



Aide sociale dans des villes suisses

Comparaison des indicateurs 2020

Michelle Beyeler, Claudia Schuwey, Tina Richard
Haute école spécialisée bernoise (BFH), Travail social

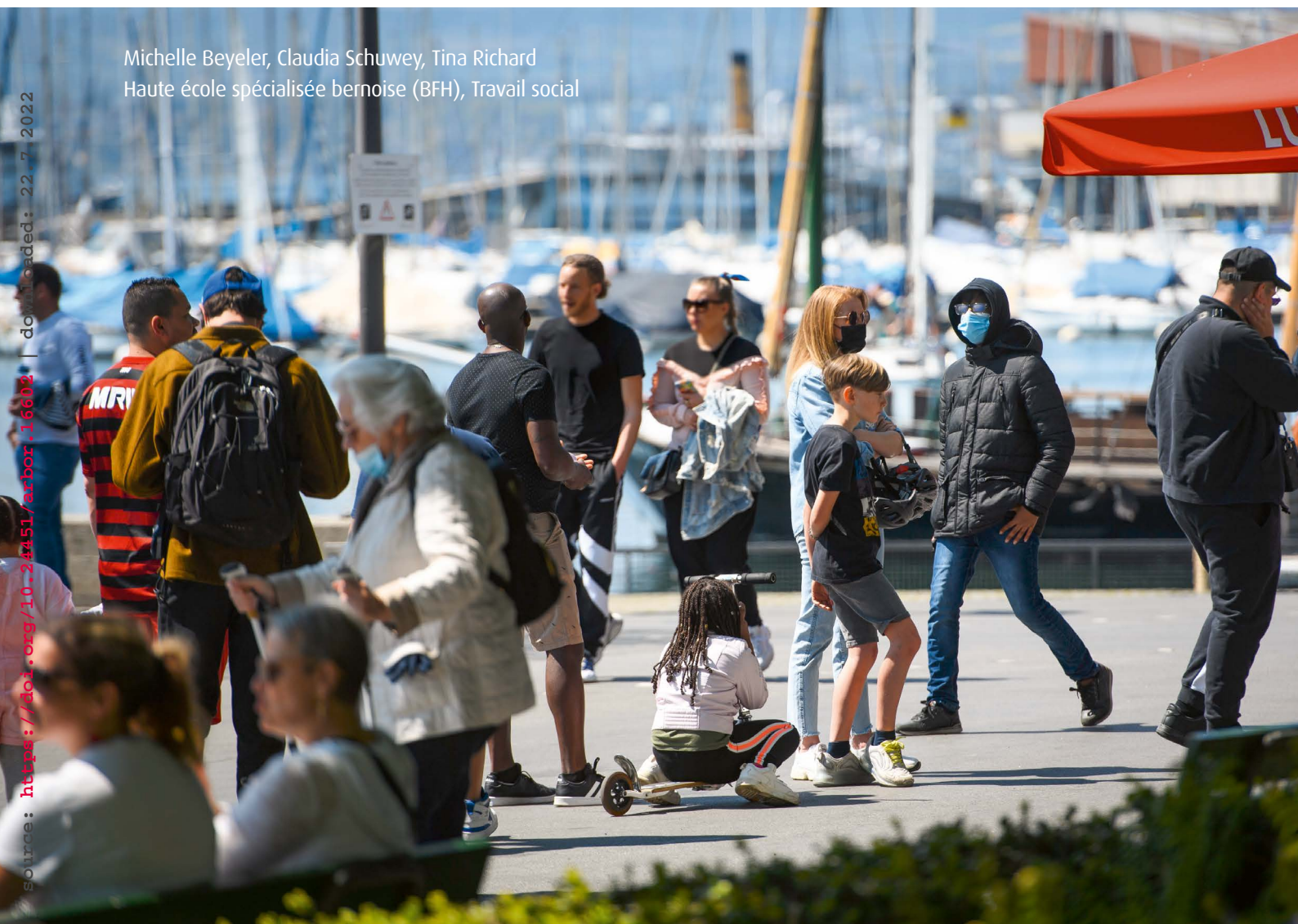


Table des matières

1	Préface	3
2	Introduction	4
3	Évolution du nombre de dossiers	6
4	Taux d'aide sociale dans les villes	14
4.1	Écarts entre les taux d'aide sociale et facteurs explicatifs	16
4.2	Évolution du taux d'aide sociale	20
5	Taux des ménages à l'aide sociale	23
6	Caractéristiques des personnes soutenues	27
7	Indicateurs financiers de l'aide sociale	40
7.1	Situation financière des bénéficiaires de l'aide sociale dans les villes comparées	40
7.2	Coûts de l'aide sociale dans les villes comparées	46
8	Les parcours à l'aide sociale	49
8.1	Recours répétés à l'aide sociale	51
8.2	Comparaison entre les villes de la part des bénéficiaires initiaux	54
8.3	Types de parcours et durée de soutien selon les caractéristiques structurelles des demandeurs	55
8.4	Conclusion	59
9	Annexe: tableaux et figures additionnels	60
10	Références bibliographiques traitant de l'aide sociale en Suisse	65
11	Glossaire des termes liés à l'aide sociale	66

Impressum

Villes impliquées en 2020: Bâle, Berne, Bienne, Coire, Lausanne, Lucerne, Schaffhouse, Schlieren, Saint-Gall, Uster, Wädenswil, Winterthur, Zoug, Zurich

Auteurs: Michelle Beyeler, Claudia Schuwey, Tina Richard, Haute école spécialisée bernoise, Travail social

Traitement des données et analyses: Office fédéral de la statistique, section Aide sociale, Marc Dubach, Luzius von Gunten, Philippe Meyer

Traduction: Dorothee Ecklin

Éditeur et adresse de commande:

Initiative des villes pour la politique sociale
c/o Ville de Winterthur, Département des affaires sociales
Pionierstrasse 7
8403 Winterthur
info@staedteinitiative.ch
www.staedteinitiative.ch

