typiques dans les communes valaisannes (ouverture du dossier, prise de décision au niveau communal, procédures de recours, etc.)
 - Comparaison des processus avec les structures de coûts des CMS
 - Examen du contrôle de gestion cantonal et du traitement des recours
 - Description des structures organisationnelles dans les cinq CMS, avec leurs points communs et leurs différences
 - Description des ressources et de la structure de coûts des cinq CMS

La méthodologie se caractérise par la combinaison de deux méthodes. Outre les analyses de documents et autres données, des entretiens sur site ont été réalisés avec différents acteurs. L'approche méthodologique est décrite en détail ci-après.

2 Approche méthodologique - Description des différentes méthodes

2.1 Analyse des documents

Divers documents des institutions consultées (CMS et prestataires de mesures d'intégration) ont été utilisés pour obtenir des informations sur les structures d'organisation et les processus internes : rapports annuels, organigrammes, analyses et présentations de ces institutions.

2.2 Analyse des données

Divers ensembles de données couvrant différents aspects de l'aide sociale ont été utilisés pour l'analyse. Pour la **comparaison intercantonale**, nous avons utilisé les données recueillies par l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur la base des données cantonales. Pour **l'analyse détaillée de l'évolution des coûts pour le canton**, en revanche, nous avons principalement utilisé les données cantonales de l'aide sociale.

Pour des raisons de clarté, la comparaison intercantonale est limitée à une sélection de cantons suisses:

Suisse romande :

- Fribourg
- Jura
- Neuchâtel
- Vaud

Suisse alémanique :

- Berne
- Grisons
- Zurich

Suisse italienne :

- Tessin

L'ensemble de la Suisse est également pris en considération dans la comparaison.

2.2.1 Analyse des statistiques suisses de l'aide sociale

Les statistiques suisses de l'aide sociale (SSAS) sont utilisées pour analyser la structure des bénéficiaires de l'aide sociale. Publiées par l'OFS sur la base des données cantonales, elles contiennent des informations sur tous les bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse. Pour chaque dossier d'aide sociale, elles intègrent un grand nombre de variables socio-économiques. Il est ainsi possible de dresser un profil des bénéficiaires de l'aide sociale pour chaque canton. A la date de rédaction du rapport, nous disposions des statistiques suisses de l'aide sociale pour les années 2005 à 2013.

Ces statistiques se fondent sur des données discrètes, qui doivent être triées, en supprimant certains dossiers en double dans un canton ou pour lesquels aucune prestation n'a été versée au cours de l'année en question.

2.2.2 Analyse des statistiques financières des prestations sociales sous condition de ressources

L'analyse de l'évolution des coûts dans les cantons s'appuie sur les statistiques financières des prestations sociales sous condition de ressources, également publiées par l'OFS sur la base des données cantonales. Elle permet de comparer l'évolution des coûts dans ce domaine entre les cantons. Outre l'aide sociale au sens strict, les statistiques financières comprennent différentes autres variables :

- subsides à la formation, allègement/prise en charge de la prime obligatoire d'assurance-maladie, aide aux victimes (indemnisation financière), aide juridique (accompagnement juridique gratuit), compléments de contributions d'assurance sociale (AVS/AI/APG)
- prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC), aides aux personnes âgées et dépendantes, aides familiales
- avances sur pension alimentaire (APA), aides au logement
- aide sociale aux demandeurs d'asile et réfugiés

L'étendue de l'aide sociale est variable selon les cantons. Des domaines de prestations entrant dans le cadre de l'aide sociale dans certains cantons peuvent être gérés à d'autres échelons dans d'autres cantons. En analysant l'évolution du coût de l'aide sociale, il est donc important de garder à l'esprit celle des autres prestations sous condition de ressources, et ce d'autant plus que le transfert de prestations vers d'autres fonds peut conduire à tirer des conclusions erronées.

Les statistiques financières sont déjà agrégées au niveau cantonal. Les données peuvent donc être utilisées et analysées sans retraitement. A la date de rédaction du rapport, nous disposons des statistiques pour les années 2003 à 2012.³

2.2.3 Analyse des données cantonales de l'aide sociale

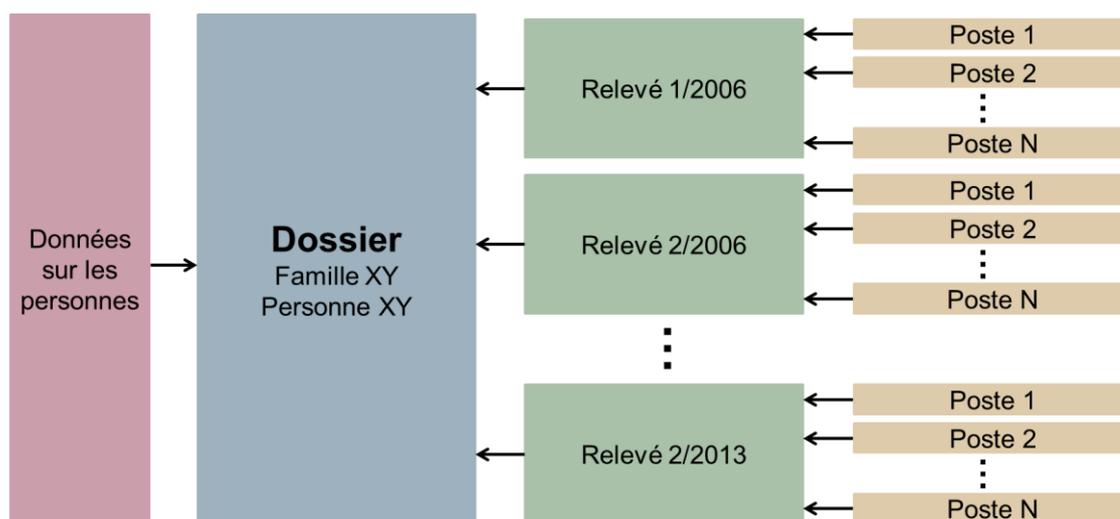
En Valais, l'analyse des aspects financiers de l'aide sociale se base sur les données cantonales de l'aide sociale. Des informations sont disponibles sur toutes les prestations versées ou prises en charge par le canton. Les données sont disponibles par dossier pour la plupart des domaines de prestations, mais pour certaines prestations seulement par commune (par ex. coûts des mesures d'intégration).

Les coûts disponibles par dossier sont récapitulés par semestre, dans des relevés qui font apparaître différents postes de coûts et de tâches. Cependant, le détail des postes n'est pas connu pour certains dossiers comportant un revenu professionnel et seuls les coûts nets apparaissent dans le relevé. Nous reviendrons en détail sur ces difficultés.

³ Les données de la statistique financière des prestations sociales sous condition de ressources 2013 et 2014 ne seront vraisemblablement disponibles qu'à l'été 2016, en raison d'un changement de logiciel au sein de l'OFS.

Chaque relevé peut être associé à un dossier contenant des indications sur les personnes assistées et les administrations compétentes. Le regroupement de ces informations permet une analyse détaillée de l'évolution des coûts. Nous avons pu utiliser les données des années 2006 à 2013 pour l'analyse.

Figure 2-1 : Schéma du traitement des données



Source : graphique réalisé par nos soins

2.3 Entretiens sur site

Afin de répondre aux questions d'ordre qualitatif, nous avons mené des entretiens sur site avec les CMS et les prestataires de mesures d'intégration (y compris les entreprises sociales).

- **Entretiens sur site avec les CMS** : les premiers entretiens avec les directeurs des CMS ont eu lieu en septembre et novembre 2014 (d'autres membres du personnel des CMS ont parfois participé aux discussions, par exemple les responsables des affaires sociales). Leur but était de déterminer les structures organisationnelles des CMS, leur organisation du travail, l'offre de prestations et le traitement des dossiers, ainsi que le processus décisionnel communal. Les autres entretiens avec les CMS ont eu lieu en janvier 2015, dans le but spécifique d'examiner la dotation en ressources et les mesures d'intégration.
- **Entretiens sur site avec les prestataires de mesures d'intégration** : des entretiens ont été menés, en complément, avec des prestataires de mesures d'intégration. Les thèmes suivants ont notamment été abordés au cours de ces entretiens : effets des mesures d'intégration sur la situation des prestataires de l'aide sociale, collaboration avec les CMS et application de l'article 11 LIAS et de l'article 18 RELIAS. Les organismes suivants ont

participé à l'enquête (voir en annexe les traits caractéristiques détaillés de ces institutions) :

- Association Tremplin
 - Caritas Valais
 - Centre d'information et d'orientation CIO – Valais Romand
 - COREM
 - Centre Régional Travail et Orientation CRTO
 - Fondation Chez Paou
 - Fondation Intégration pour Tous IPT
 - La Petite Entreprise LPE
 - La Thune
 - Œuvre Suisse d'Entraide Ouvrière OSEO
 - TopJobberwallis
- **Entretiens sur site avec les représentants du canton** : des entretiens ont été menés en janvier 2015 avec les représentants cantonaux, dans le but de tenir compte du point de vue du canton en ce qui concerne, par exemple, les mécanismes de financement ou les procédures de recours.

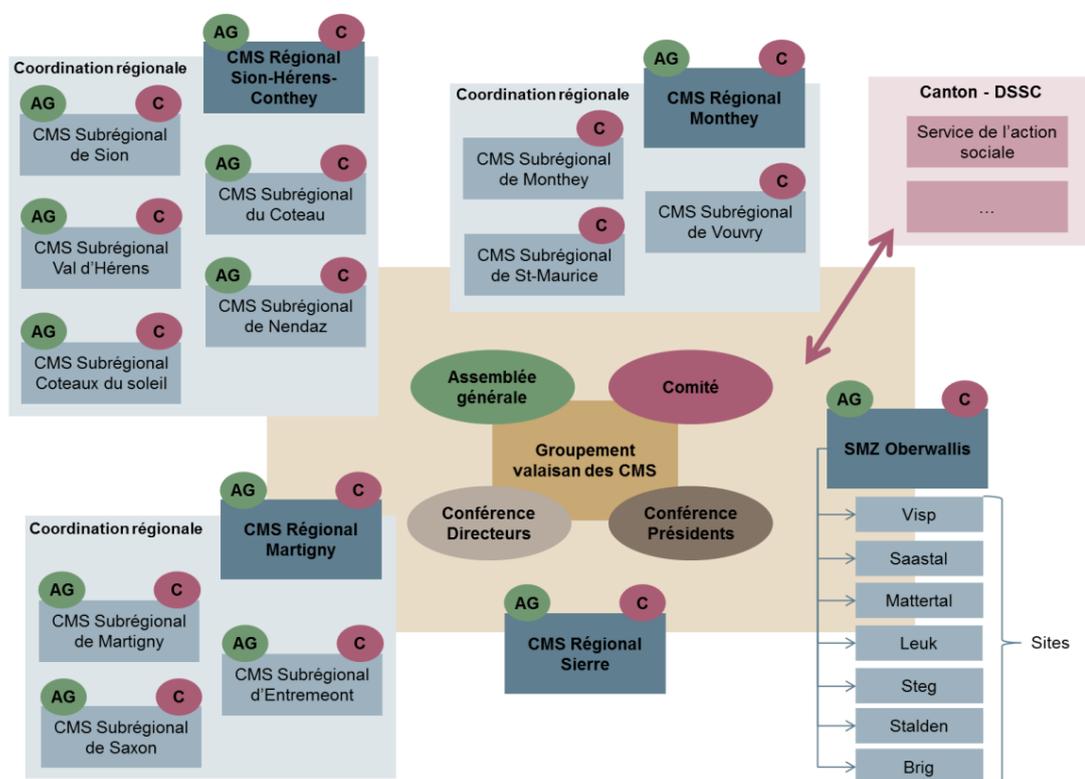
Par ailleurs, des discussions internes ont eu lieu dans le cadre d'une 'table ronde', de même que différentes rencontres avec les délégations des organes parlementaires de surveillance (11.09.14, 13.11.14, 5.2.15).

3 Analyse des structures organisationnelles et de la dotation en ressources

3.1 Structures organisationnelles

La fondation du Groupement valaisan des CMS avait pour but de créer dans chaque région un centre médico-social proposant des prestations de santé et d'aide sociale dans sa région respective. La structure des CMS a cependant évolué très différemment d'un centre à l'autre. Tous ont en commun que la santé représente une plus grande part de leur activité que le travail social (voir le chapitre 3.2 pour plus de précisions). La Figure 3-1 représente la structure actuelle du groupement.

Figure 3-1 : Vue d'ensemble des cinq CMS du canton du Valais



Source : graphique réalisé par nos soins

Comme le montre la figure ci-dessus, deux des cinq régions des CMS ont une structure centrale, la région de Sierre et celle du Haut-Valais. Le Haut-Valais dispose par ailleurs d'antennes externes à la centrale, toutes les décisions stratégiques sont toutefois prises à Brigue. Les trois autres régions des CMS – Sion, Martigny et Monthey – ont des centres subrégionaux qui agissent de manière autonome. La coordination régionale sans fonction dirigeante hiérarchique est respectivement assurée par les sous-centres de Sion, Martigny et

Monthey. Dans les régions des CMS de Sion et Martigny, chaque sous-centre possède une assemblée générale et un comité. L'ensemble des régions des CMS de Sion et Martigny dispose par ailleurs d'une assemblée générale et d'un comité. Quant à la région CMS de Monthey, il n'existe qu'un comité dans les sous-régions, une assemblée générale n'étant organisée qu'au niveau régional du CMS. Les régions des CMS de Sierre et du Haut-Valais organisent logiquement une assemblée générale au niveau de la région CMS et constituent, à ce niveau, un comité.

Que penser de ces différentes structures? Les avantages d'une structure décentralisée résident en règle générale dans la proximité avec les communes et l'ancrage régional. Nous pouvons en déduire qu'une structure décentralisée est plus rentable sur le plan économique et – tant que les communes participent au financement – qu'elle privilégie le postulat de l'équivalence fiscale („qui paie, commande“). Parmi les inconvénients fréquemment cités figurent les interfaces supplémentaires, les doublons structurels ou la perte d'informations. Les effets d'une rentabilité économique sont en outre contestés, notamment en raison de la coordination supplémentaire requise.

Explications relatives aux différentes régions des CMS

Les remarques relatives aux différents CMS sont les suivantes:

- Le **CMS de Sierre** est le seul à ne posséder qu'un seul site et aucun centre subrégional. Cela signifie que toutes les prestations de santé et d'aide sociale des 16 communes qui lui sont rattachées sont centralisées à Sierre.
- Le **CMS de Sion-Hérens-Conthey** dispose de cinq centres subrégionaux : Sion (3 communes), Vétroz (4 communes), Hérens (5 communes), Coteau (4 communes) et Nendaz (1 commune). Le **CMS de Monthey-St-Maurice** est également réparti sur plusieurs centres subrégionaux comme Monthey (5 communes), Vouvry (4 communes) et St-Maurice (9 communes).⁴ Le **CMS de Martigny-Entremont** se compose des trois centres subrégionaux de Martigny (6 communes), Entremont (6 communes) et Saxon (6 communes). Les différents centres subrégionaux sont généralement indépendants les uns des autres, mais il y en a toujours un qui assure les fonctions de coordination et de représentation⁵ (Sion, Monthey et Martigny).
- Le **CMS du Haut-Valais**, à l'instar de celui de Sierre, ne possède pas de centre subrégional car ses missions sont exécutées de façon décentralisée. Il existe plusieurs sites, dont les fonctions sont principalement médicales : Viège (10 communes), Saastal (4 communes), Matteredal (5 communes), Loèche (11 communes), Steg (7 communes), Stalden (5 communes) et Brigue (25 communes). Les services financiers, le contrôle de gestion et le service du personnel sont centralisés sur le site de Brigue.

⁴ Dans la région CMS de Monthey, il existe une commune – Val d'Illiez – qui n'est rattachée à aucun centre subrégional en matière d'aide sociale et qui procède aux clarifications sur le plan intracommunal.

⁵ Les centres de Sion, Monthey et Martigny représentent notamment leur région respective dans les rencontres cantonales.

Le rattachement des communes aux CMS suit les limites des districts, à quelques exceptions près :⁶

- CMS du Haut-Valais: Haut-Valais sans la commune de Salquenen
- CMS de Sierre : communes du district de Sierre et commune de Salquenen
- CMS de Sion : communes des districts d'Hérens, Sion et Conthey
- CMS de Martigny : communes des districts de Martigny et Entremont et commune de Salvan
- CMS de Monthey : communes des districts de Monthey et St-Maurice (sans la commune de Salvan)

3.2 Frais d'exploitation et dotation en ressources

Ci-après, nous nous intéressons aux frais d'exploitation des CMS dans le domaine de l'aide sociale. Les chiffres recueillis par le canton font à ce titre office de base. En raison des différents relevés de cas, il n'est pas certain que les chiffres soient suffisamment fiables. Au regard des **différents programmes informatiques**, il convient de partir du principe que les données ne sont pas comparables à l'heure actuelle. Citons par exemple le **manque d'homogénéité dans la distinction entre les dossiers financiers et non-financiers**. Les différences indiquent qu'il n'existe pas de distinction homogène par-delà les CMS. Des uniformisations sont nécessaires à la fois au niveau des programmes informatiques que de la distinction des dossiers.

La couverture des déficits, respectivement la prise en charge des frais d'exploitation non couverts, sont assurées par les pouvoirs publics, en l'espèce le canton à 62,5 % et les communes à 37,5 %, jusqu'en 2014. Depuis le 1^{er} janvier 2015, le canton supporte 70 % de la dépense nette et les communes 30 %.

Le graphique ci-dessous représente la totalité des frais d'exploitation cantonaux et communaux des cinq régions des CMS entre 2009 et 2013 dans le domaine de l'aide sociale. Même si les comparaisons doivent être interprétées avec précaution en raison de la disparité des pratiques et de la qualité des données insuffisante entre les CMS, les frais d'exploitation ont fait l'objet de légères modifications entre les années 2009 et 2011. Quelques régions, comme Martigny ou le Haut-Valais, ont même réussi à les réduire pendant cette période. Les frais d'exploitation augmentent en revanche fortement en 2012 et en particulier en 2013, dans toutes les régions des CMS. La plus faible croissance est observée dans le Haut-Valais, qui présentait toutefois déjà en 2009 des frais d'exploitation élevés.

L'examen des coûts par habitant dans le domaine de l'aide sociale fait apparaître des différences entre les régions en 2013. Avec 23 CHF, le CMS de Sierre présente les frais

⁶ Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie (2007), Nouveau mandat de prestations délivré aux centres médico-sociaux régionaux du canton du Valais, p. 4.

d'exploitation les plus bas par habitant, tandis que Martigny et Monthey, avec 37 CHF par habitant, atteignent le maximum. En comparant les frais d'exploitation avec les dossiers financiers et non-financiers, il s'avère que les coûts par dossier sont à nouveau les plus bas à Sierre, tandis que ceux du Haut-Valais et de Martigny sont les plus élevés. A noter toutefois que la proportion de dossiers non-financiers à Sierre est la plus élevée, représentant quasiment deux tiers des dossiers. Quant à Martigny, le rapport entre les dossiers financiers et non-financiers est équilibré.

En étudiant le rapport entre les frais d'exploitation et le nombre de personnes assistées dans les dossiers financiers, les coûts sont comparables dans la partie francophone du Valais. Les coûts dans le Haut-Valais sont ici nettement plus élevés. En analysant les frais d'exploitation par unité de personnel, le Haut-Valais présente les coûts les plus élevés, tandis que les régions francophones se distinguent par des coûts globalement comparables. A relever que dans les régions dans lesquelles le nombre de dossiers non-financiers est plus élevé, le nombre de dossiers financiers stagne. Dans ces régions, il est donc probable que les efforts de prévention déployés par les CMS soient fructueux et évitent que les bénéficiaires de prestations ne se retrouvent à l'aide sociale.

Figure 3-2 : Frais d'exploitation des services d'aide sociale des CMS, nombre de dossiers

Frais d'exploitation par an	Martigny	Monthey	Sion	Sierre	Brig-Visp	Total Canton
2009	1'191'176	1'003'722	1'348'602	684'028	2'181'269	6'408'797
2010	1'312'351	1'168'462	1'481'871	730'934	2'269'987	6'963'605
2011	1'302'877	1'278'914	1'655'277	805'578	2'357'690	7'400'336
2012	1'663'292	1'625'550	1'935'117	986'558	2'496'852	8'707'369
2013	2'258'811	2'043'205	2'481'865	1'119'286	2'797'575	10'700'742
Frais d'exploitation en 2013 par rapport aux grandeurs caractéristiques						
Population 2013	60'375	55'259	81'547	49'371	80'459	327'011
Frais d'exploitation 2013 par habitant (en CHF)	37	37	30	23	35	33
Nombre total de dossiers						
Dossiers financiers						
2009	481	468	700	306	632	2'587
2010	406	469	610	261	602	2'348
2011	505	534	649	293	596	2'577
2012	586	626	767	341	580	2'900
2013	678	630	824	408	608	3'148
Dossiers non financiers 2013	678	859	865	755	1'107	4'264
Total des dossiers 2013	1'356	1'489	1'689	1'163	1'715	7'412
Charges par dossier (en CHF) 2013	1'666	1'372	1'469	962	1'631	1'444
Personnes assistées dans les dossiers financiers						
Personnes assistées 2013	1'133	1'081	1'408	664	1'024	5'310
Frais d'exploitation par personne assistée (en CHF) 2013	1'994	1'890	1'717	1'685	2'732	2'015
Unités de personnel						
Unités de personnel	25.3	19.7	21.6	10.8	22.1	99.4
Frais d'exploitation par unité de personnel (en CHF)	89'281	103'716	115'168	104'120	126'415	107'621

Sources:

	Années pour lesquelles les comptes ont été révisés et validés par le SSP et le SAS
	Années pour lesquelles les comptes ont été revus par le SSP mais non encore validés
	Années pour lesquelles les données correspondent aux comptes déposés par les CMS

Au regard de la dotation en ressources, il convient de préciser que la proportion de (jeunes) femmes actives dans le travail social croît constamment. L'expérience moyenne des travailleurs sociaux est en outre très limitée. Cela s'explique par le fait que certains jeunes travailleurs sociaux changent d'activité et réduisent leur taux de travail durant la phase familiale pour finalement occuper des postes à temps partiel. La question de la reconnaissance sociale et de la rémunération des travailleurs sociaux se pose lorsque les professionnels se réorientent vers d'autres activités.