L'Initiative des villes pour la politique sociale représente les intérêts socio-politiques de quelque 60 villes suisses de toutes les régions du pays. Elle s'engage pour un système de sécurité sociale cohérent et pour une collaboration de qualité entre les villes, la Confédération et les cantons. L'Initiative des villes pour la politique sociale est une section de l'Union des villes suisses.

Couverture: Keystone-SDA

1 Préface

Chère lectrice, cher lecteur,

La pandémie de Covid-19 a clairement montré l'importance pour une société de disposer en temps de crise d'un système de sécurité sociale fonctionnel. Notre système a fait ses preuves en 2020, assurant un soutien à une large frange de la population ayant subi des pertes financières substantielles. Si les services sociaux ont été fortement sollicités peu après l'annonce du confinement à la mi-mars, le nombre de dossiers d'aide sociale est resté stable dans la plupart des villes. Les mesures rapidement engagées par la Confédération, les cantons et les communes ont assuré la relève, notamment l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, la prolongation temporaire du droit aux allocations de chômage et dès lors la suspension des arrivées en fin de droits, ainsi que d'autres prestations de soutien. Par rapport à l'année précédente, la nécessité de recourir à l'aide sociale n'a ainsi pas beaucoup changé en moyenne sur les 14 villes comparées. La crise sanitaire aura peut-être tout au plus stoppé la tendance à la baisse du nombre de dossiers observée ces dernières années, mais elle n'aura pas entraîné l'augmentation massive que l'on craignait. Les assurances sociales situées en amont et les mesures d'aide d'urgence ont permis jusque-là d'assurer le minimum vital d'une grande partie des personnes touchées par la crise. Il est essentiel que ces prestations de soutien soient maintenues jusqu'à la fin de la pandémie afin d'éviter une surcharge des services sociaux.