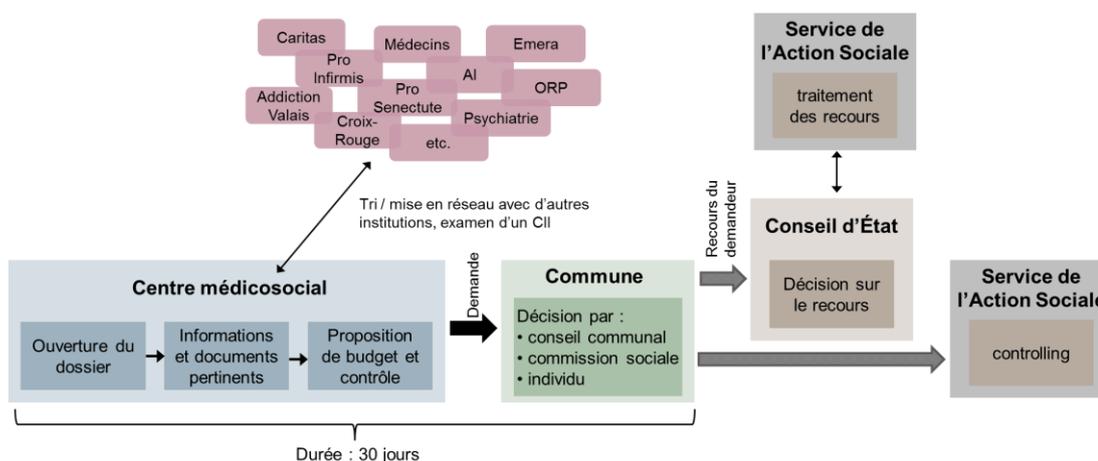
4 Description des processus dans le domaine des services sociaux

4.1 Traitement des dossiers et prise de décision - Parcours typique d'un dossier

Sur le principe, l'examen d'un dossier se déroule de la même manière dans les différents CMS : la déclaration des bénéficiaires de l'aide sociale et le regroupement des informations et documents pertinents (données personnelles, vérification de la compétence et des droits à l'aide sociale) s'effectuent au CMS. Sur la base de la législation en vigueur et des directives cantonales, les travailleurs sociaux vérifient s'il y a lieu de collaborer avec d'autres organismes (par exemple en cas de problèmes multiples). Ils élaborent une proposition de budget qui est vérifiée par deux contrôleurs et transmise à la commune ou à la ville sous la forme d'une demande. La commune accepte ou rejette la proposition sur cette base.

Les principales différences dans le traitement des dossiers résident dans le nombre de personnes et d'échelons intervenant dans la prise des décisions. La décision est prise soit par le conseil communal (individu ou conseil communal complet), soit par une commission sociale ou encore par une personne agissant en qualité de représentant du conseil communal. Il arrive que plusieurs échelons soient concernés ; à Martigny, par exemple, les dossiers sont soumis par un travailleur social à la commission sociale compétente, dont le président présente les cas au conseil communal qui rend enfin une décision. La commune doit faire connaître sa décision au demandeur dans les 30 jours suivant le dépôt de la demande (art. 13 LIAS). Le demandeur dispose d'un droit de recours (voir le chapitre suivant). La Figure 4-1 représente l'organigramme de traitement des dossiers.

Figure 4-1 : Schéma du processus de traitement des dossiers



Source : graphique réalisé par nos soins

4.2 Recours

Comme le montre la Figure 4-1, les demandeurs ont la possibilité de déposer un recours auprès du Conseil d'Etat contre la décision de la commune. Les recours sont traités de différentes manières selon les CMS : certains assistent le demandeur dans la procédure de recours, d'autres pas. Ce soutien peut consister, par exemple, en ce que le travailleur social compétent informe le demandeur qu'il peut formuler un recours et lui indique la démarche à suivre.

Le Service de l'action sociale traite le recours à l'attention du Conseil d'Etat. Ce faisant, le service met tout en œuvre pour tenir compte à la fois des intérêts des bénéficiaires de l'aide sociale et de la position de la commune. Moins de la moitié des cas est finalement soumise au Conseil d'Etat pour décision. Dans la plupart des recours, le Service de l'action sociale élabore une proposition de solution ou, dans les cas évidents, contacte la commune lorsqu'elle refuse à tort le soutien au demandeur d'aide sociale. Il est tout à fait envisageable que la commune réexamine alors le dossier.

En 2014, le nombre de recours a nettement augmenté. Un classement par type de règlement des recours n'est cependant pas encore disponible.

Figure 4-2: Statistique des recours pour les années 2008 à 2013

Type de règlement du recours	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Recours réglés suite à une proposition du service de l'action sociale	15	10	23	20	28	15	
Recours réglés suite à réexamen par les communes	8	8	8	19	9	11	
Recours réglés sur la base d'un retrait	7	9	4	1	4	7	
Recours réglés car motif du litige est échu	3	4	4	4	7	6	
Recours acceptés ou partiellement acceptés	6	9	9	9	6	8	
Recours refusés	16	10	7	8	10	15	
Recours irrecevables	0	3	2	3	6	3	
Total	55	53	57	64	70	65	105

Source: Service de l'action sociale

4.3 Contrôle de gestion

Le Service de l'action sociale contrôle chaque dossier quant à la cohérence de la décision et au premier budget et adresse un retour aux CMS ou à la commune compétente (dépend de la commune). L'augmentation du nombre de dossiers engendre une charge supplémentaire pour le service dont les ressources n'évoluent pas parallèlement au nombre de dossiers.

Un contrôle de gestion approfondi est réalisé dans le cadre des cas de recours. Dans ce contexte, les décisions préparatoires des CMS sont également étudiées dans le détail et un retour est adressé aux CMS à ce sujet.

4.4 Vue d'ensemble

La figure ci-après récapitule les processus décrits ci-dessus.

Figure 4-3 : Vue d'ensemble des différentes étapes du traitement des dossiers et de la prise de décision

Etape	Démarche
1 Ouverture du dossier	<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration auprès du CMS • Si une personne s'adresse à la commune, elle est renvoyée au CMS compétent.
2 Collecte des informations et documents pertinents	<ul style="list-style-type: none"> • Relevé des informations personnelles (en partie par l'administration) • Le demandeur remet les documents nécessaires (avis d'imposition, polices d'assurance, bulletins de paye, certificat médical, etc.). • Les travailleurs sociaux vérifient l'intégralité des documents et recueillent des informations supplémentaires (par exemple existence de plusieurs comptes bancaires ou postaux au nom du demandeur) • Les droits du demandeur sont ensuite déterminés.
3 Collaboration avec d'autres organismes	<ul style="list-style-type: none"> • Tri : au besoin, le demandeur est adressé à d'autres organismes, par ex. Caritas, la Croix-Rouge, Pro Infirmis ou Pro Senectute • Travail en réseau : en cas de problèmes multiples, une collaboration interinstitutionnelle (CII) est mise en place.
4 Proposition de budget	<ul style="list-style-type: none"> • Les travailleurs sociaux élaborent une proposition de budget • La proposition est examinée par un contrôle 4 yeux.

-
- | | | |
|----------|-------------------------------|---|
| 5 | Décision de la commune | <ul style="list-style-type: none">• Si les documents nécessaires sont complets, la commune doit rendre sa décision dans les 30 jours suivant la demande (art. 13 LIAS)• La décision est prise par :<ul style="list-style-type: none">– le conseil communal (individu ou conseil complet)– la commission sociale– une personne agissant au nom du conseil communal• Dans certains cas, plusieurs de ces acteurs peuvent intervenir dans le processus : ainsi, à Martigny, la commission sociale est d'abord informée puis présente les dossiers au conseil municipal au complet. |
| <hr/> | | |
| 6 | Recours | <ul style="list-style-type: none">• Le demandeur peut déposer un recours auprès du Conseil d'Etat• La demande est étudiée par le Service de l'action sociale pour le compte du Conseil d'Etat; le Service propose une solution conforme à la législation; en cas de décisions communales litigieuses, une discussion est initiée avec la commune concernée• Lorsqu'une décision ne peut être prise par voie de négociation, la décision finale revient au Conseil d'Etat. |
| <hr/> | | |
| 7 | Contrôle de gestion | <ul style="list-style-type: none">• La gestion des dossiers est contrôlée, d'une part, par un examen minutieux des cas présentés au canton avec les recours et, d'autre part, par un examen sommaire de tous les dossiers en vue d'en vérifier la plausibilité; dans ce contexte, la cohérence de la décision et le premier budget sont contrôlés. |
-

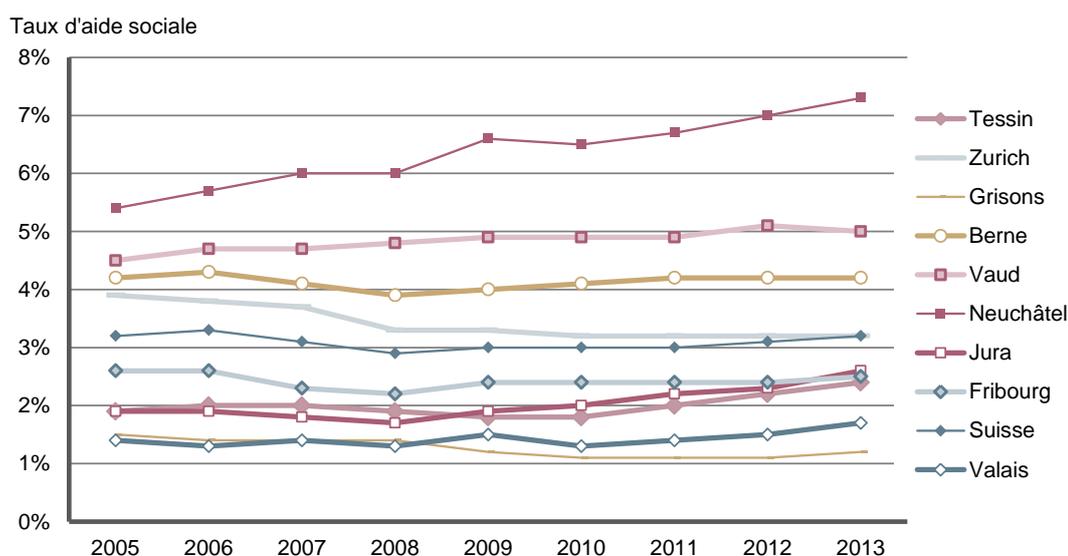
5 Analyse de l'évolution des coûts

5.1 Evolution et structure des bénéficiaires de l'aide sociale

5.1.1 Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale

Parmi tous les cantons comparés, le canton du Valais est l'avant-dernier en terme de taux d'aide sociale, avec 1,7 %. Seul le canton des Grisons présentait un pourcentage de bénéficiaires inférieur en 2013, avec 1,2 %. Le taux de bénéficiaires est presque deux fois plus élevé sur l'ensemble de la Suisse, soit 3,2 %, et plus encore dans les cantons romands de Neuchâtel (7,3 %) et Vaud (5,0 %). Les cantons de Fribourg, du Jura et du Tessin, à 2,5 %, se situent en dessous de la moyenne fédérale mais nettement au-dessus du canton du Valais.

Figure 5-1 : Comparaison intercantonale de l'évolution des taux d'aide sociale

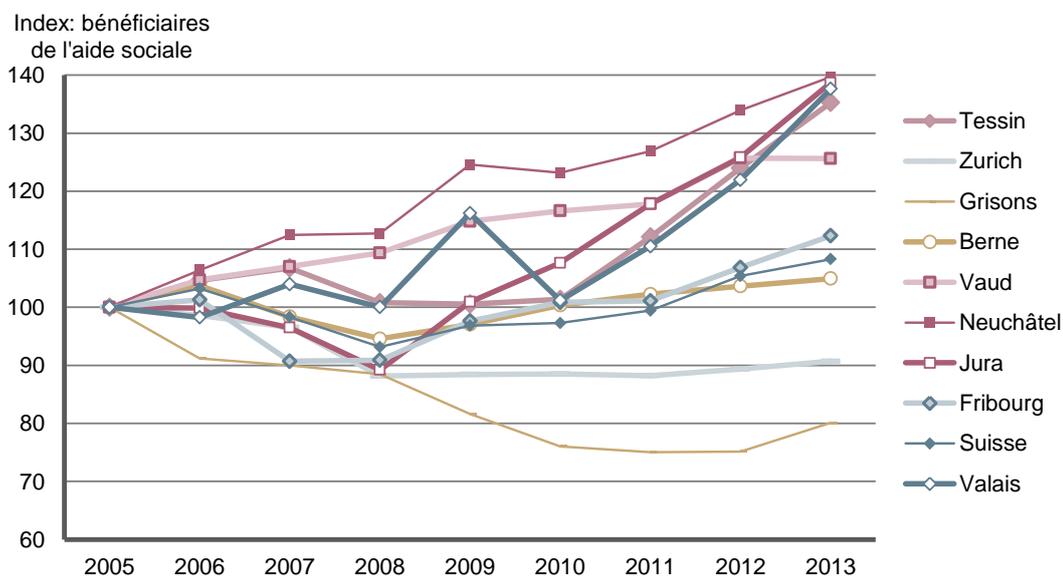


Source : Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

Le taux d'aide sociale est resté stable, pour l'essentiel, entre 2005 et 2012 dans le canton du Valais. Il était déjà de 1,4 % en 2005 et a légèrement baissé en 2010 avant de remonter en 2011 et 2012. En revanche, on observe une nette augmentation en 2013, de 1,5 % à 1,7 %, alors qu'il a baissé dans le canton des Grisons entre 2005 et 2013 de 0,3 points, soit de 1,5 à 1,2 %. Entre 2012 et 2013, une augmentation de 0,1 point est toutefois également observée dans le canton des Grisons. Le taux d'aide sociale est resté globalement stable dans la plupart des autres cantons comparés et dans l'ensemble de la Suisse, avec une tendance à la hausse dans de nombreux cantons en 2010. Dans le canton de Zurich, en revanche, il a

baissé de 4 % à 3,2 % depuis 2003, tandis qu'il montait de 5,4 % à 7,3 % dans le canton de Neuchâtel.

Figure 5-2 : Evolution indexée des bénéficiaires de l'aide sociale (base 2005 = 100)



Source : Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

L'observation indexée du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale (et non du taux d'aide sociale !) dresse un tableau différent. Elle montre que le nombre de bénéficiaires évolue surtout depuis 2008. Dans le canton du Valais, il a augmenté de 38 % entre 2008 et 2013, alors que la croissance de la population n'était que d'environ 6 %. Il faut toutefois souligner que cette évolution se fait à un niveau très bas ; il s'agit donc avant tout d'un effet de rattrapage. En valeur absolue, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale reste très faible dans le canton du Valais. Dans l'ensemble de la Suisse, il a augmenté de 8 % depuis 2005, pour une croissance de la population de 7 %. On remarque une dynamique très similaire dans les cantons du Jura et du Tessin, mais à un niveau légèrement plus élevé.

5.1.2 Comparaison intercantonale de la structure des bénéficiaires

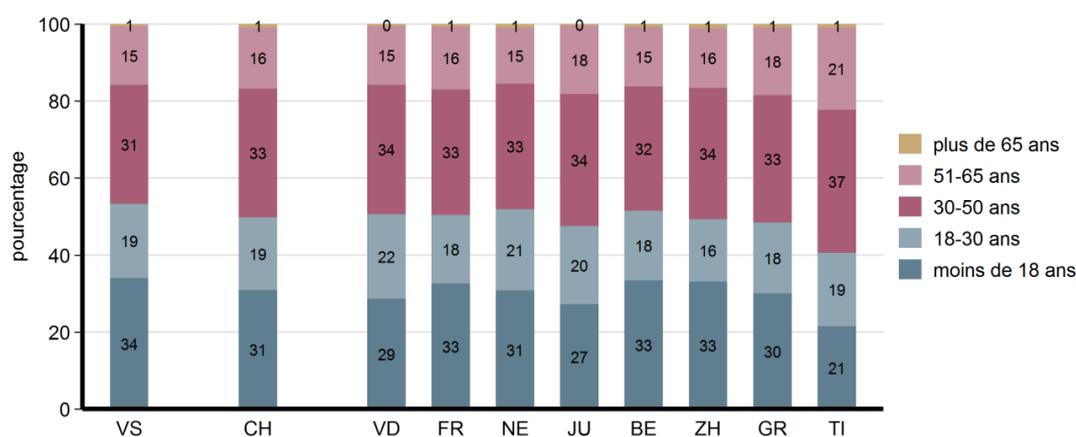
a) Structure d'âge

La structure d'âge des bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton du Valais est très proche de celle de l'ensemble de la Suisse. 34 % des bénéficiaires ont moins de 18 ans. Il s'agit, dans la plupart des cas, d'enfants et d'adolescents qui perçoivent l'aide sociale en même temps que leurs parents.⁷ Les jeunes adultes (entre 19 et 30 ans) représentent 19 % des bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton du Valais, les personnes de 30 à 50 ans 31 % et celles de 51 à 65 ans 15 %. Au-delà de 65 ans, les bénéficiaires ont généralement droit à l'AVS et éventuellement à des prestations complémentaires, de sorte que ce groupe d'âge est extrêmement réduit.

La moyenne suisse est très proche de la répartition en Valais : le pourcentage de bénéficiaires âgés de moins de 18 ans est inférieur de 3 points seulement, celui des bénéficiaires de 30 à 50 ans inférieur de 2 points.

La répartition par âge est également très proche de celle du Valais dans la plupart des cantons comparés, en particulier Fribourg, Neuchâtel, Berne et Zurich ; dans les cantons de Vaud, du Jura et des Grisons, les bénéficiaires de l'aide sociale sont légèrement plus âgés qu'en Valais et dans l'ensemble de la Suisse. La situation est remarquable dans le canton du Tessin, où la part de bénéficiaires âgés de moins de 18 ans, en particulier, est inférieure à la moyenne et celle des bénéficiaires de plus de 30 et plus de 50 ans supérieure à la moyenne.

Figure 5-3 : Bénéficiaires de l'aide sociale par classe d'âge en 2013

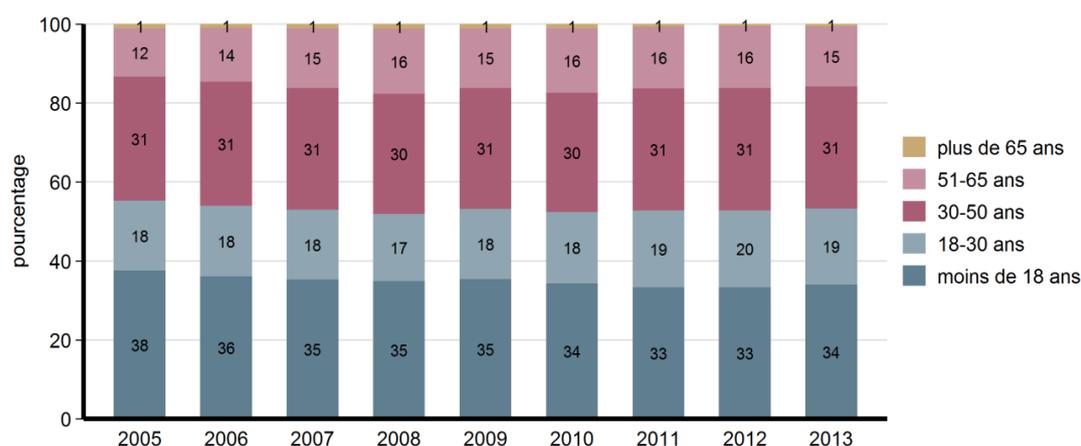


Source : Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

⁷ Les différences entre les pourcentages cantonaux des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de moins de 18 ans peuvent résulter du fait que les cantons adoptent des formes de financement différentes en matière de placement d'enfants et d'adolescents en foyer. Le financement peut alors s'effectuer par le biais d'un financement de l'objet, c.à.d. que l'institution bénéficie d'une aide financière ou alors par le biais d'un financement du sujet, selon lequel l'aide sociale verse des prestations subsidiaires lorsque les parents de l'enfant placé en sont incapables.

Au fil du temps, une légère diminution de la proportion de bénéficiaires âgés de moins de 18 ans est observée: alors qu'elle s'élevait en 2005 à 38 %, elle se situait en 2013 à 34 %. A contrario, la classe d'âge entre 51 et 65 ans a surtout connu une nette augmentation. Les proportions des autres classes d'âge sont toutefois restées, pour l'essentiel, stables.

Figure 5-4 : Bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton du Valais: évolution des classes d'âge



Source: Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

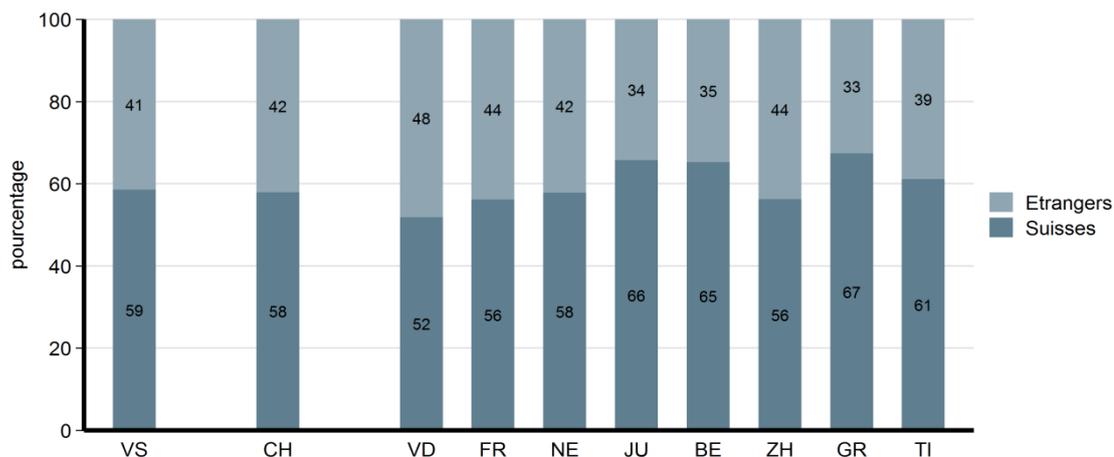
b) Nationalité⁸

Dans le canton du Valais, 59 % des titulaires des dossiers d'aide sociale sont de nationalité suisse et 41 % sont étrangers. Cela coïncide presque avec la moyenne sur l'ensemble de la Suisse, où la part des bénéficiaires étrangers est de 42 %.

La part des bénéficiaires de nationalité suisse est proche de celle du Valais dans les cantons de Fribourg, Neuchâtel, Zurich et du Tessin, mais elle est seulement de 52 % dans le canton de Vaud. Dans les cantons du Jura, de Berne et des Grisons, elle est nettement plus élevée, entre 65 et 67 %.

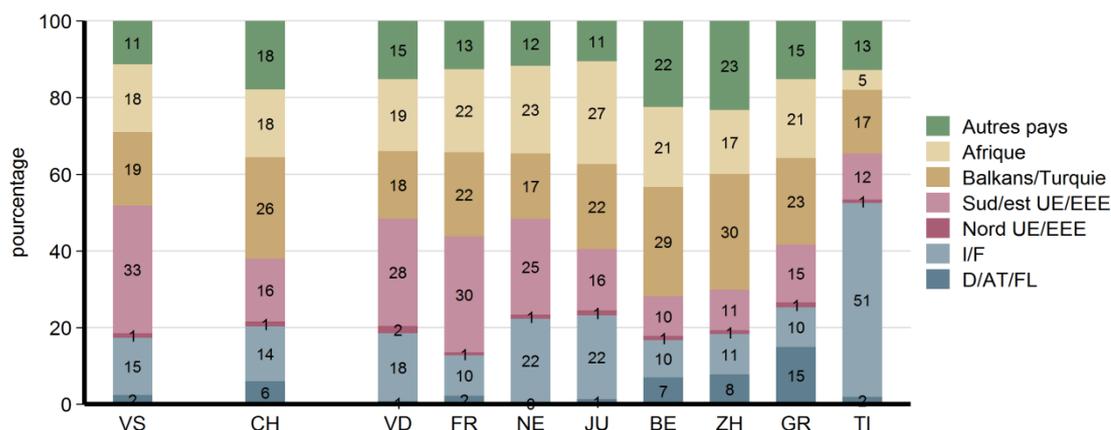
⁸ Pour des raisons de disponibilité des données, cette section concerne la nationalité des cas d'aide sociale, définie comme la nationalité de la première personne figurant dans le dossier : généralement l'époux dans les couples ou les familles biparentales, ou le parent ayant la charge des enfants pour les familles monoparentales.

Figure 5-5 : Dossiers d'aide sociale par nationalité du bénéficiaire principal en 2013



Source : Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

Figure 5-6 : Nationalité des bénéficiaires principaux étrangers en 2013



Catégories:

UE/EEE Nord: Belgique, Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Irlande, Islande, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Suède

UE/EEE Sud/Est: Andorre, Bulgarie, Grèce, Malte, Pologne, Portugal, Roumanie, Espagne, Hongrie, Chypre, Slovaquie, République tchèque, Slovénie, Estonie, Lettonie, Lituanie

Balkans/TR: Albanie, Turquie, Serbie, Croatie, Bosnie-et-Herzégovine, Monténégro, Macédoine, Kosovo

Source : Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

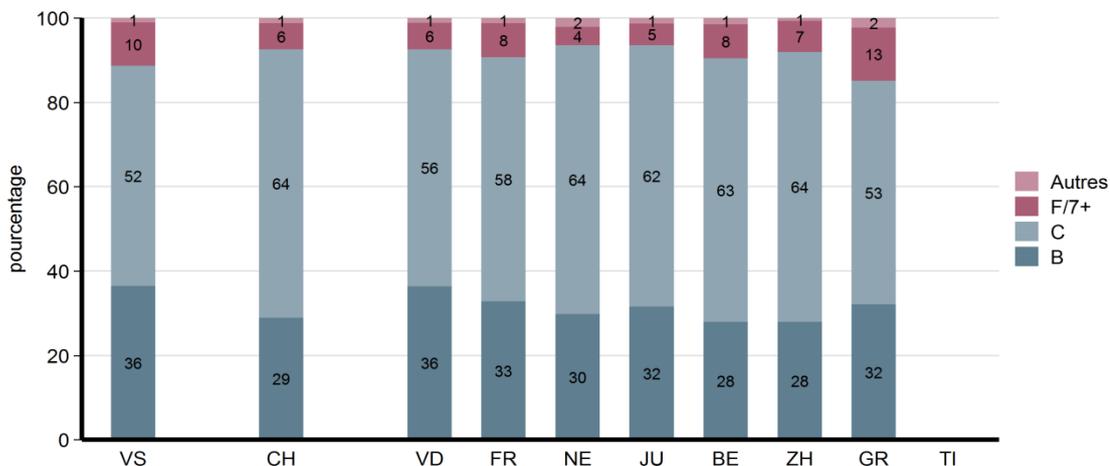
Parmi les bénéficiaires étrangers, 2 % sont originaires des pays germanophones voisins (Allemagne, Autriche et Liechtenstein), 15 % des bénéficiaires étrangers viennent de France et d'Italie et seul 1 % des bénéficiaires étrangers est issu des pays du nord de l'UE et de l'EEE. Les proportions de ces groupes de nationalités sont très proches de la moyenne suisse. Les ressortissants des pays du sud et de l'est de l'UE et de l'EEE représentent un groupe important, avec 33 % des dossiers étrangers. Sur l'ensemble de la Suisse, ce groupe

de nationalités ne représente que 16 %. En revanche, les bénéficiaires originaires des Balkans et de Turquie sont sous-représentés dans le canton du Valais par rapport à l'ensemble de la Suisse, avec 19 % des dossiers étrangers. Les bénéficiaires d'origine africaine se situent pour leur part dans la moyenne suisse, avec 18 % des dossiers étrangers, et les ressortissants des autres pays en dessous de la moyenne, avec 11 % des dossiers étrangers.

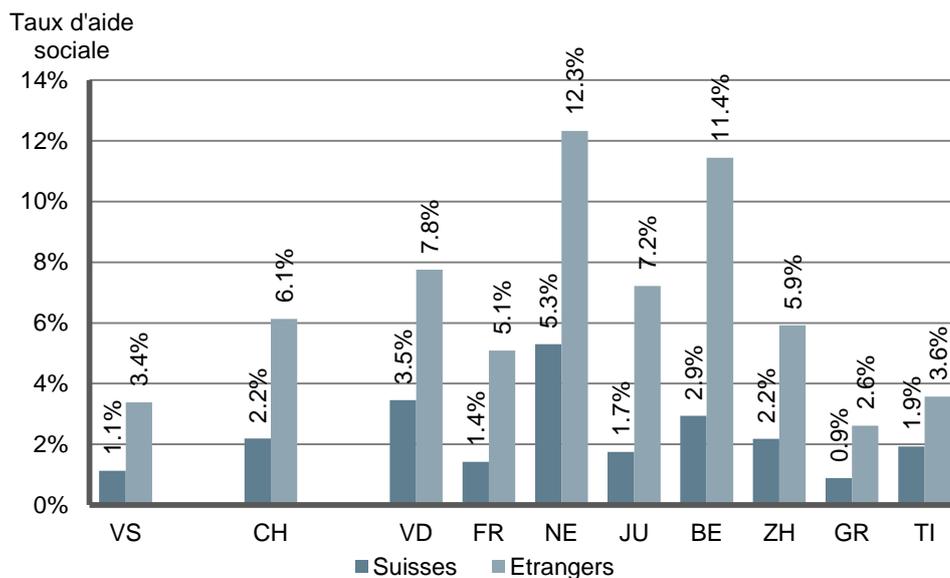
La proportion des différents groupes de nationalités est très différente d'un canton à l'autre dans notre comparaison. On peut discerner nettement des schémas par région linguistique : dans les cantons romands, les Français et les Italiens sont surreprésentés, de même que les ressortissants des pays du sud et de l'est de l'UE et de l'EEE, alors que les bénéficiaires originaires des pays des Balkans et de Turquie sont sous-représentés par rapport à l'ensemble de la Suisse. La situation dans les autres cantons romands n'est donc pas fondamentalement différente de celle du Valais. Dans les cantons alémaniques de Berne et de Zurich, en revanche, les ressortissants des Balkans, de Turquie et des « autres régions » sont surreprésentés par rapport à l'ensemble de la Suisse. Dans le canton touristique des Grisons, les bénéficiaires provenant des pays germanophones voisins sont plus nombreux que dans l'ensemble de la Suisse. Dans le canton du Tessin, plus de 50 % des bénéficiaires étrangers sont italiens ou français, tandis que les ressortissants de pays africains y sont sous-représentés.

En Valais, 36 % des bénéficiaires étrangers disposent d'un permis B, 52 % d'un permis C, 10 % sont des réfugiés et personnes admises à titre provisoire avec une durée de séjour supérieure à sept ans. En comparaison suisse, le groupe des dossiers avec permis C est nettement sous-représenté. Les bénéficiaires avec permis B, ceux avec un statut de réfugiés et les personnes admises à titre provisoire sont au contraire surreprésentés. Les données montrent que les personnes avec permis B sont actives dans les branches du tourisme et de la construction bien au-delà de la moyenne. Ces dernières sont confrontées à un risque nettement plus élevé de chômage saisonnier. Sur l'ensemble de la population, les personnes avec permis B sont également légèrement surreprésentées dans le canton du Valais, une situation certainement due à l'importance des branches du tourisme et de la construction.

Les cantons de Vaud et des Grisons présentent également une proportion de bénéficiaires avec permis C inférieure à la moyenne. Dans le canton de Vaud, les proportions de dossiers avec permis B et dans les Grisons de réfugiés et personnes admises à titre provisoire sont toutefois légèrement plus élevées. Neuchâtel, le Jura, Berne et Zurich se situent toutefois dans la moyenne suisse.

Figure 5-7 : Statut des principales catégories de personnes étrangères 2013

Source: Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

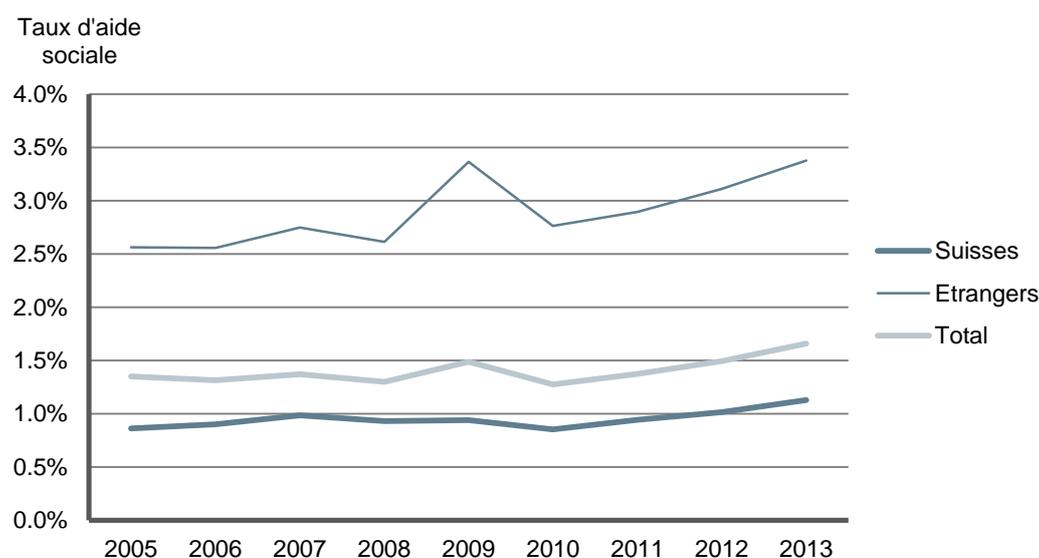
Figure 5-8 : Taux d'aide sociale par nationalité 2013

Source: Statistique suisse de l'aide sociale, STATPOP, graphique réalisé par nos soins

Le taux d'aide sociale de la population étrangère est nettement supérieur à celui de la population suisse. Dans le canton du Valais, le taux d'aide sociale de la population suisse s'élève à 1,1 % en 2013. Pour la population étrangère, ce taux se situait à 3,4 %. Une situation similaire est constatée à l'échelle nationale, toutefois à un niveau quasiment deux fois plus élevé. Dans les cantons comparés, les taux d'aide sociale des populations suisse et étrangère présentent également de nettes différences.

En observant l'évolution des taux d'aide sociale spécifiques du canton du Valais, on constate que celui de la population suisse a augmenté de 0,9 % à 1,1 % depuis 2005. La dynamique s'est toutefois principalement manifestée entre 2010 et 2013. Pour la population étrangère, une croissance du taux d'aide sociale de 2,6 % à 3,4 % est dénotée, la dynamique étant surtout observée depuis 2010. Il y a lieu de partir du principe que cette évolution est due à la structure des branches économiques.

Figure 5-9 : Taux d'aide sociale du canton du Valais: évolution par nationalité



Source: Statistique suisse de l'aide sociale, STATPOP, ESPOP, graphique réalisé par nos soins

c) Structure familiale

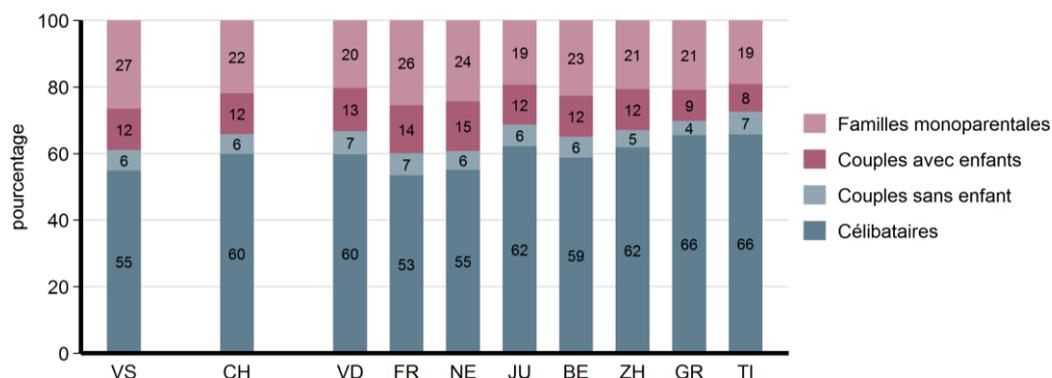
Dans le canton du Valais, 55 % des dossiers d'aide sociale concernent des célibataires, 6 % des couples sans enfant et 12 % des couples avec enfant(s). Les 27 % restant sont des familles monoparentales.

Cette répartition est proche de celle de l'ensemble de la Suisse. La part des couples avec et sans enfant(s), en particulier, ne diffère que marginalement de celle-ci. En revanche, la proportion de célibataires est légèrement plus élevée (60 %) pour l'ensemble de la Suisse, celle des familles monoparentales (22 %) nettement inférieure. La part proportionnellement élevée de familles monoparentales est certainement l'une des raisons pour lesquelles le canton du Valais compte de nombreux bénéficiaires de moins de 18 ans.

La répartition des structures familiales dans le canton du Valais est donc relativement similaire à celle des cantons de Fribourg, Neuchâtel et Berne. Les cantons du Jura, de Zurich, des Grisons et du Tessin, pour leur part, se distinguent par une forte proportion de céliba-

taires (entre 62 % et 66 %), tandis que la part des familles monoparentales y est plus faible qu'en Valais.

Figure 5-10 : Dossiers d'aide sociale par structure familiale en 2013⁹



Source : Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

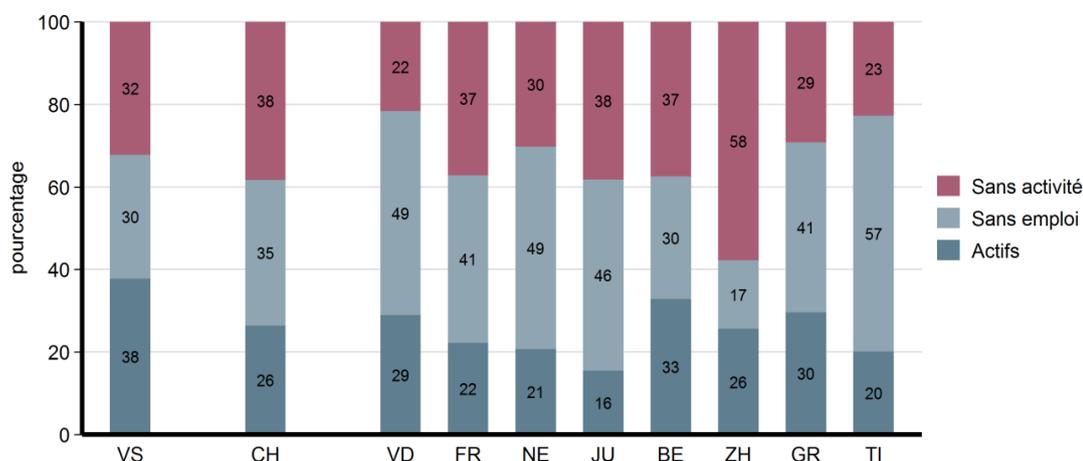
d) Situation professionnelle

Remarque : les résultats de cette section sont à prendre avec prudence, en raison de problèmes de délimitation entre les catégories « sans activité » (c'est-à-dire ne recherchant pas un travail) et « sans emploi » (c'est-à-dire en recherche d'emploi). En conséquence, les différences entre ces deux catégories ne sont pas expliquées.

En Valais, 38 % de tous les bénéficiaires d'aide sociale âgés de plus de 18 ans ont une activité professionnelle, soit 8 points de plus que la moyenne pour l'ensemble de la Suisse. Les proportions sont très semblables dans les cantons de Vaud et Berne. Dans le canton de Neuchâtel, la part de bénéficiaires de l'aide sociale ayant une activité professionnelle est plus faible de 6 points environ qu'en Valais, tandis qu'elle est nettement inférieure, entre 22 % et 26 %, dans les cantons de Fribourg, du Jura, de Neuchâtel, de Zurich et du Tessin. Cela met en exergue un problème de « travailleurs à faible revenu » dans le canton du Valais. Quant aux secteurs d'activité des bénéficiaires exerçant une activité lucrative, il s'agit avant tout du commerce, de la restauration et d'autres secteurs de services, toutes des branches à salaires inférieurs. Le motif d'inactivité le plus fréquemment enregistré est par contre une „incapacité de travail provisoire“.

⁹ La catégorie « Autres » a été supprimée pour l'analyse.

Figure 5-11 : Dossiers d'aide sociale selon la situation professionnelle en 2013 (personnes âgées de plus de 18 ans)



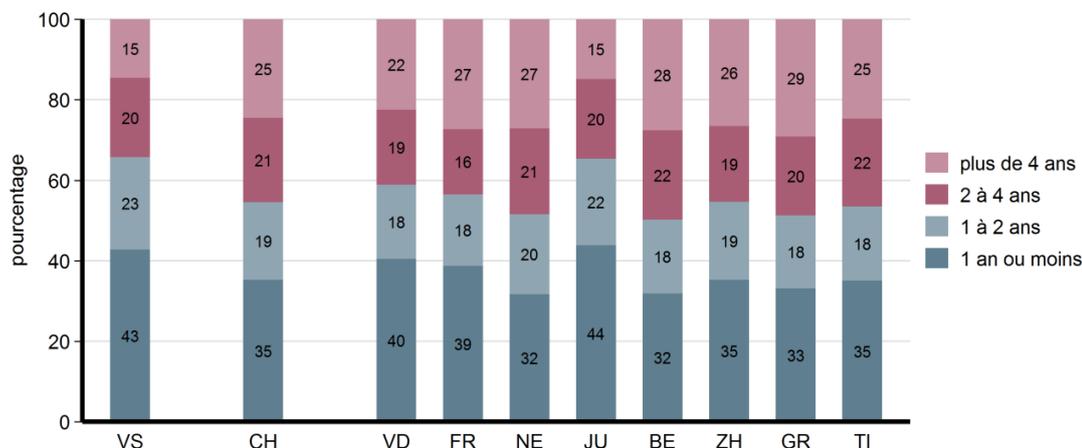
Source : Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

e) Durée des prestations

La durée des prestations dans chaque dossier d'aide sociale est plus courte dans le canton du Valais que la moyenne suisse : 43 % des aides ont été versées durant moins d'un an, 23 % pendant 1 à 2 ans. Dans 20 % des dossiers, l'aide sociale s'étend sur 2 à 4 ans et elle dépasse 4 ans dans 15 % des cas. Dans l'ensemble de la Suisse, en revanche, 35 % seulement des dossiers bénéficient d'une aide pendant moins d'un an, tandis que 25 % sont dépendants des prestations sociales depuis plus de 4 ans.

Dans les cantons comparés, le tableau est très hétérogène : les durées des prestations sont très proches de la moyenne suisse dans les cantons de Neuchâtel, Berne, Zurich et du Tessin. Elles ont tendance à être plus longues dans le canton des Grisons. A l'inverse, dans le canton du Jura, les durées de prestations sont très inférieures à la moyenne et 44 % des dossiers bénéficient de l'aide sociale depuis moins d'un an. Les cantons du Jura et du Valais ont ainsi des durées de versement des aides sociales presque identiques. La durée des prestations est également un peu plus courte que la moyenne suisse dans le canton de Vaud.

Dans le canton du Valais, plusieurs raisons peuvent justifier la brève durée moyenne des prestations. D'une part, la structure des branches économiques de ce canton touristique dépend fortement du secteur d'activité. Pour les personnes présentant une période de cotisations à l'AC insuffisante, cela peut entraîner une réduction croissante de la durée des prestations. D'autre part, le nombre élevé de bénéficiaires de courte durée peut également être un symptôme de la forte croissance du taux d'aide sociale des années passées. De nombreuses personnes sont nouvellement bénéficiaires de l'aide sociale, ce qui tire la durée moyenne des dossiers vers le bas.

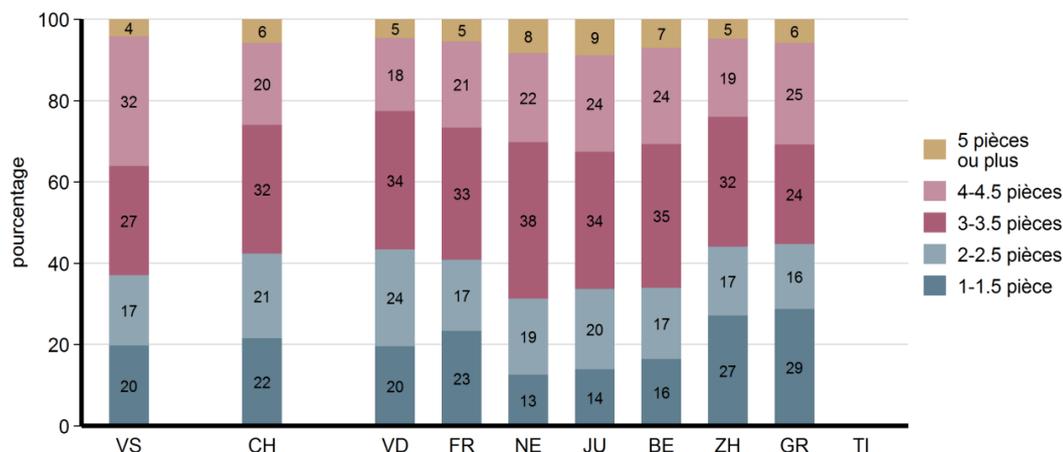
Figure 5-12 : Dossiers d'aide sociale par durée des prestations en 2013

Source : Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

f) Taille des logements

Si l'on considère la taille des logements des bénéficiaires de l'aide sociale, on remarque qu'elle est supérieure à la moyenne suisse dans le canton du Valais : 32 % des bénéficiaires vivent dans un logement de 4 à 4,5 pièces, contre 20 % seulement sur l'ensemble de la Suisse. Cependant, les appartements de 3-3,5 pièces sont sous-représentés par rapport à l'ensemble de la Suisse. Dans les cantons comparés, la taille des logements est légèrement supérieure à la moyenne dans les cantons de Neuchâtel, du Jura et de Berne, mais inférieure à la moyenne dans les Grisons et le canton de Zurich. Cela peut être lié, entre autres, au fait qu'une part supérieure à la moyenne d'appartements de 4-4,5 pièces est disponible en Valais.

En outre, au fil du temps, on remarque que la part des appartements de 4 et 4,5 pièces occupés par des bénéficiaires de l'aide sociale a baissé entre 2006 et 2012 dans le canton du Valais (non illustré) : il y en avait encore 37 % en 2006 et leur proportion a donc baissé depuis de 5 points. Simultanément, la proportion de petits logements, jusqu'à 2,5 pièces, a légèrement augmenté. En revanche, la taille des logements est restée globalement stable sur l'ensemble de la Suisse.

Figure 5-13 : Dossiers d'aide sociale : taille des logements en 2013¹⁰

Source : Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

Plusieurs facteurs expliquent le nombre moyen de chambres proportionnellement élevé: premièrement, le nombre d'appartements dans le canton du Valais se distingue par une part de 4-4.5 pièces plus élevée que la moyenne.¹¹ Deuxièmement, le nombre élevé de familles monoparentales bénéficiaires de l'aide sociale a besoin de logements proportionnellement plus grands. En effet, les deux parents cherchent en règle générale un logement suffisamment spacieux pour accueillir les enfants. La brève durée moyenne peut constituer un dernier facteur, puisque certaines personnes n'ont pas encore été contraintes de déménager dans un logement de plus petite taille.

5.2 Identification des principaux facteurs influant sur les coûts

5.2.1 Evolution des coûts des éléments de toutes les prestations sociales sous condition de ressources

Remarque préalable: les passages ci-après traitent de toutes les prestations sociales sous condition de ressources, comme par exemple l'aide sociale, les subventions des primes de caisse maladie, les prestations complémentaires. Toutes les prestations sont prises en compte, même celles qui n'étaient pas uniquement destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale, p.ex. les réductions des primes pour familles à revenu inférieur.

Les coûts des prestations sociales sous condition de ressources ont nettement augmenté dans le canton du Valais sur les dix dernières années. S'ils étaient encore de 77 millions de

¹⁰ Les chiffres du canton du Tessin manquent et ne sont donc pas représentés.

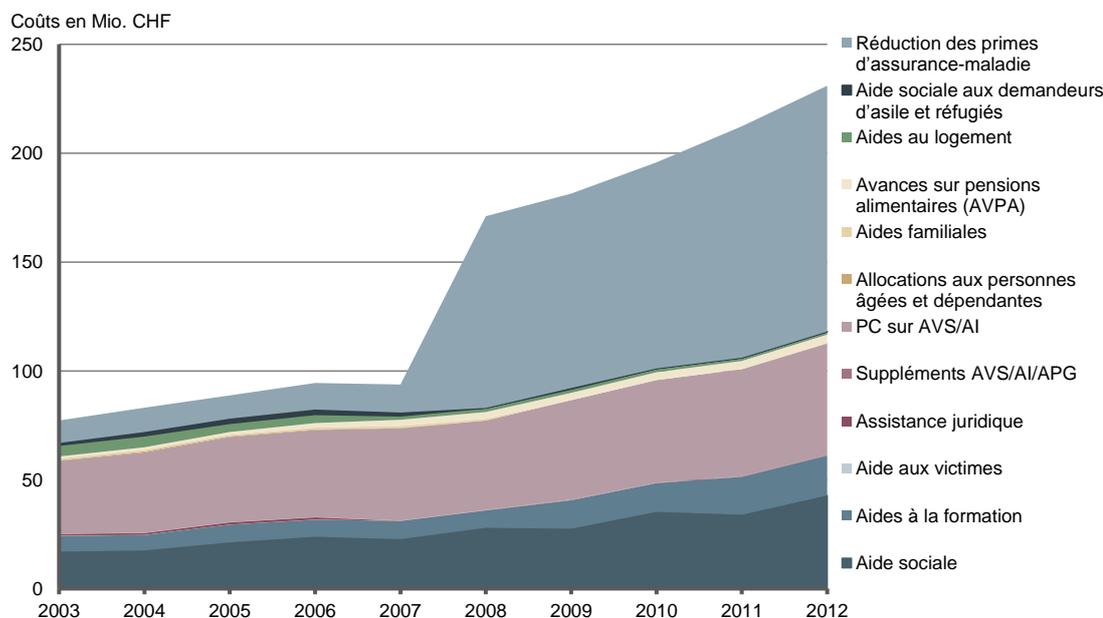
¹¹ Cf. Statistique des bâtiments et des logements de l'OFS

CHF en 2003, ils sont passés à 231 millions en 2012. Les coûts de la plupart des prestations sociales ont augmenté de manière relativement constante sur cette période. Les coûts des réductions sur primes ont été multipliés par six à la suite d'un transfert des dépenses de la Confédération aux cantons dans le cadre de la RPT en 2008, de sorte à quasiment doubler les frais totaux cette année-là. Pendant toute la période considérée, les coûts des réductions de primes d'assurance-maladie ont été multipliés par plus de dix pour le canton, passant de 10 à 113 millions de CHF.

Les coûts de l'aide sociale sont passés de 17 millions de CHF en 2003 à 43 millions en 2012, soit une augmentation de 150 %. Leur progression a été relativement régulière, avec même de légères baisses certaines années. Comme les coûts de l'aide sociale, ceux des subsides à la formation ont augmenté de 7 à 18 millions de CHF. Les coûts des avances sur pension alimentaire ont quadruplé eux aussi, passant de 1 à 4 millions de CHF. Le gros poste des prestations complémentaires a connu une progression de 33 à 51 millions de CHF entre 2003 et 2012.

Parallèlement, les coûts d'autres prestations sous condition de ressources ont baissé. Les coûts des aides au logement ont par exemple fortement diminué, de 5,2 millions à 1,4 millions de CHF. Ces dépenses étaient toutefois relativement insignifiantes, de sorte que le résultat final reste une augmentation globale des frais des prestations sociales sous conditions de ressources.

Figure 5-14 : Evolution des coûts de toutes les prestations sociales sous condition de ressources dans le canton du Valais (part des communes et du canton)

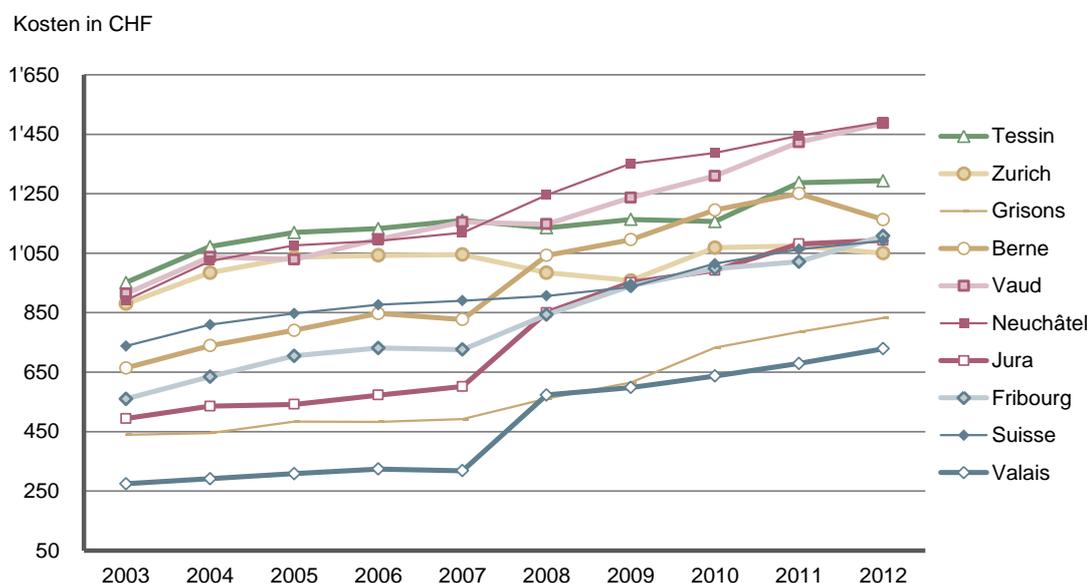


Source : Statistiques financières des prestations sociales sous condition de ressources, graphique réalisé par nos soins

En ce qui concerne les coûts par habitant de toutes les prestations sociales sous condition de ressources, ils ont augmenté de 275 à 729 CHF entre 2003 et 2012 dans le canton du Valais. Dans notre comparaison intercantonale, seuls les Grisons affichent une valeur aussi basse, avec 832 CHF par habitant. L'augmentation dans ces deux cantons a été d'environ 400 CHF sur cette période. Si l'on ne tient pas compte de l'augmentation des coûts liée aux transferts lors de la réduction des primes d'assurance-maladie en 2008, on constate que les frais ont relativement moins augmenté dans le canton du Valais. Parmi les cantons comparés, le Valais continue à présenter les coûts par habitant les plus bas. Ces dernières années, un certain rapprochement de la moyenne suisse a pu être constaté dans le canton du Valais, du fait que les coûts évoluaient auparavant nettement en dessous de la moyenne.

Dans les autres cantons, les coûts par habitant des prestations sociales sous conditions de ressources sont nettement plus élevés. Dans l'ensemble de la Suisse, ils ont augmenté, entre 2005 et 2012, de 738 à 1'092 CHF par habitant. Les deux cantons romands de Vaud et Neuchâtel affichent des coûts très élevés, de l'ordre de 1'500 CHF, tout comme le Tessin avec 1'294 CHF. Fribourg, le Jura, Berne et Zurich, en revanche, se situent autour de la moyenne suisse.

Figure 5-15 : Evolution des coûts par habitant de toutes les prestations sociales sous conditions de ressources en comparaison entre les cantons



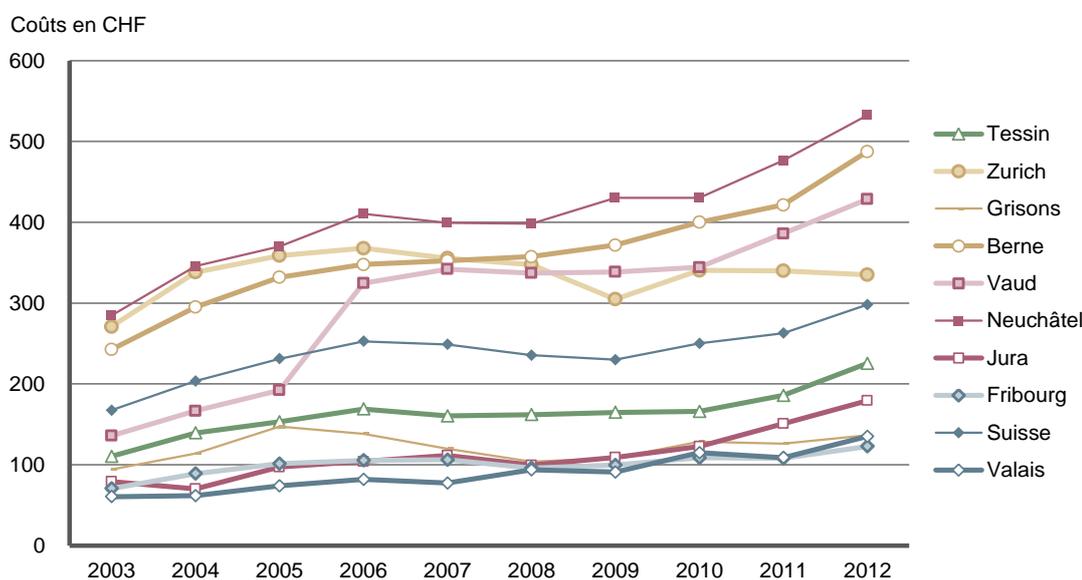
Source : Statistiques financières des prestations sociales sous condition de ressources, STATPOP, graphique réalisé par nos soins

Si l'on ne tient compte que de l'aide sociale au sens strict, à l'exclusion des autres prestations sociales sous conditions de ressources, le tableau est similaire. Dans le canton du Valais, ses coûts sont passés de 61 à 135 CHF par habitant entre 2003 et 2012. Seul le canton

de Fribourg a des coûts moins élevés avec 123 CHF par habitant, tandis que les coûts dans le canton des Grisons sont presque les mêmes.

En moyenne sur la Suisse, les coûts par habitant de l'aide sociale ont augmenté de 167 à 298 CHF entre 2003 et 2012. En dessous de cette moyenne, on trouve aussi les cantons du Tessin et du Jura, le canton de Zurich se situant pour sa part légèrement au-dessus. C'est dans le canton de Neuchâtel que les coûts par habitant de l'aide sociale sont les plus élevés, avec 533 CHF. Les cantons de Berne et de Vaud, à 488 et 429 CHF, se situent eux aussi nettement au-dessus de la moyenne nationale.

Figure 5-16 : Evolution des coûts de l'aide sociale par habitant en comparaison intercantonale



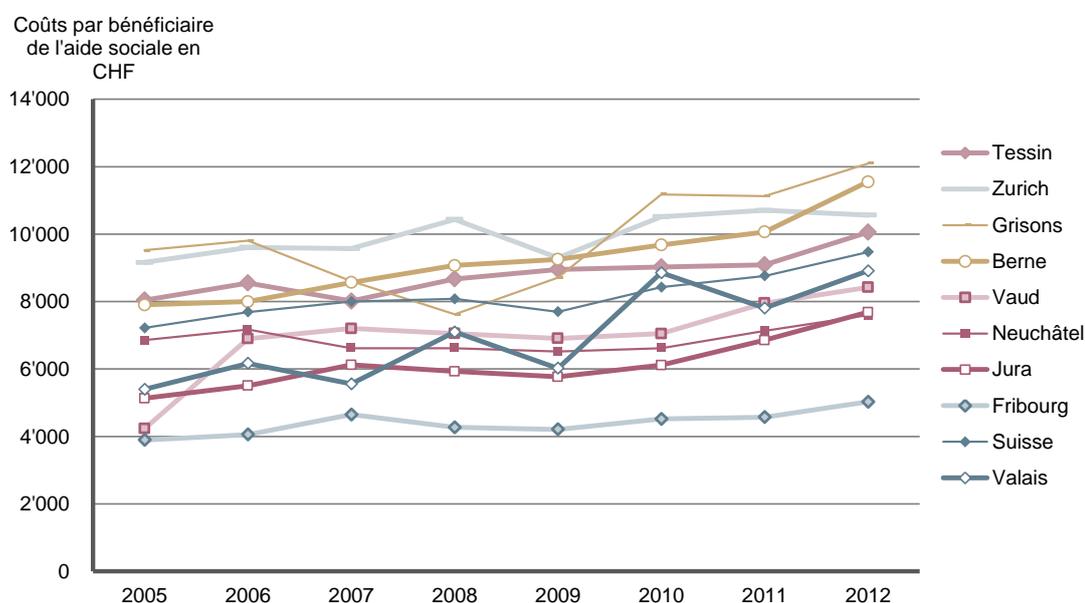
Source : Statistiques financières des prestations sociales sous condition de ressources, STATPOP, graphique réalisé par nos soins

Les coûts par habitant sont calculés au moyen du taux d'aide sociale et des coûts par personne assistée. Or les coûts de l'aide sociale par personne assistée donnent une image très différente des coûts par habitant : en moyenne, ils sont de 8'900 CHF dans le canton du Valais, un peu en dessous de la moyenne pour la Suisse qui est de 9'500 CHF. On remarque toutefois qu'ils ont augmenté de 65 % depuis 2003 dans le canton du Valais, contre 31 % sur l'ensemble de la Suisse. Le canton s'est donc rapproché de la moyenne nationale (les pics de 2008 et 2010 sont explicables : voir le chapitre suivant.)

Le canton de Fribourg affiche, de loin, les coûts les plus faibles par personne assistée, avec 5'000 CHF. Les cantons de Vaud, de Neuchâtel et du Jura se rapprochent tous nettement du Valais, et ainsi de la moyenne suisse, avec plus de 7'500 CHF. Les coûts d'aide sociale les

plus élevés par personne assistée sont dénotés dans le canton des Grisons, à raison de 12'100 CHF, suivi de près par le canton de Berne avec 11'600 CHF.

Figure 5-17 : Evolution des coûts de l'aide sociale par personne assistée



Source : Statistiques financières des prestations sociales sous condition de ressources, Statistique suisse de l'aide sociale, graphique réalisé par nos soins

Remarque: Dans la rubrique „4.1 Aide sociale" de l'office fédéral de la statistique (OFS) sur les prestations sociales sous conditions de ressources figurent d'autres dépenses, entres autres, l'aide sociale pour les réfugiés et les admissions provisoires. C'est pourquoi le montant y figurant est plus élevé que celui indiqué par le canton du Valais pour l'assistance versée aux personnes domiciliées en Valais.

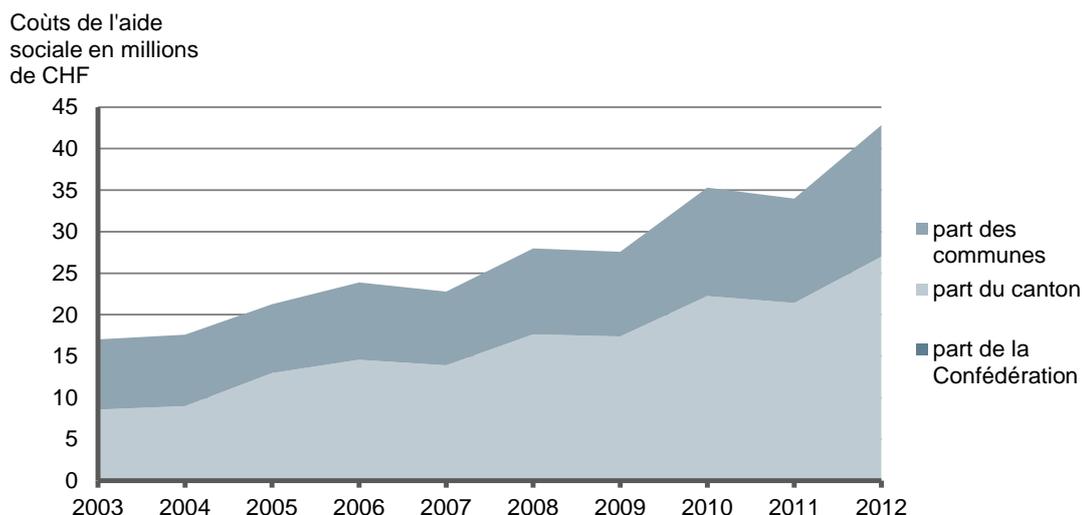
Du point de vue politique, la répartition des coûts entre la Confédération, le canton et les communes est un aspect important. Pour l'aide sociale au sens strict, la part du canton était de 63 % en 2012, celle des communes de 37 % (cf. figure 5-18).¹² La part du canton a nettement augmenté au cours des dix dernières années : elle était encore de 50 % en 2003, et autant pour les communes. En revanche, la part fédérale dans l'aide sociale est proche de zéro. Une nouvelle répartition entre les communes et le canton est entrée en vigueur au 1.1.2015. Désormais, les communes prennent en charge 30 % et le canton 70 % des coûts d'aide sociale.

Le tableau diffère dès lors que l'on prend en considération toutes les prestations sous conditions de ressources : en 2012, la part de la Confédération y était de 36 %, celle du canton de 51 % et celle des communes de 9 % (il reste 4% qui n'ont pas pu être imputés statistiquement). La part des communes est restée globalement stable sur les dix dernières années. En

¹² Cf. Loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socioprofessionnelle (art. 3).

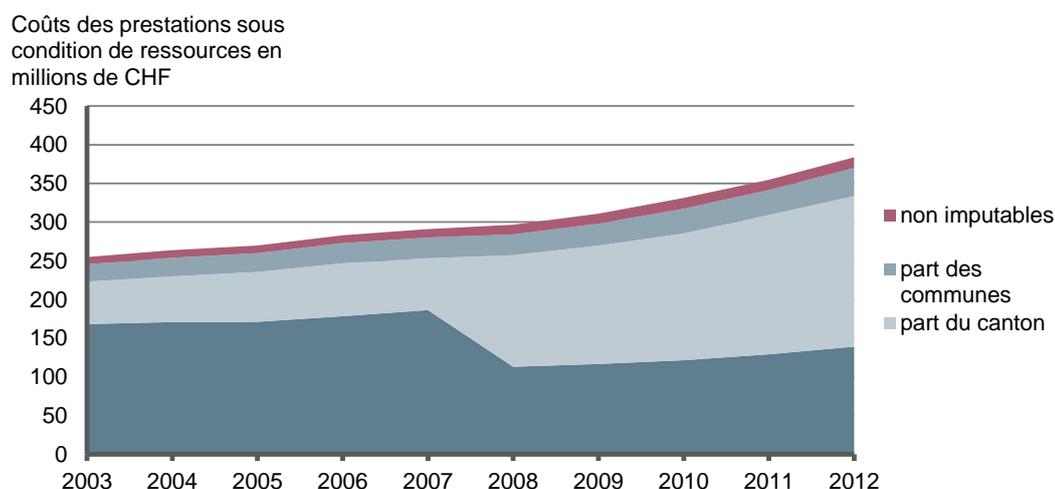
ce qui concerne le canton et la Confédération, on constate les effets du transfert de coûts de celle-ci à celui-là lors de la réduction des primes d'assurance-maladie en 2008, qui a déjà été évoquée. La part de la Confédération était encore de 66 % en 2003 et celle du canton de 22 %. En 2008, la part du canton fait un bond de 23 % à 59 %. Ce changement est lié au nouveau mécanisme de financement, dans le cadre de la réorganisation de la péréquation financière nationale (PFN).

Figure 5-18 : Evolution des coûts de l'aide sociale dans le canton du Valais : répartition entre Confédération, canton et communes



Source : Statistiques financières des prestations sociales sous condition de ressources, graphique réalisé par nos soins; part de la Confédération n'est pas illustrée, puisque l'aide sociale relève du canton.

Figure 5-19 : Evolution des coûts de toutes les prestations sociales sous conditions de ressources dans le canton du Valais : répartition entre Confédération, canton et communes



Source : Statistiques financières des prestations sociales sous condition de ressources, graphique réalisé par nos soins

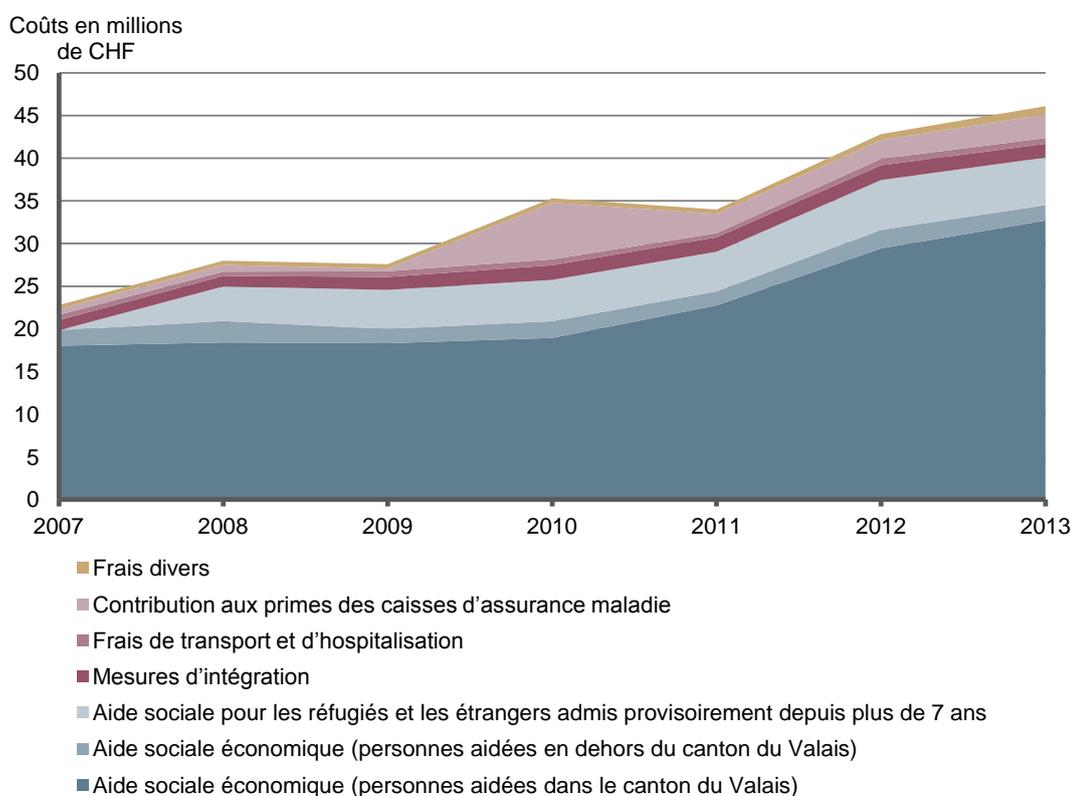
5.2.2 Evolution des différents postes de l'aide sociale

Les différents postes de l'aide sociale ont suivi des évolutions très différentes depuis 2007. La plus grande part des coûts provient de l'aide sociale économique à destination des personnes vivant dans le canton du Valais et dont l'aide est financée par le canton. Les coûts de ce type de prestations étaient de 18,0 millions de CHF en 2007 et ont connu une augmentation de 5 % environ jusqu'en 2010, à 19,0 million de CHF. On observe toutefois une augmentation marquée depuis 2011 : 70 % jusqu'à 2013, à 32,7 millions de CHF.

L'aide sociale destinée aux Valaisans pris en charge à l'extérieur du canton et financée par le canton du Valais est restée globalement constante depuis 2007, avec cependant certaines fluctuations. On constate une nette progression de l'aide sociale aux réfugiés et aux étrangers admis provisoirement, dont le coût, précédemment pris en charge par la Confédération, n'entre dans le champ de compétences financières du canton que depuis 2008. Ce coût a augmenté de 4,1 millions à 5,8 million de CHF depuis 2008.

Le coût des mesures d'intégration était d'environ 1,6 million de CHF en 2013. Il a ainsi augmenté de 30 % depuis 2007, avec toutefois un léger repli depuis 2010. L'évolution des frais de transport et d'hospitalisation suit la même tendance.

Figure 5-20 : Evolution des coûts de l'aide sociale dans le canton du Valais, 2007-2013



Source : Données de l'aide sociale du canton du Valais, graphique réalisé par nos soins

L'évolution des contributions aux primes d'assurance-maladie est frappante. Jusqu'en 2009, elles étaient inférieures à 1 million de CHF. En 2010, elles ont brutalement augmenté jusqu'à 6,6 millions de CHF, ce qui s'explique par la prise en charge des primes non couvertes des années précédentes. Depuis 2011, elles se sont relativement stabilisées entre 2,3 et 2,8 millions de CHF.

5.2.3 Evolution de certains postes de l'aide sociale économique

Remarque préliminaire : cette section contient des analyses de l'évolution de certaines catégories de coûts de l'aide sociale :

- aide économique pour des personnes assistées en Valais, qui sont financées par le canton du Valais,
- aide économique pour des Valaisans qui sont assistés dans d'autres cantons mais sont financés par le canton du Valais, ainsi que
- les coûts pour des mesures d'intégration.¹³

Les coûts de l'aide sociale pour réfugiés et personnes admises à titre provisoire, notamment, n'y figurent pas.¹⁴ Il convient en outre de tenir compte du fait que dans le présent chapitre, il y a lieu de distinguer les dossiers avec comptabilisation selon les postes des recettes et dépenses et les dossiers avec comptabilisations à forfait. On procède à une comptabilisation à forfait dans certaines circonstances, lorsqu'une personne exerce une activité professionnelle et que seule une partie du coût de la vie doit être remboursée. Aucune analyse par postes de recettes et dépenses n'est possible pour ces dossiers (cf. digression).

Les dépenses pour les dossiers avec comptabilisation selon les postes des recettes et dépenses s'élevaient en 2013 à près de 48 millions de CHF, tandis que les recettes y relatives atteignaient près de 16 millions de CHF. Cela correspond à des dépenses nettes de 32 millions de CHF. Ont par la même occasion été comptabilisées à forfait des dépenses de l'ordre de 5 millions de CHF.

Le plus important poste de dépenses des dossiers avec comptabilisation selon les postes des recettes et dépenses est le minimum vital, avec 22,1 millions de CHF. Le deuxième poste de dépenses le plus important est celui des frais de logement, avec 13,9 millions de CHF. Les dépenses pour les coûts de la santé s'élèvent à 2,2 millions de CHF, pour les frais de placement à 4,2 millions de CHF. Les suppléments d'intégration selon les directives CSIAS (supplément d'intégration et supplément minimal d'intégration) coûtent 1,4 million de

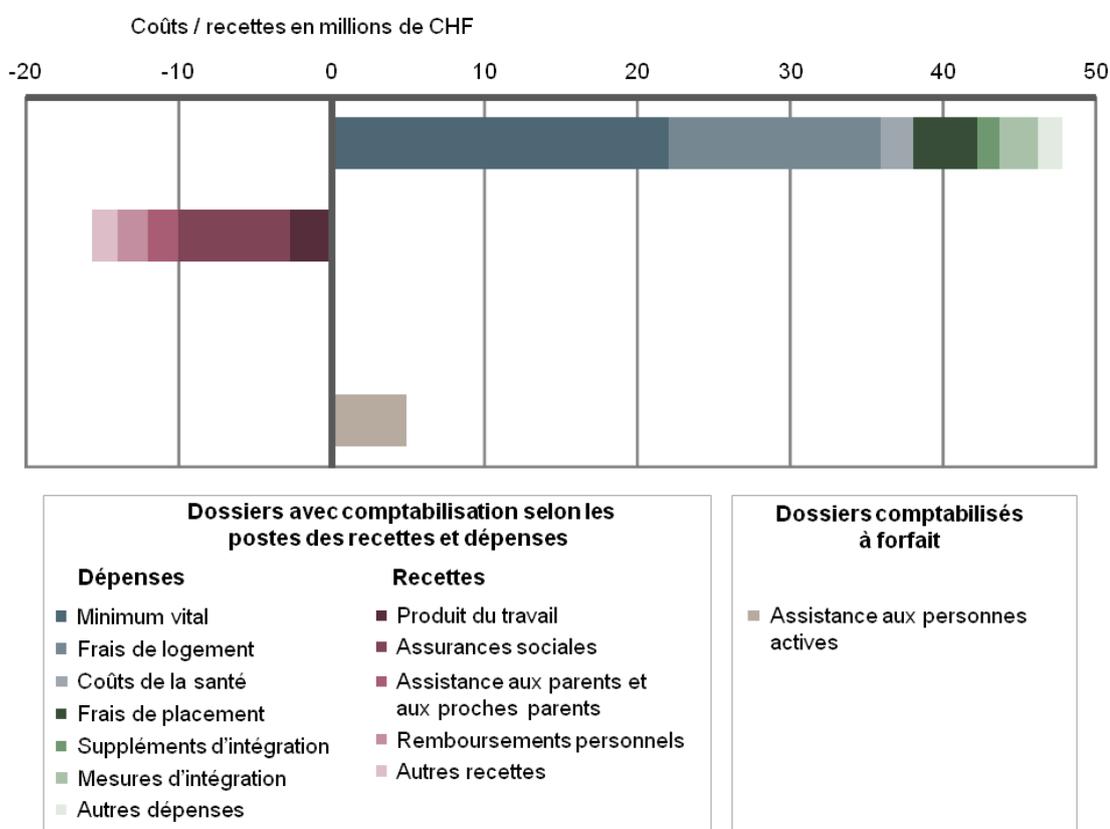
¹³ Jusqu'en 2012, les coûts des mesures d'intégration pour une année sont définis comme les coûts du 4^{ème} trimestre de l'année précédente et des trois premiers trimestres de l'année respective. En 2013, le système a été modifié de sorte à prendre en compte les 3^{ème} et 4^{ème} trimestres de l'année précédente et les 1^{er} et 2^{ème} trimestres de l'année en cours. Il en ressort que les coûts imputés en 2013 n'englobent que ceux de trois trimestres, à savoir le 4^{ème} trimestre 2012 et les 1^{er} et 2^{ème} trimestres 2013. Pour l'analyse, la valeur affichée pour 2013 a ainsi été extrapolée avec un facteur 4/3.

¹⁴ Ces coûts sont gérés via un autre environnement informatique.

CHF, les mesures cantonales d'intégration 2,5 millions de CHF. 1,6 millions de CHF ont été dépensés pour d'autres postes de dépenses mineurs.

Les assurances sociales (AI, AC, APG, etc.) constituent le principal poste de recettes, avec 7,4 millions de CHF. Le deuxième poste de recettes est le produit du travail, avec 2,7 millions de CHF.¹⁵ L'assistance aux parents et aux proches parents contribue aux recettes pour 2,0 millions de CHF, tandis que les remboursements personnels totalisent 1,9 million de CHF. Divers autres postes de recettes totalisent 1,7 million de CHF supplémentaire.

Figure 5-21 : Structure des coûts de l'aide sociale économique dans le canton du Valais en 2013



Source : données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

Depuis 2007, les dépenses brutes pour l'aide sociale économique (dossiers avec comptabilisation selon les postes des recettes et dépenses) ont nettement augmenté de 31,1 millions

¹⁵ A noter que la plupart des dossiers de personnes avec revenu lucratif n'y figurent pas car ils sont comptabilisés à forfait. Les recettes effectives du produit du travail sont donc plus élevées.

de CHF à 47,9 millions de CHF en 2013. Cela correspond à une augmentation de plus de 50 %, sachant que la majeure partie de la croissance a eu lieu depuis 2010.

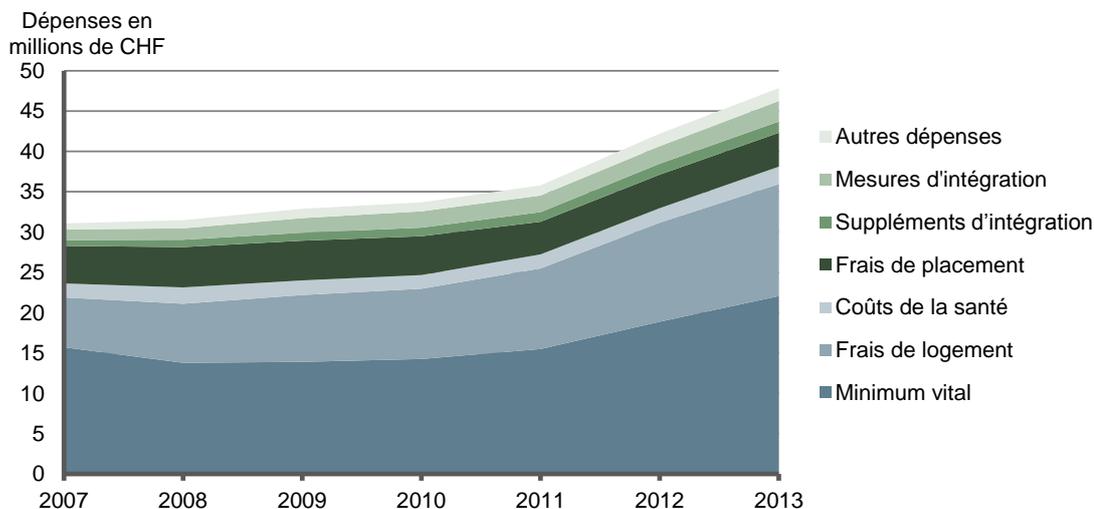
Le poste de dépenses le plus important, le minimum vital, a augmenté de 40 % depuis 2007, passant de 15,7 millions de CHF à 22,1 millions de CHF. Il est frappant de constater que les dépenses pour le minimum vital étaient en recul jusqu'en 2008/2009, mais qu'ensuite et surtout depuis 2011, elles ont augmenté vertigineusement de près de 3 millions de CHF par année. L'évolution des coûts dans le domaine du minimum vital sera examinée de plus près à la section 5.2.4.

Le deuxième poste de dépenses en importance, les frais de logement, a aussi considérablement augmenté depuis 2007 : si les dépenses n'atteignaient que 6,2 millions de CHF en 2007, elles ont augmenté de 125 % pour atteindre en 2013, 13,9 millions de CHF. Les frais de logement ont donc plus que doublé dans cet intervalle. Contrairement au minimum vital, la croissance des frais de logement a été relativement régulière, même si l'on observe aussi une légère accélération de la croissance depuis 2011. La section 5.2.6 examine les détails de cette évolution.

Les autres postes de dépenses ont en règle générale également connu une croissance depuis 2007. Les coûts de la santé sont en grande partie restés stables jusqu'en 2012, puis ils ont augmenté de plus de 20 %. Les dépenses pour les suppléments d'intégration ont doublé depuis 2007. Durant la même période, les coûts des mesures d'intégration ont quasiment doublé, ces dépenses ayant enregistré une hausse de près de 300'000 à 400'000 CHF en 2009 et 2013. Toutefois, comparées aux dépenses pour le minimum vital et les frais de logement, les dépenses dans ce domaine sont relativement minimes, de sorte qu'elles ne contribuent que pour une petite part absolue à la croissance des dépenses. Les frais de placement suivent une évolution opposée : ces dépenses ont diminué de 4,7 millions de CHF à 4,2 millions de CHF depuis 2007 et les coûts se sont figés à ce niveau depuis 2011.

Depuis 2009, les coûts supplémentaires liés à la directive sur „l'octroi et le versement d'allocations familiales pour enfants et d'allocations familiales de formation professionnelle en faveur des personnes sans activité lucrative au bénéfice de l'aide sociale“ sont directement à charge de l'aide sociale. A l'inverse, les coûts ne sont plus couverts par la Caisse de compensation cantonale.

Figure 5-22 : Evolution des postes de dépenses de l'aide sociale économique (dossiers avec comptabilisation selon les postes des recettes et dépenses)



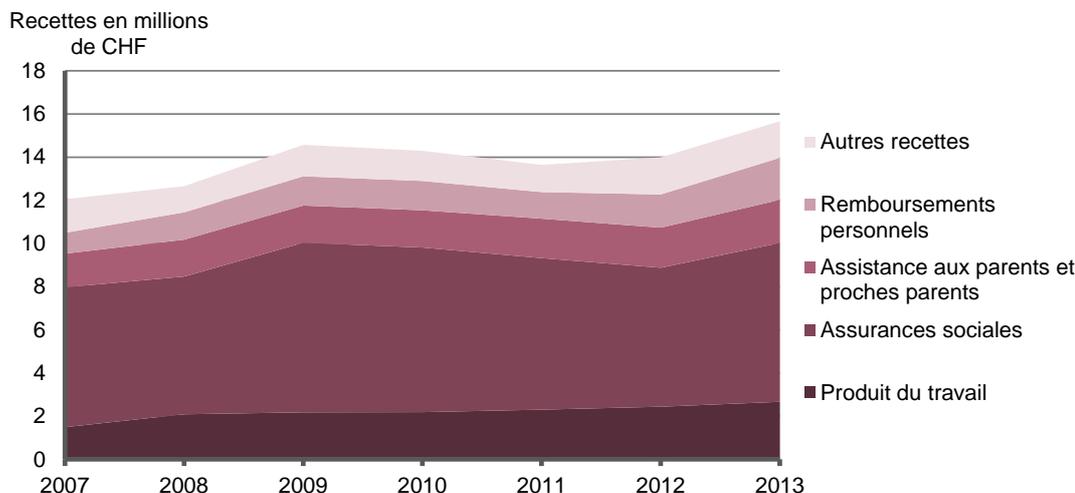
Source : Données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

Les recettes de l'aide sociale économique (dossiers avec comptabilisation selon les postes des recettes et dépenses) ont également augmenté depuis 2007, passant de 12,0 millions de CHF à 15,7 millions de CHF. Elles ont donc subi une augmentation nettement inférieure à celle des dépenses.

Le principal poste de recettes, les assurances sociales (AC, AI, APG, etc.) n'a connu qu'une faible croissance de 14 %, passant de 6,5 millions de CHF à 7,4 millions de CHF. Les recettes provenant des assurances sociales se sont toutefois avérées relativement volatiles, de sorte qu'il est impossible d'observer une tendance claire. La stagnation des recettes des assurances sociales ne suit donc nullement la tendance du nombre croissant de bénéficiaires de l'aide sociale.

Les recettes provenant de l'assistance aux parents et aux proches parents, des remboursements personnels et d'autres recettes ont également augmenté. La croissance concernant l'assistance aux parents et aux proches parents a été relativement constante, tandis que les deux autres catégories de recettes ont connu de grandes variations. Les recettes provenant du produit du travail ont aussi augmenté. Mais il s'avère difficile d'interpréter cette croissance, puisqu'elle peut aussi venir du fait que ces dossiers ont parfois été comptabilisés à forfait selon d'autres critères.

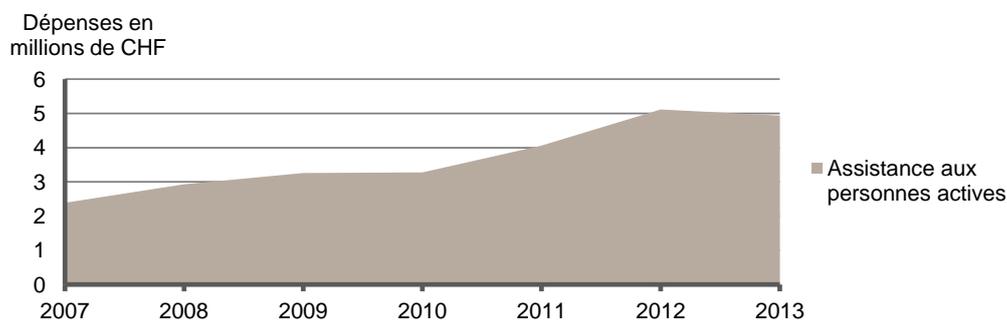
Figure 5-23 : Evolution des postes de recettes de l'aide sociale économique (dossiers avec comptabilisation selon les postes des recettes et dépenses)



Source : données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

Ces dossiers comptabilisés à forfait présentent eux aussi une croissance sensible des coûts nets depuis 2007. Ils sont passés de 2,4 millions de CHF à 4,9 millions de CHF, soit une croissance de 107 %. La croissance a évolué avec une relative régularité au fil des années, quand bien même on observe un léger recul de 0,2 million de CHF de 2012 à 2013. Une analyse plus détaillée des causes de cette évolution s'avère impossible par manque d'informations sur les postes de recettes et dépenses.

Figure 5-24 : Evolution des coûts nets de l'aide sociale économique des dossiers avec comptabilisations à forfait



Source : données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

Figure 5-25 : Structure et évolution des coûts de l'aide sociale économique dans le canton du Valais de 2007 à 2013 (en Mio de CHF)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses							
Minimum vital	15.7	13.8	13.9	14.3	15.5	18.9	22.1
Frais de logement	6.2	7.3	8.3	8.7	10.0	12.3	13.9
Coûts de la santé	1.7	2.0	1.8	1.7	1.7	1.8	2.2
Frais de placement	4.7	5.0	4.9	4.8	4.1	4.2	4.2
Suppléments d'intégration	0.7	0.9	1.0	1.1	1.2	1.4	1.4
Mesures d'intégration	1.3	1.4	1.8	2.0	2.1	2.2	2.5
Autres dépenses	0.8	1.0	1.2	1.1	1.3	1.5	1.6
Recettes							
Produit du travail	-1.5	-2.1	-2.2	-2.2	-2.3	-2.4	-2.7
Assurances sociales	-6.5	-6.4	-7.9	-7.6	-7.0	-6.4	-7.4
Assistance aux parents et proches parents	-1.6	-1.7	-1.7	-1.7	-1.8	-1.9	-2.0
Remboursements personnels	-1.0	-1.3	-1.4	-1.4	-1.2	-1.5	-1.9
Autres recettes	-1.6	-1.2	-1.5	-1.4	-1.3	-1.7	-1.7
Dépenses à forfait							
Assistance aux personnes actives	2.4	2.9	3.3	3.3	4.1	5.1	4.9
Total ASP	21.4	21.8	21.6	22.7	26.2	33.3	37.1

Source : données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

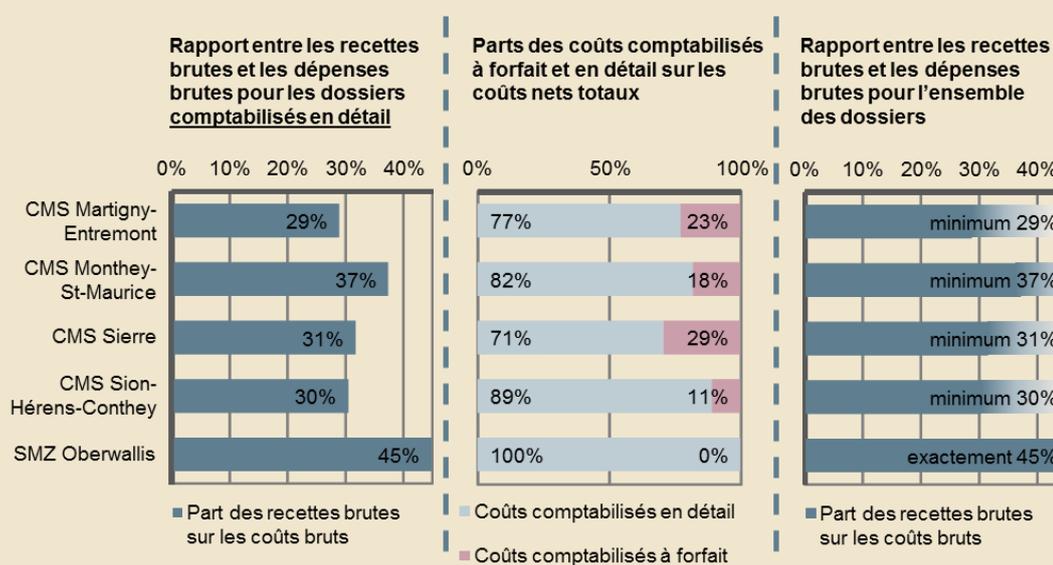
Digression : rapport entre les recettes brutes et les dépenses brutes dans les dossiers comptabilisés en détail et dans ceux à forfait

Le rapport entre les recettes brutes et les coûts bruts est un indicateur intéressant pour l'aide sociale économique. Ce rapport permet de déterminer dans quelle mesure les services sociaux parviennent à activer les ressources des bénéficiaires de l'aide sociale (activité professionnelle, droits des assurances sociales, etc.).

Les données disponibles dans le canton du Valais ne permettent une telle analyse que pour les dossiers qui ont fait l'objet d'une comptabilisation sur la base de postes de recettes et de dépenses détaillés (dossiers comptabilisés en détail). Le graphique partiel de gauche de la figure 5-26 décrit ce rapport entre recettes brutes et dépenses brutes pour tous les dossiers comptabilisés en détail.

Au final, le rapport entre les recettes brutes et les dépenses brutes s'avère toutefois intéressant pour tous les dossiers. Pour les dossiers avec comptabilisations à forfait (dossiers à forfait), le rapport entre les recettes brutes et les dépenses brutes n'est toutefois pas connu, nous ne connaissons que les coûts nets. Certains dossiers présentant des revenus provenant d'une activité lucrative sont comptabilisés à forfait par les CMS. Etant donné les disparités informatiques, il est impossible pour certains CMS ou certaines communes de déterminer les montants détaillés. On peut donc s'attendre à ce que dans les dossiers comptabilisés à forfait, la part des recettes soit supérieure à celle des dossiers comptabilisés en détail, ce du fait que l'on vise un revenu professionnel dans tous les dossiers comptabilisés à forfait, mais seulement dans une partie des dossiers comptabilisés en détail.

Figure 5-26 : Rapport entre les recettes brutes et les dépenses brutes, parts des dossiers comptabilisés à forfait et en détail (2013)



Source : données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP – chiffres sans coûts pour mesures d'intégration), graphique réalisé par nos soins

Pour pouvoir réaliser une estimation du rapport entre recettes brutes et dépenses brutes sur tous les dossiers, il faut prendre en compte la proportion des dossiers comptabilisés à forfait et en détail. Le graphique partiel au centre de la figure 5-26 décrit cette ventilation des coûts entre dossiers comptabilisés à forfait et en détail. Il n'y a que le SMZ Oberwallis qui comptabilise tous les coûts en détail. Dans les autres CMS, il y a toujours une partie des dossiers qui est comptabilisée à forfait.

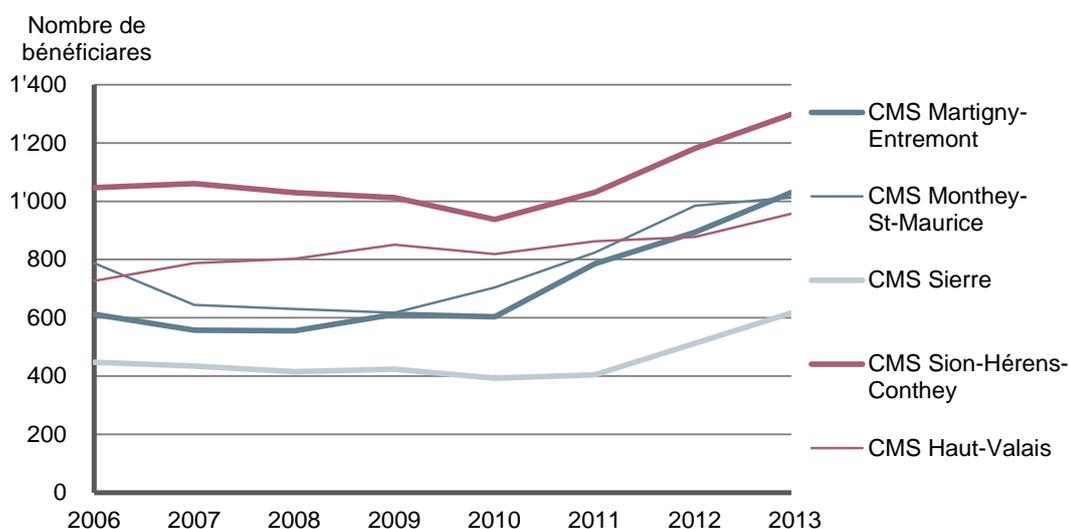
Ces informations permettent maintenant d'estimer le rapport entre recettes brutes et dépenses brutes pour tous les dossiers dans le graphique partiel de droite de la figure 5-26. Ce rapport ne peut être calculé avec précision que pour le SMZ Oberwallis. Comme ce dernier ne comptabilise aucun dossier à forfait, le rapport entre recettes brutes et dépenses brutes

des dossiers comptabilisés en détail correspond à celui de tous les dossiers, soit 45 %. Dans tous les autres CMS, on peut s'attendre à ce que ce rapport pour l'ensemble des dossiers soit supérieur au rapport pour les dossiers comptabilisés en détail. Pour le CMS Martigny-Entremont, par exemple, on peut s'attendre à ce que le rapport entre les recettes brutes et les dépenses brutes de l'ensemble des dossiers soit au moins de 29 %. Il est impossible de déterminer plus précisément la valeur effective de ce rapport.

5.2.4 Evolution des bénéficiaires et des coûts dans les CMS

Le nombre de personnes assistées a augmenté dans tous les CMS depuis 2006, mais l'ampleur et la structure de cette croissance varient fortement. Dans le CMS Haut-Valais, le nombre de personnes assistées a connu une croissance relativement constante depuis 2006, passant de 730 à 960. Le CMS Sion-Hérens-Conthey affiche une nette tendance à la baisse jusqu'en 2010 : le nombre de bénéficiaires est descendu de 1'050 à 940 personnes. Mais il est ensuite remonté fortement jusqu'en 2013, où il atteint 1'300 personnes. Le CMS Monthey – St-Maurice présente une évolution similaire, le changement de tendance ayant eu lieu déjà en 2009. Depuis 2006, le nombre de personnes assistées est passé de 790 à 1'010. Dans le CMS Sierre, le nombre de bénéficiaires a légèrement diminué jusqu'en 2011, puis il y a eu là aussi une nette augmentation du nombre de dossiers d'assistance, de 400 à 620. Le CMS Martigny-Entremont a connu une évolution impressionnante : le nombre de bénéficiaires était resté stable aux environs de 600 personnes jusqu'en 2010, mais depuis lors il est monté à plus de 1'000 bénéficiaires. Le nombre de Valaisans assistés dans d'autres cantons pour lesquels le canton du Valais prend en charge le financement est par contre resté largement constant au fil des années ; il a même légèrement reculé ces dernières années.

Figure 5-27 : Evolution du nombre de personnes assistées dans les CMS



Source : données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

Comment expliquer l'augmentation du nombre de personnes assistées dans les CMS, comme illustré dans la figure 5-27?

- Premièrement, cette croissance peut résulter des réformes des assurances sociales qui ont entraîné une dépendance croissante à l'aide sociale. Dans le cadre de la 4^{ème} révision de la LACI, il n'est par exemple plus possible de générer de nouveaux délais cadres dans l'assurance-chômage par le biais de programmes d'occupation cantonaux. La politique restrictive de l'assurance-invalidité entraîne également une surcharge de l'aide sociale.
- Une deuxième explication réside dans les changements observés sur le marché de l'emploi où les activités peu qualifiées tendent à être remplacées par des activités plus complexes. Par ailleurs, certaines activités sont vouées à disparaître, puisqu'elles sont directement effectuées par les clients (scannage à la caisse, enregistrement de vols, réservation de voyage, shopping sur internet, etc.).
- Une troisième raison réside dans l'évolution de la structure des ménages. Plus le nombre de célibataires et de familles monoparentales augmente, plus le risque de dépendre de l'aide sociale croît. Les mutations sociales – combinées à un marché de l'emploi exigeant – exercent une forte pression sur de nombreuses personnes. En raison de la mobilité accrue – les enfants vivent p.ex. dans une autre partie du pays que leurs parents – et de l'individualisation croissante de la société, les structures familiales n'ont plus la même fonction de soutien que de par le passé, ce qui se répercute également sur l'aide sociale.

Les coûts par personne assistée sont également très différents d'un CMS à l'autre. Les CMS Sierre, Sion-Hérens-Conthey et Martigny-Entremont ont connu une évolution très similaire. Les coûts par personne y sont restés constants à environ 5'000 CHF jusqu'en 2009. Depuis 2009, on observe toutefois une augmentation qui s'est largement stabilisée entre 2012 et 2013 à environ 7'000 CHF. Dans le SMZ Oberwallis, les coûts par personne, supérieurs à 6'200 CHF, étaient nettement supérieurs à la moyenne en 2006. Mais ils n'ont que légèrement augmenté jusqu'en 2013, pour atteindre 6'800 CHF, de sorte que le SMZ Oberwallis se situe désormais dans la moyenne cantonale globale. Le CMS Monthey – St-Maurice présente des coûts par personne nettement inférieurs. Les coûts sont passés d'environ 4'000 CHF en 2006 à 5'700 CHF en 2013. Sur l'ensemble de la période considérée, ils se situent donc près de 1'000 CHF en dessous des coûts des autres CMS.

Figure 5-28 : Evolution des coûts par personne assistée dans les CMS

Source : données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

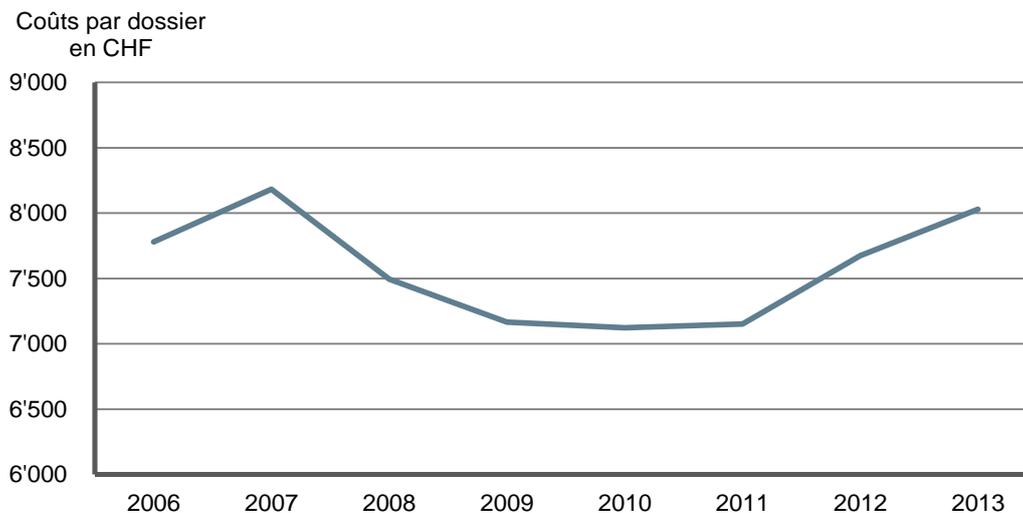
5.2.5 Evolution du minimum vital

Comme l'a montré la Figure 5-22 les coûts pour le minimum vital ont augmenté de 40 % entre 2007 et 2013, passant de 15,7 millions de CHF à 22,1 millions de CHF. Pour en déterminer les raisons, il est indispensable de déterminer si cette augmentation est due à un nombre croissant de dossiers ou à une augmentation des coûts par dossier avec minimum vital.

Le nombre de dossiers avec des coûts pour minimum vital est passé de 2'040 dossiers à 2'740 dossiers entre 2006 et 2013. Jusqu'en 2008, le nombre de dossiers a légèrement baissé. Depuis lors, il ne cesse d'augmenter. Cette évolution a notamment connu une accélération depuis 2011.¹⁶

Les coûts pour le minimum vital par dossier avec les prestations correspondantes n'ont par contre que légèrement augmenté, de 7'780 CHF à 8'030 CHF. Il est frappant de constater que les coûts par dossier ont baissé jusqu'en 2009. Depuis lors, les coûts par dossier ont à nouveau augmenté d'environ 900 CHF jusqu'à atteindre la valeur actuelle.

¹⁶ Etant donné qu'un certain nombre de dossiers fait l'objet d'une comptabilisation à forfait, une interprétation précise de cet élément n'est pas possible. Les problèmes de données en résultant devraient cependant être réglés à l'avenir.

Figure 5-29 : Evolution du montant du minimum vital par dossier

Source : données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

Il s'avère donc que le nombre de dossiers a connu une nette augmentation, tandis que les coûts pour le minimum vital par dossier n'ont que légèrement augmenté. Les dépenses croissantes pour le minimum vital sont donc amplement liées à l'augmentation du nombre de dossiers avec des coûts pour le minimum vital, ainsi près de 90 % de l'augmentation des coûts en découlent. Sur l'ensemble des dossiers, la proportion de dossiers avec minimum vital est d'ailleurs restée constante à plus de 70 %, tandis qu'une légère tendance à la hausse se manifeste depuis 2011 (pas représentée). La croissance observée provient donc en grande partie de l'augmentation générale du nombre de personnes assistées.

5.2.6 Evolution des frais de logement

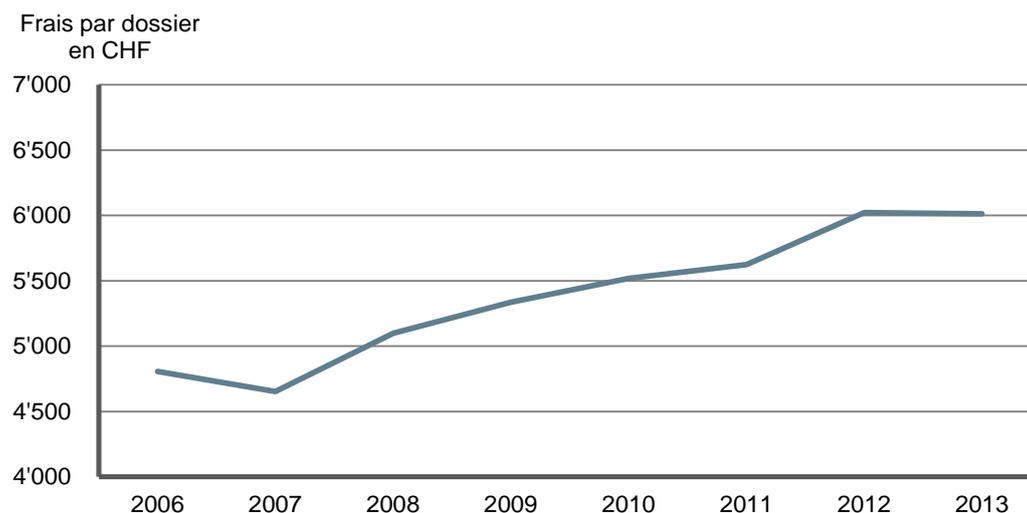
Comme le montre aussi la figure 5-22, les frais de logement ont augmenté de 125 % entre 2007 et 2013, passant de 6,2 millions CHF à 13,9 millions de CHF. Il serait intéressant de savoir si l'augmentation des coûts est due à un nombre croissant de dossiers avec frais de logement ou à des frais de logement plus élevés par dossier.

Le nombre de dossiers avec frais de logement est passé de 1'190 en 2006 à 2'300 en 2013 ; il a donc doublé. En 2006, la proportion de dossiers pour lesquels des frais de logement ont été remboursés s'élevait encore à 43 %. Cette proportion est montée à 62 % jusqu'en 2013 (pas représentée).¹⁷

¹⁷ Comme pour l'analyse du minimum vital, une interprétation détaillée n'est à nouveau pas possible en raison des comptabilisations à forfait.

Les frais de logement moyens par dossier sont passés de 4'800 CHF en 2006 à 6'000 CHF en 2013. La croissance des coûts est restée relativement constante au fil des années, les coûts n'ayant pas changé de 2012 à 2013. La durée moyenne d'octroi de l'aide par dossier a fluctué durant cette période de manière insignifiante à 8,4 mois. L'augmentation des coûts n'est donc pas à mettre en rapport avec une durée d'octroi de l'aide plus courte.

Figure 5-30 : Evolution du montant des frais de logement par dossier



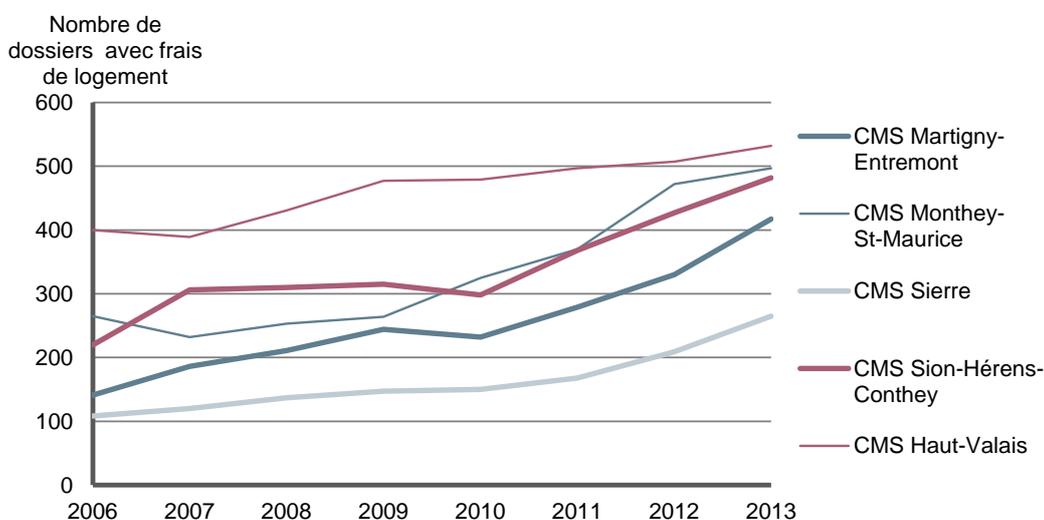
Source : Données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

Le nombre de dossiers avec frais de logement a évolué différemment dans le Bas-Valais et dans le Haut-Valais. Le SMZ Oberwallis avait 400 dossiers avec frais de logement en 2006, ce nombre a augmenté de 33 % jusqu'en 2013 pour atteindre 530 dossiers. Dans le Bas-Valais, le nombre de dossiers avec frais de logement a considérablement augmenté : c'est le CMS Martigny-Entremont qui présente la plus forte croissance, de près de 200 %. Et pour le Bas-Valais, c'est le CMS Monthey – St-Maurice qui présente la plus faible croissance, de 88 %. Cette augmentation des dossiers assistés dans les CMS bas-valaisans s'est surtout manifestée à partir de 2010. Avant cela, on observe simplement une augmentation relativement légère des dossiers avec frais de logement.

Une part importante de la croissance des dossiers avec frais de logement est liée au fait qu'une proportion croissante de l'ensemble des dossiers a dû prendre en charge des frais de logement. Dans le Haut-Valais, la proportion de dossiers dans lesquels des frais de logement ont dû être pris en charge reste stable à un bon 80 %. Dans le Bas-Valais par contre, cette proportion a nettement augmenté : les CMS Martigny-Entremont, Sierre et Sion-Hérens-Conthey présentent une évolution très similaire. La proportion de dossiers avec frais de logement a fortement augmenté entre 2006 et 2008. Elle est ensuite restée largement stable jusqu'en 2010 ou 2011, après quoi elle a de nouveau légèrement augmenté. La croissance depuis 2010 a toutefois été relativement faible. On peut en conclure qu'une part considérable

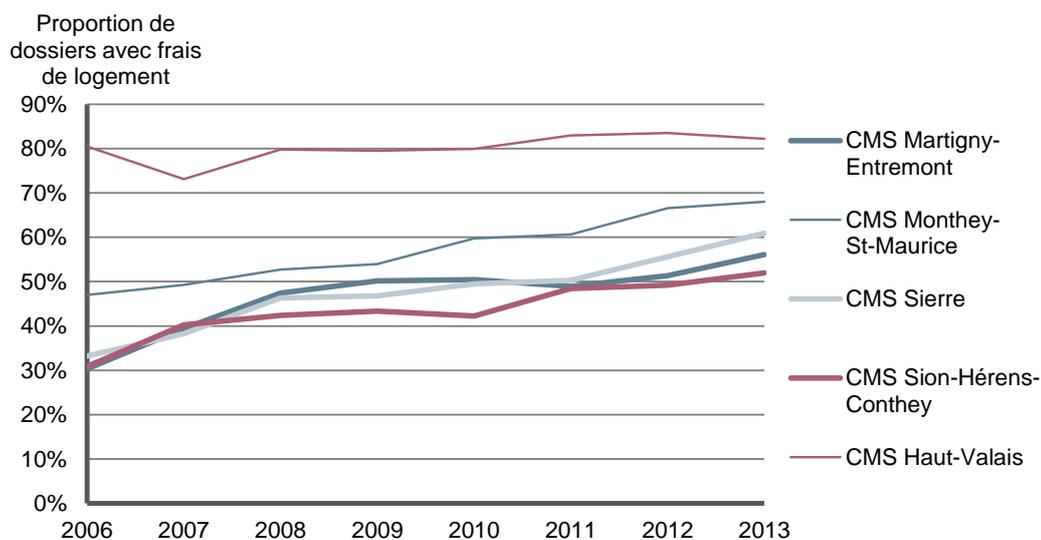
des dossiers supplémentaires avec frais de logement depuis 2010 provient de l'augmentation générale du nombre de personnes assistées. Cette conclusion est valable de la même manière pour tous les CMS. Par ailleurs, la proportion stable de dossiers avec frais de logement au SMZ Oberwallis constitue un indice important quant au rapport entre la croissance du poste des frais de logement dans les autres CMS et les dossiers comptabilisés à forfait. De par cette pratique, un certain nombre de dossiers sont comptabilisés à forfait et des postes spécifiques tels que p.ex. les frais de logement ne sont pas mis en exergue. Lorsque les dossiers font l'objet d'une comptabilisation différente dans ces CMS, les proportions concernées varient.

Figure 5-31 : Nombre de dossiers avec frais de logement dans les CMS



Source : données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

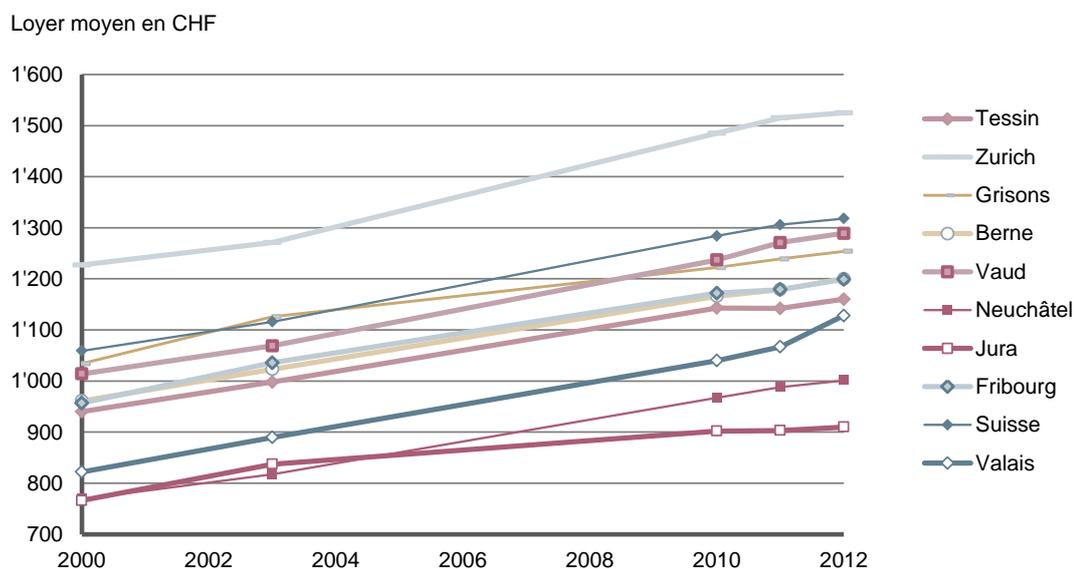
Figure 5-32 : Proportion de dossiers avec frais de logement dans les CMS



Source : données de l'aide sociale du canton du Valais (ASP), graphique réalisé par nos soins

L'estimation des coûts pour les besoins de logement a montré que les coûts par dossier ont augmenté de près de 25 % entre 2006 et 2013. Cette évolution n'est guère surprenante si l'on considère l'évolution des loyers dans le canton du Valais. En 2000, le loyer moyen en Valais était d'environ 800 CHF. En 2012, il atteignait déjà 1'100 CHF. Cela correspond à une augmentation de 35 %. Si l'on part de l'hypothèse d'une croissance linéaire des loyers entre les valeurs statistiques de 2003 et 2010, les loyers ont augmenté de 18 % dans le canton du Valais entre 2006 et 2013.¹⁸ Dans l'aide sociale, le taux est de 25 % sur la même période. Les frais de logement des bénéficiaires de l'aide sociale n'ont donc augmenté que légèrement au-dessus de la moyenne dans cet intervalle de temps. Une explication pourrait être qu'en raison du taux d'aide sociale croissant, de nombreuses personnes sont des bénéficiaires de courte durée qui n'ont pas été contraints de chercher un logement meilleur marché.

Figure 5-33 : Evolution des loyers en Valais et dans les cantons de référence



Source : Statistique des bâtiments et des logements OFS

¹⁸ Si l'on effectue la même interpolation avec le niveau global des loyers en Suisse, la croissance atteint 20 % entre 2006 et 2012.

6 Application des normes CSIAS dans le canton du Valais et mécanismes d'incitation et de sanction

6.1 Application des normes CSIAS dans le canton du Valais

Lors de l'octroi de prestations d'aide sociale, le canton du Valais se réfère en grande partie aux forfaits d'entretien du minimum vital des normes CSIAS¹⁹. Pour une personne, le canton du Valais octroie ainsi un minimum vital de 986.- CHF, pour quatre personnes un minimum vital de CHF 2'110.-. A ce montant s'ajoutent les frais de logement et les frais médicaux de base. Ces prestations constituent les besoins de base matériels. Lorsqu'un bénéficiaire de l'aide sociale se montre réticent ou manque à ses obligations, une réduction du minimum vital de 15 % peut être ordonnée conformément aux normes CSIAS. Le canton du Valais n'en reste cependant pas là et réduit les prestations d'aide sociale – en cas d'abus face aux prestations de l'aide sociale – à l'aide d'urgence de CHF 10 par adulte (cf. Figure 6-1).

Aux besoins de base matériels s'ajoutent les prestations dites circonstancielles qui permettent ensuite un minimum social. Il existe par ailleurs la possibilité de prestations à caractère incitatif telles que le supplément d'intégration pour les personnes sans emploi (SI) et le supplément minimal d'intégration (SMI). En guise d'incitation, les personnes actives peuvent se voir octroyer une franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative. Dans le domaine du supplément d'intégration en particulier, le canton du Valais se montre très généreux en comparaison intercantonale, comme le montre l'étude BASS qui a analysé les prestations à caractère incitatif sur mandat de la CSIAS en Suisse.²⁰

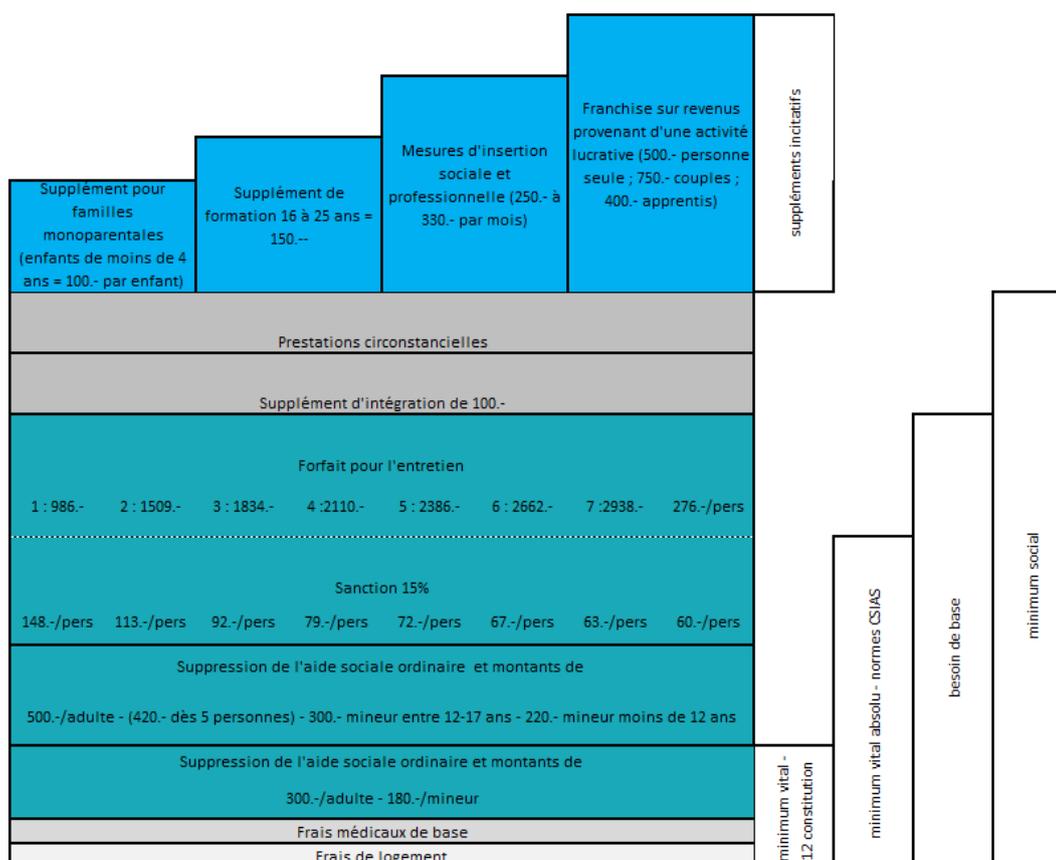
Les prestations d'aide sociale concrètement allouées tiennent compte des besoins des demandeurs d'aide et sont donc versées après déduction des revenus disponibles de la personne, respectivement du ménage. Les revenus disponibles se composent notamment du revenu provenant d'une activité lucrative, des revenus provenant des assurances sociales de la personne et des obligations alimentaires familiales. Le revenu d'une activité lucrative comprend l'ensemble du revenu disponible, donc également les gratifications, le 13^{ème} salaire ou les primes uniques.

Au regard des revenus nécessités et des revenus disponibles dans le budget, les CMS calculent les prestations d'aide sociale octroyées sur la base du salaire net disponible.

¹⁹ Les normes CSIAS sont en cours de discussion et font l'objet d'une révision en collaboration avec les cantons. Les modifications qui en découleront seront a priori dévoilées dans le courant de l'année 2015.

²⁰ Büro BASS (2015), Evaluation des prestations à caractère incitatif conformément aux normes CSIAS.

Figure 6-1: Mise en place des normes CSIAS en Valais



Source: Service de l'action sociale, canton du Valais

6.2 Estimation des effets des mécanismes d'incitation, ainsi que des répercussions de diverses réductions de prestations

Dans le débat politique, une pression constante est exercée sur la croissance des prestations d'aide sociale dans le canton du Valais – à l'instar d'autres cantons. Dans ce contexte, différentes interventions parlementaires demandent une justification de l'évolution des coûts, ainsi que des propositions visant à les réduire. La présente analyse et les discussions menées avec les représentants des cinq régions des CMS ont permis d'obtenir une image claire des effets des mécanismes d'incitation, ainsi que des répercussions de différentes réductions de prestations.

- Du point de vue des auteurs et des CMS, les réglementations actuelles de l'aide sociale ne sont pas assez axées sur les incitations. Cela se voit par exemple avec la **franchise sur le revenu**, qui est octroyée indépendamment du taux d'occupation. Il y a aussi trop peu d'incitations concernant le supplément d'intégration, qui est accordé de manière générale et non pas échelonné en tant qu'incitation pour des efforts particuliers.
- L'octroi à large échelle des **suppléments d'intégration** dans le canton du Valais annihile l'effet visé par cet instrument. Concrètement, les suppléments d'intégration augmentent

les moyens à disposition des bénéficiaires de l'aide sociale, tandis que l'effet incitatif disparaît.

- Les CMS portent avant tout aussi un regard critique sur les incitations pour **jeunes adultes**. Avec les divers suppléments, il se pourrait que des jeunes adultes dépendant de l'aide sociale gagnent plus d'argent que des apprentis. Bien qu'il soit certain que l'argent n'est à lui seul une incitation forte que pour une infime minorité des jeunes, et que la majorité souhaite exercer une profession, l'actuelle réglementation comporte un risque d'incitation pernicieuse. Il y a aussi matière à discussion quant à savoir si les directives CSIAS appliquées ne devraient pas être atténuées pour les jeunes adultes sans enfant. Il conviendrait par contre d'étudier l'opportunité de former de manière ciblée de jeunes adultes motivés sans formation grâce aux moyens éventuellement économisés, puisqu'une part considérable des bénéficiaires de l'aide sociale dans la catégorie 18-25 ans est sans formation.
- Une **réduction générale des contributions** aux bénéficiaires de l'aide sociale doit par contre être considérée d'un regard critique. Cela ne tiendrait pas suffisamment compte des différentes situations d'indigence et les potentiels d'amélioration existants en vue de meilleures incitations ne seraient pas exploités judicieusement. Cela toucherait en outre des bénéficiaires de l'aide sociale en situation économique difficile qui s'efforcent de trouver un travail. Par ailleurs – comme le montre l'analyse du chapitre 5 – un nombre de bénéficiaires de l'aide sociale supérieur à la moyenne exerce une activité lucrative dans le canton du Valais et a la volonté d'être actif sur le marché de l'emploi. Une réduction générale des contributions viendrait contrecarrer cette volonté et la proportion de travailleurs à revenus inférieurs augmenterait.

Dans l'ensemble, les instruments actuels visant à améliorer l'efficacité des incitations doivent être utilisés, afin que les bonnes incitations soient appliquées aux bénéficiaires de l'aide sociale. Une utilisation plus judicieuse, à savoir plus réservée, des instruments à caractère incitatif que sont les suppléments d'intégration et la franchise sur le revenu permettra une application efficace et incitative des instruments actuels. Les jeunes adultes constituent à ce titre une certaine exception. Ces derniers doivent être intégrés au marché de l'emploi par une savante combinaison entre promotion et exigence. Outre l'approche incitative, les possibilités de la formation continue professionnelle doivent également être exploitées.

Un autre aspect important est l'activation précoce de personnes ne devant, dans l'immédiat, pas fournir d'efforts d'intégration. Cela s'applique par exemple aux familles monoparentales dont l'enfant cadet est âgé de moins de 3 ans. Une activation précoce par les CMS garantirait à ces personnes une transition aussi progressive que possible vers le marché de l'emploi.

7 Importance et effets des mesures d'intégration

7.1 Collaboration interinstitutionnelle

La collaboration interinstitutionnelle entre les CMS et le service de l'emploi régional, ainsi que les spécialistes de l'AI, fait partie de la pratique quotidienne. Grâce à ces fréquents échanges, les CMS parviennent notamment à maîtriser les nombreux aspects de la réinsertion professionnelle à prendre en compte.

Outre l'échange régulier entre les institutions, le canton du Valais dispose de trois instruments relatifs à la collaboration interinstitutionnelle spécifique.

- **Mesure Décloisonnement LIAS-LEMC:** cette mesure conjointe relevant de l'assurance-chômage et de l'aide sociale s'adresse aux personnes en fin de droit (trois mois ou moins) ou aux bénéficiaires de l'aide sociale « employables ». Les discussions ont lieu en tandem. Les personnes jouissent d'un encadrement intensif, avec au minimum deux entretiens sur une période de 6 mois.
- **Assessment MAMAC:** cette mesure amène des équipes régionales à collaborer. Elles sont constituées de représentants des différentes institutions de la collaboration interinstitutionnelle, ainsi que de représentants médicaux qui discutent ensemble de la situation professionnelle, sociale et médicale de la personne concernée. L'assessment constitue la base d'un plan d'intégration visant à réinsérer la personne sur le marché de l'emploi.
- **Table ronde:** la table ronde a pour objectif de discuter des cas complexes afin de trouver des solutions d'aide alternatives, que ce soit p.ex. de trouver un réseau pour la personne concernée ou d'élaborer une stratégie de réinsertion professionnelle. La table ronde est en règle générale organisée en l'absence de la personne concernée; cette dernière est intégrée à la fin de la table ronde.

La forme de collaboration spécifique la plus souvent utilisée est la table ronde. Sur 398 cas de CII identifiés entre 2012 et 2014, 147 ont été discutés autour d'une table ronde. 109 cas ont été discutés dans le cadre de la mesure dénommée « Décloisonnement LIAS-LEMC ». Plus de la moitié de cette mesure a été mise en œuvre sur la région de Sion, étant donné que le projet pilote a été réalisé dans ce CMS régional. Finalement, un sixième des cas complexes est traité dans le cadre d'un assessment MAMAC. Les coûts de ces formes de CII spécifiques sont limités selon les informations du Service de l'action sociale. Pour toutes les institutions participantes, seule quelques 3 à 4 postes de travail ont été créés en Valais spécifiquement pour la CII; quant aux CMS, la majeure partie de cette collaboration interinstitutionnelle s'effectue dans le cadre du budget ordinaire.

Au regard de la collaboration interinstitutionnelle spécifique, un **approfondissement** et une **standardisation** restent toutefois nécessaires. Certains CMS entretiennent des contacts étroits avec les ORP ou l'office AI du canton. D'autres CMS jugent l'entretien de contacts avec l'économie locale, resp. avec des personnes ayant de bonnes relations avec l'économie locale, plus efficace que la CII.

7.2 Effets des mesures d'intégration sur la situation des bénéficiaires de l'aide sociale.

Les prestataires de mesures d'intégration expérimentent régulièrement dans leur quotidien professionnel les effets positifs de la participation à une mesure d'intégration sur les bénéficiaires de l'aide sociale. Mais si au début, le bénéficiaire de l'aide sociale peut être sceptique parce que la participation est par ex. ressentie comme une « mission punitive », cette image évolue généralement assez rapidement. Les bénéficiaires de l'aide sociale reconnaissent alors les aspects positifs d'une participation, condition importante pour qu'ils puissent aussi s'épanouir.

En participant à une mesure d'intégration, les bénéficiaires de l'aide sociale ont un rythme quotidien et hebdomadaire.²¹ Ils élargissent leurs compétences professionnelles, ce qui peut s'avérer précieux dans la recherche d'un travail. Selon les offres, une aide à la mise à jour des documents de postulation est aussi proposée. De manière générale, cela aboutit à une activation, une socialisation et une qualification, ce qui est extrêmement important pour une (ré)insertion dans le monde du travail.

Outre l'intégration professionnelle, l'intégration sociale a aussi son rôle à jouer. On fait confiance aux bénéficiaires de l'aide sociale et ils se sentent appréciés. Le travail fait diversion et ils ont moins de temps pour ruminer leurs problèmes. En même temps, ils peuvent donner en contrepartie quelque chose à la société. A travers le coaching, un contact régulier s'établit entre les prestataires et les bénéficiaires de l'aide sociale. Ce serait plus difficile dans les CMS car les travailleurs sociaux et les bénéficiaires de l'aide sociale ne s'y rencontrent en général qu'une fois par mois.

Dans l'ensemble, les facteurs susmentionnés ont un effet positif sur la confiance en soi des bénéficiaires de l'aide sociale et apportent une certaine stabilité dans tout l'environnement du bénéficiaire de l'aide sociale. Les hospitalisations et les interventions policières se font plus rares pendant la participation à une mesure d'intégration. Les prestataires de mesures d'intégration supposent que l'intégration professionnelle et sociale a des effets positifs sur la santé des participants, ce qui aboutit à des économies sur les coûts de la santé, ce qui est confirmé par la littérature scientifique.²²

7.3 Pilotage et financement des prestataires des mesures d'intégration

Il ressort de la discussion avec les prestataires de mesures d'intégration que les offres de courte durée prévalent au niveau des mesures d'intégration et que des places de longue durée ne sont pas mises à disposition. Dans le canton du Valais, une stratégie d'occupation à long terme ayant pour objectif l'intégration sociale fait donc défaut. Les offres actuelles sont axées sur l'insertion sur le premier marché du travail. La législation actuelle stipule par ail-

²¹ Cf. Wyer (2014), Le chômeur standardisé. Les chômeurs de longue durée dans l'aide sociale activante.

²² Schwarzer et al. (2002), Intégration sociale, santé et espérance de vie.

leurs une participation à des mesures pour une durée maximum de 12 mois, répartie sur deux ans. En d'autres termes: l'intégration sociale a été laissée pour compte jusqu'à ce jour.

Il est également clairement ressorti des discussions avec les prestataires de mesures d'intégration et les CMS que le canton n'a guère piloté à ce jour l'offre des mesures d'intégration. Il n'existe donc pas d'aperçu des différentes offres, ni un monitoring de ces offres.

Le canton s'est également montré réservé à l'égard du financement des mesures d'intégration. Plusieurs prestataires ont mentionné le fait que les mesures d'intégration et l'évaluation de l'aptitude au travail ne peuvent pas être financées avec les tarifs imposés. Les tarifs applicables pour des prestations comparables seraient plus élevés dans l'AI et l'AC. Il serait donc nécessaire, pour financer les prestations de l'aide sociale, qu'une partie des coûts puisse être couverte par elle-même. Autrement les prestations devraient être soit cofinancées par des dons, soit subventionnées transversalement (par ex. financement de l'infrastructure par le SECO). Les prestataires éprouvent toutefois des réticences d'ordre éthique à supprimer les prestations pour les bénéficiaires de l'aide sociale de leur offre.

7.4 Analyse de l'application des articles 11 LIAS et 18 RELIAS

En ce qui concerne l'aptitude au travail, les prestataires de mesures d'intégration ne sont pas tous du même avis.

- D'un côté, l'introduction de l'évaluation a professionnalisé l'ensemble du processus de collaboration avec les CMS et des efforts d'intégration et l'on ne pourrait plus guère s'en passer aujourd'hui. L'analyse approfondie constitue une valeur ajoutée pour tous les intéressés : les bénéficiaires de l'aide sociale se sentent estimés grâce à cette analyse globale, les prestataires peuvent se positionner en tant qu'experts et cette analyse approfondie aide les CMS à trouver des solutions. Certes, l'évaluation génère des coûts plus élevés, mais en même temps, elle stimule la prise de conscience de la part des bénéficiaires de l'aide sociale du fait que cette dernière n'est pas une solution à long terme. Tout au plus peut-on se demander si une telle analyse ne devrait pas être effectuée déjà auparavant, par ex. dans le cadre de l'AC.
- D'un autre côté, on craint que l'augmentation des coûts n'impose la nécessité d'économiser à l'avenir sur un autre poste, par ex. sur les mesures d'intégration. Il semble difficile de procéder à une évaluation de l'aptitude au travail dans un délai maximal de trois mois. En outre, l'évaluation doit remplir un objectif. On ne devrait pas en arriver à effectuer l'évaluation juste parce qu'elle est obligatoire.

Les prestataires font par ailleurs l'expérience du fait que la fréquence de l'ordonnance des mesures d'intégration est fortement liée à la personne. Certains travailleurs sociaux introduisent régulièrement des mesures d'intégration, tandis que d'autres sont plus réticents. Cela pourrait notamment poser problème sur le plan de l'égalité des droits. Les différences dans la façon d'ordonner des mesures d'intégration montrent en outre que les directives ne sont pas assez claires, qu'il n'y a aucune « unité de pratique » ou que les processus ne sont pas suffi-

samment standardisés. Le fait que les travailleurs sociaux ne connaissent parfois pas assez bien la différence de centre d'intérêt des prestataires pose une difficulté supplémentaire. Alors que certaines offres s'adressent à des personnes à intégrer ou réintégrer dans un marché primaire, il y a d'autres offres qui mettent la priorité par ex. sur une intégration sociale ou le maintien d'une structuration de la journée. Les travailleurs sociaux devraient savoir dans quelle mesure les différentes offres se chevauchent ou sont complémentaires, afin de pouvoir sélectionner une mesure appropriée pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Dans d'autres cantons, par exemple, des manifestations annuelles sont organisées pour présenter les différents prestataires, ou il existe des flyers avec les principales informations. La durée prescrite fait également l'objet de critiques : comme on ne peut exécuter qu'un maximum de deux mesures d'intégration d'une durée de six mois chacune, il n'y a pas d'offres à plus long terme pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Le fait qu'en règle générale, la réalisation de mesures d'intégration soit actuellement une obligation, a modifié l'attitude des bénéficiaires de l'aide sociale envers ces mesures et pourrait même aboutir à ce qu'ils les perçoivent comme une punition. Il semble aussi que l'on ne réfléchisse guère à l'utilité réelle d'une mesure. De plus, la réalisation de mesures d'intégration est coûteuse en personnel. Cet aspect ressort également au niveau des coûts des mesures: depuis 2007, les dépenses pour les mesures d'intégration ont doublé.

8 Conclusion globale et recommandations

Ce chapitre final revient sur les problématiques mentionnées en début de rapport :

- Les aspects financiers, notamment en relation avec l'évolution des coûts
- L'importance et l'effet des mesures d'intégration
- Le processus de prise de décision dans l'aide sociale (analyse à l'aide du parcours des dossiers), ainsi que les structures d'organisation et ressources des cinq CMS.

8.1 Aspects financiers et évolution des coûts

Evolution des coûts et causes

Au cours des dernières années, le canton du Valais a enregistré une augmentation des coûts de l'aide sociale. Entre 2007 et 2013, les coûts ont en effet doublé, la dynamique s'étant principalement manifestée entre 2010 et 2013. Il s'avère qu'à la fois le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et les coûts moyens par bénéficiaire ont augmenté pendant les dernières années. Le canton du Valais continue cependant à présenter l'un des taux d'aide sociale les plus bas de Suisse. Quant aux coûts par bénéficiaire de l'aide sociale, le canton du Valais s'est rapproché de la moyenne nationale ces dernières années. Une augmentation des coûts des prestations sociales sous conditions de ressources est non seulement observée dans l'aide sociale, mais aussi dans les prestations complémentaires et les réductions de primes.

Une analyse plus détaillée des données des coûts d'aide sociale montre que les dépenses ont connu une nette – et les recettes concernées uniquement une légère - augmentation. La plus forte croissance est constatée au niveau des frais de logement. Le principal poste de dépenses, le minimum vital, présente également une nette croissance, cette dernière étant due au nombre croissant de dossiers. Les coûts par dossier sont restés stables. Tandis que les coûts – résultant notamment du nombre croissant de dossiers d'aide sociale – ont augmenté, les recettes cumulées des assurances sociales ont surtout stagné depuis 2009 pour se maintenir à un niveau constant, bien que le nombre de dossiers ait augmenté. A l'inverse, les autres postes de recettes ont légèrement augmenté durant cette même période. Depuis 2011 en particulier, les coûts d'aide sociale ont nettement augmenté. Cette même année, la 4ème révision de la LACI est entrée en vigueur, ne permettant plus de générer un nouveau délai cadre pour de nouvelles indemnités de chômage sur la base de mesures d'occupation cantonales. En comparaison nationale, le canton du Valais estime être touché plus que la moyenne.

Pour résumer, l'augmentation du nombre de dossiers et donc la croissance des coûts découlent d'une série de raisons et ne relèvent pas d'un seul facteur:

- Une raison de l'augmentation du nombre de dossiers et des coûts d'aide sociale réside dans **l'évolution des assurances sociales** comme mentionné précédemment. L'assurance-chômage et l'assurance-invalidité ont connu de profondes réformes au cours des dernières années, ce qui se répercute sur les recettes de l'aide sociale. Les coûts d'aide sociale ont également augmenté en raison des restrictions apportées aux prestations des deux assurances.
- Une deuxième raison découle de **l'évolution du marché de l'emploi**. Les activités simples, ne requérant aucune ou une faible qualification, ont surtout tendance à disparaître. A titre d'exemple, citons le travail de caissier ou de caissière dans les supermarchés, les activités à performance limitée dans des centres de tri postaux, des activités aisément accessibles auprès de communes etc. En d'autres termes: les personnes peu qualifiées ont en principe davantage de peine à trouver un emploi.
- Une troisième explication se trouve en outre dans les **mutations sociales**, en particulier la structure des ménages. Aujourd'hui, il existe davantage de ménages constitués de célibataires et familles monoparentales. Les deux groupes présentent des risques supérieurs à la moyenne de dépendre de l'aide sociale. Par ailleurs, au regard de la mobilité et de l'individualisation croissantes de la population, les structures familiales n'ont plus la même fonction de soutien que par le passé, ce qui se répercute sur l'aide sociale.

Systeme d'incitation

Outre ces raisons exogènes, il est également nécessaire de repenser le **systeme d'incitation actuel** et de procéder à une nouvelle conception des réglementations.

- **Aide sociale pour les jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans:** grâce aux différentes prestations, les jeunes adultes sont relativement bien lotis dans l'aide sociale, ils ont en partie plus de moyens financiers que les personnes du même âge en apprentissage. La question se pose donc s'il ne serait pas judicieux de réduire les moyens financiers pour les jeunes adultes sans obligations familiales et de réinjecter ces montants disponibles dans des offres de formation supplémentaires – surtout destinées aux jeunes adultes sans formation. En matière d'offres de formation supplémentaires, une collaboration avec le Département de la formation, voire un aperçu des pratiques des autres cantons, s'avèrent nécessaires. Il va de soi que la mise en place d'une telle mesure doit également faire l'objet d'une analyse critique des catégories de jeunes adultes auxquelles s'adresseraient une telle mesure de formation.
- **Franchise sur le revenu dépendant du degré d'occupation:** en vertu de la réglementation en vigueur, la franchise sur le revenu est octroyée indépendamment du degré d'occupation, ce qui signifie qu'une personne avec un taux d'activité de 20 % perçoit la même franchise sur le revenu qu'une personne avec un taux de 80 %. Ce faisant, l'effet incitatif visé est dans une certaine mesure annihilé. La franchise sur le revenu doit donc absolument être conçue de sorte à dépendre du taux d'occupation ou du revenu.

- **Ne pas octroyer automatiquement un supplément d'intégration:** dans le canton du Valais, le dénommé supplément d'intégration est quasiment systématiquement versé, sans procéder à un quelconque nuancement. Le canton du Valais se positionne ainsi en tête des suppléments d'intégration par dossier, comme le précise l'étude BASS récemment publiée²³. Un supplément d'intégration devrait uniquement être octroyé lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale s'efforcent activement de réintégrer le marché de l'emploi (SI), ou lorsqu'ils ne peuvent pas déployer les efforts requis pour des raisons objectives (SMI).
- **Garantir une transition progressive vers le marché de l'emploi:** certains groupes sont libérés de l'intégration au marché de l'emploi pendant une durée déterminée, p.ex. les familles monoparentales dont l'enfant cadet est âgé de moins de 3 ans. Au regard des différentes opportunités professionnelles et possibilités de garde d'enfants, une assistance devrait néanmoins être garantie afin de permettre une transition aussi progressive que possible vers le marché de l'emploi.

Tandis que ces réflexions liées à la correction d'incitations erronées devraient faire l'objet d'une analyse approfondie par le canton, il serait **peu judicieux de réduire la globalité du budget de l'aide sociale**. Ce faisant, les mauvaises incitations ne seraient pas supprimées ni les abus évités, mais les personnes dans le besoin s'efforçant d'améliorer leur situation s'en trouveraient sanctionnées. Les conclusions de l'étude BASS viennent étayer cet argument, à savoir que dans le canton du Valais, la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative est supérieure à celle des autres cantons (38%). En pratiquant une coupure générale des contributions, la part de travailleurs à faible revenu (working poor) augmenterait.

8.2 Importance des mesures d'intégration

Mesures d'intégration et d'occupation

Le canton du Valais propose une série d'offres de réinsertion sur le premier marché du travail. Afin de soutenir cet objectif, le déroulement de l'intégration a été réglé par la loi. Cette exécution est réglée par les articles 11 LIAS et 18 RELIAS. Le canton a par ailleurs judicieusement annoncé que l'exécution effective, ainsi que ses effets, feraient l'objet d'un contrôle.

Dans le canton du Valais, une stratégie d'occupation à long terme en vue d'une intégration sociale fait toutefois défaut. D'une part, les offres actuelles sont fortement axées sur l'insertion sur le premier marché du travail et, d'autre part, la législation actuelle stipule une participation à des mesures pour une durée totale de 12 mois, répartie sur deux ans. Il est en outre prévu que les mesures soient effectuées en deux tranches.

²³ Büro BASS (2015), Evaluation des prestations à caractère incitatif conformément aux normes CSIAS.

- En tenant compte de la situation de départ - selon laquelle la plupart des personnes passent du chômage à l'aide sociale au terme de maximum deux années d'efforts d'intégration dans le cadre de l'assurance-chômage - la question se pose s'il est possible de concrétiser cette réinsertion avec (seulement) deux fois 6 mois de mesures supplémentaires grâce au concours de prestataires de mesures de réinsertion. Même si un prolongement de la mesure est octroyé au cas par cas pour une durée de 3 mois, force est de constater l'absence d'un concept relatif à la gestion des personnes inaptes à l'intégration. Une prise de conscience doit à ce titre s'opérer au niveau des pouvoirs politiques et des travailleurs sociaux: les deux parties doivent accepter l'existence d'un socle de bénéficiaires de l'aide sociale inaptes à la réinsertion sur le premier marché du travail. Ils ne sont donc pas non plus pris en compte par les assurances sociales, puisque les organes d'exécution de l'assurance-chômage les jugent inaptes au placement et qu'ils ne sont pas soutenus par l'assurance-invalidité.
- Les offres garantissant une intégration sociale de longue durée sont donc nécessaires. De telles institutions relèvent bien entendu d'une question de coûts ; il reste cependant à savoir dans quelle mesure une intégration sociale de longue durée n'engendrerait pas également une économie financière, surtout au niveau des coûts de la santé. La mise à disposition de telles offres est aussi une question de cohésion sociale, à savoir d'intégrer ces personnes dans la société ou de les laisser livrées à elles-mêmes.

Pour l'instauration de mesures d'intégration pertinentes, l'intégration des entreprises locales est primordiale de sorte à pouvoir formuler leurs attentes à l'attention des personnes à réinsérer et de les relayer aux prestataires de mesures d'intégration. Cette démarche permettra ainsi d'obtenir la reconnaissance nécessaire à la réinsertion sur le marché du travail.

Monitoring des offres actuelles

Aujourd'hui, il n'existe pas de monitoring de ces fournisseurs de prestations. Il convient de partir du principe que certaines offres ont une origine historique et que le canton ne jouit que d'une connaissance restreinte des détails des offres délivrées. A cet égard, les prestataires de mesures d'intégration signalent que les tarifs des mesures imposés par le canton sont inférieurs à ceux pratiqués dans l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité. Selon les fournisseurs de prestations, ces tarifs ne permettent pas de couvrir les frais des mesures.

Collaboration interinstitutionnelle

Dans le canton du Valais, la collaboration interinstitutionnelle s'articule autour de l'échange d'informations entre les CMS et les autres acteurs. Pour les cas complexes, il existe également trois canaux spécifiques. En prévision d'une collaboration institutionnelle plus spécifique, un approfondissement et une standardisation sont toutefois nécessaires. Certains CMS entretiennent des contacts étroits avec les ORP ou l'office AI du canton. D'autres CMS jugent l'entretien de contacts avec l'économie locale, resp. avec des personnes ayant de bonnes relations avec l'économie locale, plus efficace que la CII.

En vue d'une maximisation des possibilités actuelles, il serait important d'entretenir les contacts avec l'économie locale et de poursuivre la collaboration avec les autres partenaires CII. Il convient également de tenir compte du fait que les ORP et les offices AI ont davantage de moyens et d'instruments de réinsertion à leur disposition que les CMS.

8.3 Dotation en ressources et structures d'organisation des CMS, ainsi que processus de prise de décision dans l'aide sociale

Structure organisationnelle divergente

L'organisation des 5 CMS est très hétérogène et complexe. Tandis que Sierre et le Haut-Valais possèdent une direction centralisée et que le Haut-Valais, en particulier, possède des antennes régionales gérant les dossiers d'assistance, les trois autres CMS – Martigny, Monthey et Sion – se subdivisent en sous-régions. Ces sous-régions n'entretiennent aucun rapport hiérarchique avec le CMS régional.

Les avantages d'une structure subdivisée en sous-régions résident dans un ancrage régional et permet ainsi un lien direct avec les communes. En matière de structure régionale, un argument fréquemment cité est notamment l'atteinte d'un meilleur contrôle des coûts. Ces avantages font toutefois face à des désavantages importants tels que doublons structurels, inefficacité, pertes d'information et multiplication des interfaces.

Le canton, qui prend en charge 70% des frais d'exploitation et d'aide sociale depuis début 2015, a conclu des accords de prestations avec les 5 CMS mais non pas avec les sous-régions. Il doit à ce titre avoir une vision claire de la structure qu'il souhaite privilégier et des obstacles entravant sa mise en place. Le rôle du Groupement des CMS doit par ailleurs être clarifié. A l'heure actuelle, son rôle n'est que secondaire puisqu'il ne dispose d'aucun pouvoir d'action.

Benchmark entre les régions

Un benchmark est nécessaire pour mieux évaluer le travail des CMS. Afin de pouvoir le réaliser, une standardisation des données et de leur relevé est requise. Les CMS du canton doivent donc utiliser le même système de gestion des cas et adopter les mêmes règles de relevé des données. Dans le domaine des dossiers non-financiers en particulier, il sera important de fixer les règles de relevé et d'effectuer un contrôle périodique de leur mise en œuvre. Seule cette démarche permettra d'assurer une comparaison équitable.

Il convient également de vérifier dans quelle mesure les différents centres de contrôle des dossiers communaux viendront contrecarrer la réalisation d'un benchmark interrégional et de déterminer si cela joue un rôle qu'un dossier soit contrôlé par le Conseil communal, la commission des affaires sociales ou des individus représentant le Conseil communal. Il y a également lieu de vérifier si le type de contrôle exerce une influence sur les prestations octroyées, voire même sur les frais d'exploitation.

9 Annexe : traits caractéristiques des institutions interrogées

Nous vous présentons ci-après les traits caractéristiques des prestataires de mesures d'intégration avec lesquels nous nous sommes entretenus, avec des informations sur l'offre, la couverture régionale et les dossiers. Les informations se rapportent en majeure partie à l'aide sociale. On relèvera toutefois que plusieurs prestataires travaillent également pour d'autres assurances (AC / AI).

Association Tremplin

Association Tremplin	
Mesures d'intégration sociale et professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Stage pratique • Evaluation de l'aptitude au travail en pratique
Activités ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Travaux ménagers, réparations, transports, montage • Travaux de menuiserie, fabrication de meubles • Blanchisserie, atelier de couture • Etc.
Provenance des clients	<ul style="list-style-type: none"> • En droite ligne de l'aide sociale
Régions	<ul style="list-style-type: none"> • Bas-Valais
Nombre de dossiers 2014	<ul style="list-style-type: none"> • 48 dossiers
Nombre de collaborateurs (EPT)	<ul style="list-style-type: none"> • 4.5 EPT
Internet	<ul style="list-style-type: none"> • http://www.treplinterim.ch/index.htm

¹ Source : document interne du Service de l'action sociale

Caritas Valais

Caritas Valais

Mesures d'intégration sociale et professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Stage pratique • Evaluation de l'aptitude au travail en pratique • Allocation d'initiation au travail / Financement des charges patronales
Activités ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Vêtements de seconde main, collecte et tri de vêtements • Service de lessive et repassage • Activités sociales et juridiques • Service de désendettement
Provenance des clients	<ul style="list-style-type: none"> • AS • AC • AI • Autres
Régions	<ul style="list-style-type: none"> • Valais Central
Nombre de dossiers Intégration 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 34 dossiers
Nombre de dossiers Analyse 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 34 dossiers
Nombre de collaborateurs (EPT)	<ul style="list-style-type: none"> • 6.8 EPT
Internet	<ul style="list-style-type: none"> • http://www.caritas-valais.ch/

¹ Source : document interne du Service de l'action sociale

Centre d'information et d'orientation CIO - Valais Romand

Centre d'information et d'orientation CIO - Valais Romand

Mesures d'intégration sociale et professionnelle ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Stage pratique • Contrat d'insertion professionnelle • Suivi des jeunes en difficulté • Evaluation de l'aptitude au travail en théorie • Allocation d'initiation au travail / Financement des charges patronales
Activités ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Offre d'insertion et de réinsertion (bilan de compétences, attestation institutionnelle, validation des acquis, coaching, accompagnement et suivi)
Provenance des clients	<ul style="list-style-type: none"> • AC • AI • AS • Autres
Régions	<ul style="list-style-type: none"> • Bas-Valais
Nombre de dossiers Intégration 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 25 dossiers
Nombre de dossiers Analyse 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 70 dossiers
Nombre de collaborateurs (EPT)	<ul style="list-style-type: none"> • 20.7 EPT <ul style="list-style-type: none"> – 16 EPT conseil – 4.7 EPT administration
Internet	<ul style="list-style-type: none"> • https://www.vs.ch/Navig/navig.asp?MenuID=20954&Language=fr

¹ Source : document interne du Service de l'action sociale

Centre Régional Travail et Orientation CRTO

Centre Régional Travail et Orientation CRTO

Mesures d'intégration sociale et professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Stage pratique • Evaluation de l'aptitude au travail en pratique • Allocation d'initiation au travail / Financement des charges patronales
Activités ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Entreprise sociale Valtex (collecte, réparation, tri et vente de vêtements) • Passerelle (ateliers dans les secteurs administration, menuiserie, couture, informatique, graphique, etc.) • MONAC : entreprise de pratique dans les secteurs administration, RH, etc. • Gastrovert : collecte de déchets biodégradables
Provenance des clients	<ul style="list-style-type: none"> • AC (80 %) • AS (15 %) • AI (5 %)
Régions	<ul style="list-style-type: none"> • Bas-Valais
Nombre de dossiers Intégration et Analyse 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 52 dossiers
Nombre de collaborateurs (EPT)	<ul style="list-style-type: none"> • 21.2 EPT (Back Office inclus)
Internet	<ul style="list-style-type: none"> • http://www.crto.ch

¹ Source : document interne du Service de l'action sociale

COREM

COREM

Mesures d'intégration sociale et professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Stage pratique • Evaluation de l'aptitude au travail en pratique • Allocation d'initiation au travail / Financement des charges patronales
Activités ¹	<ul style="list-style-type: none"> • CEPEQ (Centre pour emplois qualifiants) : activités qualifiantes (serrurerie et installations sanitaires, ébénisterie, bibliothèque et réparation de livres, etc.) avec formation intégrée
Provenance des clients	<ul style="list-style-type: none"> • AC • AS • Dans certains cas particuliers AI
Régions	<ul style="list-style-type: none"> • Sierre / Sion
Nombre de dossiers Intégration 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 14 dossiers
Nombre de dossiers Analyse 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 24 dossiers
Nombre de collaborateurs (EPT)	<ul style="list-style-type: none"> • 10.4 EPT
Internet	<ul style="list-style-type: none"> • www.cms-sierre.ch

¹ Source : document interne du Service de l'action sociale

Fondation Chez Paou

Fondation Chez Paou

Mesures d'intégration sociale et professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Stage pratique • Evaluation de la capacité de travail (pratique) • Allocation d'initiation au travail / Financement des charges patronales
Activités ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Offres dans le domaine de l'hébergement avec suivi socio-pédagogique • Champs d'activité socio-professionnels selon mandats (bâtiment, nettoyage de surfaces, travail dans les vignobles, etc.)
Provenance des clients	<ul style="list-style-type: none"> • AS • AI • Dans certains cas particuliers AC • Autres
Régions	<ul style="list-style-type: none"> • Bas-Valais • Valais Central
Nombre de dossiers Intégration 2014	• 6 dossiers
Nombre de dossiers Analyse 2014	• 5 dossiers
Nombre de collaborateurs (EPT)	<ul style="list-style-type: none"> • 17.4 EPT – dont 2.4 EPT dans le secteur de l'aide sociale
Internet	• http://www.chezpaou.ch/

¹ Source : document interne du Service de l'action sociale

Fondation Intégration pour Tous IPT

Fondation Intégration pour Tous IPT

Mesures d'intégration sociale et professionnelle ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Stage pratique • Contrat d'insertion professionnelle • Evaluation de l'aptitude au travail (pratique et théorique) • Allocation d'initiation au travail / Financement des charges patronales
Activités ¹	• Réinsertion socio-professionnelle dans des entreprises (bilan personnel et professionnel, préparation et activation professionnelle, placement professionnel, accompagnement sur la place de travail)
Provenance des clients	<ul style="list-style-type: none"> • AS (16.8 %) • AI (5.1 %) • Autres
Régions	<ul style="list-style-type: none"> • Bas-Valais • Valais central
Nombre de dossiers Intégration 2013	• 35 dossiers
Nombre de dossiers Analyse 2013	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluation de l'aptitude au travail : 65 personnes • Stage pratique : 13 personnes
Nombre de collaborateurs (EPT)	• 13 EPT
Internet	• http://www.fondation-ipt.ch/

¹ Source : document interne du Service de l'action sociale

La Petite Entreprise

La Petite Entreprise

Mesures d'intégration sociale et professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Stage pratique • Allocation d'initiation au travail / Financement des charges patronales • Evaluation de l'aptitude au travail en pratique
Activités ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Bâtiment (déconstruction, travaux de déblaiement, nettoyage de chantiers) ; environnement (entretien de la nature, jardins, pelouses) ; déménagements
Provenance des clients	<ul style="list-style-type: none"> • AS
Régions	<ul style="list-style-type: none"> • Bas-Valais (Monthey - St-Maurice - Entremont - Martigny - Saxon) • Valais central (Vétroz - Savièse - Nendaz)
Nombre de dossiers Intégration 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 21 dossiers <ul style="list-style-type: none"> – 20 stages pratiques – 1 allocation d'initiation au travail
Nombre de dossiers Analyse 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 7 dossiers
Nombre de collaborateurs (EPT)	<ul style="list-style-type: none"> • 2.3 EPT <ul style="list-style-type: none"> – 2 EPT accompagnement – 0.3 EPT travail social
Internet	<ul style="list-style-type: none"> • http://www.lapetiteentreprise.ch/

¹ Source : document interne du Service de l'action sociale

La Thune

La Thune

Mesures d'intégration sociale et professionnelle ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Stage pratique • Evaluation de l'aptitude au travail en pratique • Allocation d'initiation au travail / Financement des charges patronales
Activités ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Entreprise sociale : réinsertion par des activités dans les domaines déménagements, déconstruction, nettoyage de chantiers, aménagement et entretien d'installations publiques et de locaux privés
Provenance des clients	<ul style="list-style-type: none"> • AS
Régions	<ul style="list-style-type: none"> • Bas-Valais
Nombre de dossiers Intégration et Analyse 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 29 dossiers
Nombre de collaborateurs (EPT)	<ul style="list-style-type: none"> • 4 EPT
Internet	<ul style="list-style-type: none"> • http://www.lathune.ch/

¹ Source : document interne du Service de l'action sociale

Oeuvre Suisse d'Entraide Ouvrière OSEO

OSEO Valais

Mesures d'intégration sociale et professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Stage pratique • Allocation d'initiation au travail / Financement des charges patronales • Evaluation de l'aptitude au travail (pratique et théorique)
Activités ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Ateliers (menuiserie, restauration, administration, etc.) • Formation intégrée avec suivi personnalisé • Cours pour l'acquisition de compétences de base • Cours pour l'intégration de femmes issues de l'immigration
Provenance des clients	<ul style="list-style-type: none"> • AC • AI • AS • Autres
Régions	<ul style="list-style-type: none"> • Bas-Valais
Nombre de dossiers Intégration et Analyse 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 53 dossiers
Nombre de collaborateurs (EPT)	<ul style="list-style-type: none"> • 42 EPT
Internet	<ul style="list-style-type: none"> • http://www.oseo-vs.ch

¹ Source : document interne du Service de l'action sociale

TopJobberwallis

TopJobberwallis

Mesures d'intégration sociale et professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> • Stage pratique • Allocation d'initiation au travail / Financement des charges patronales • Contrat d'insertion professionnelle • Evaluation de l'aptitude au travail en pratique ; plus offre combinée avec le BSL Oberwallis pour l'évaluation combinée pratique et théorique de l'aptitude au travail
Activités ¹	<ul style="list-style-type: none"> • Placement spécialisé pour des personnes qui ont des difficultés de réinsertion professionnelle • Collaboration avec des entreprises sur le marché primaire
Provenance des clients	<ul style="list-style-type: none"> • AS • Dans certains cas particuliers AI • Autres
Régions	<ul style="list-style-type: none"> • Haut-Valais
Nombre de dossiers Intégration 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 70 dossiers (dont 63 actifs)
Nombre de dossiers Analyse 2013	<ul style="list-style-type: none"> • 21 dossiers (avril - décembre 2013)
Nombre de collaborateurs (EPT)	<ul style="list-style-type: none"> • 3 EPT (plus 1 EPT en stage pratique) <ul style="list-style-type: none"> – 2.15 EPT mission centrale réinsertion – 0.35 EPT missions de coordination – 0.2 EPT mandat CII – 20 % tandem (collaboration ORP - CMS) – 10 % guide pratique
Internet	<ul style="list-style-type: none"> • http://www.rro.ch/clients/topjob/

¹ Source : document interne du Service de l'action sociale

Références bibliographiques

Büro BASS (2015)

Evaluation des prestations à caractère incitatif conformément aux normes CSIAS. Berne.

Département de la santé, des affaires sociales et de l'énergie (2007)

Nouveau mandat de prestations délivré aux centres médico-sociaux régionaux du canton du Valais.

Schwarzer Ralf, Taubert Steffen, Schul Ute. (2002), Intégration sociale, santé et espérance de vie (vol. 20). Vandenhoeck & Ruprecht.

Wyer Bettina (2014)

Le chômeur standardisé. Les chômeurs de longue durée dans l'aide sociale activante. 248 pages. UVK.