On admet, certes, que le système de sécurité sociale suisse fonctionne généralement bien. Il n'empêche que la pandémie de Covid-19 a mis en évidence des lacunes inquiétantes et donné une visibilité accrue à la pauvreté en Suisse. Les images qui nous sont parvenues au printemps 2020 étaient pour le moins inhabituelles: à Zurich, Lausanne ou Genève, des centaines d'hommes et de femmes faisant la queue chaque jour pour obtenir gratuitement un repas ou des produits alimentaires de base. De quoi nous secouer et nous faire prendre conscience que, dans ce pays si riche qu'est la Suisse, certains groupes de population passent à travers les mailles du filet social.

Tel est en particulier le cas des personnes sans autorisation de séjour valable (sans-papiers), qui n'ont aucun droit à l'aide sociale, ou encore les immigrés qui n'ont pas le passeport suisse et redoutent de perdre leur droit de séjour en recourant à l'aide sociale. Le pouvoir politique est tenu d'intervenir sur ce point et d'adapter le système pour garantir des solutions transitoires à toutes les personnes en situation de détresse.

Les conséquences économiques à long terme de la crise sanitaire et leur impact à moyen et long termes sur l'aide sociale sont encore difficiles à apprécier. Une chose est claire cependant: si l'on veut éviter que les perdants d'un potentiel changement structurel ne soient les futurs bénéficiaires de l'aide sociale, des mesures préventives s'imposent. Car les hommes et les femmes qui ont recouru une fois à l'aide sociale restent

Encadré 1: Les indicateurs de l'aide sociale 2020 en bref

14 villes: Le rapport actuel sur les indicateurs de l'aide sociale, qui se fonde sur des données tirées de la Statistique suisse de l'aide sociale établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS), porte sur 14 villes: Bâle, Berne, Bienne, Coire, Lausanne, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Schlieren, Uster, Wädenswil, Winterthour, Zoug et Zurich. Les 14 villes comparées accueillent un quart environ des bénéficiaires de l'aide sociale enregistrés en Suisse.

La hausse redoutée des dossiers d'aide sociale n'a pas eu lieu: le nombre de dossiers d'aide sociale est resté stable en 2020 par rapport à l'année précédente, en dépit de la crise liée à la pandémie de Covid-19. La légère augmentation de 0,5 % indique que les assurances sociales en amont et les autres prestations de soutien engagées par la Confédération, les cantons et les communes ont permis d'assurer le minimum vital à toutes les personnes concernées par la crise.

Les recours répétés à l'aide sociale sont largement répandus: une personne qui arrive à sortir de l'aide sociale reste souvent dans une situation précaire. Plus de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale sont des bénéficiaires récurrents.

Caractéristiques des bénéficiaires récurrents de l'aide sociale: familles monoparentales, couples avec enfants, personnes sans formation, immigrés en provenance de pays hors UE/AELE (notamment les réfugiés).

Hausse des bénéficiaires initiaux: la part des personnes qui ont dû recourir pour la première fois à l'aide sociale s'est accrue au cours de la première année de la pandémie. Il s'agissait le plus souvent de ménages jusque-là en mesure d'assurer eux-mêmes leurs besoins vitaux de manière stable. De surcroît, l'aide sociale assume de plus en plus la responsabilité de personnes arrivées en Suisse en 2015 en tant que réfugiés.

souvent menacés de pauvreté même après avoir retrouvé leur indépendance. Comme le montre pour la première fois ce rapport, le recours répété à l'aide sociale est un phénomène largement répandu: plus de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale le sont à titre récurrent. Les retours fréquents traduisent des voies laborieuses vers l'indépendance économique et ponctuées de contrecoups, mais témoignent aussi des efforts soutenus accomplis par les bénéficiaires pour s'émanciper de l'aide sociale.

En dépit des nombreuses inconnues qui subsistent quant aux effets de la pandémie sur l'aide sociale, il est un constat inéluctable: nous devons veiller sur notre système de sécurité sociale – en période faste comme aux temps difficiles – pour pouvoir également lutter contre la pauvreté et l'exclusion à l'avenir.

*Nicolas Galladé
Président de l'Initiative des villes pour la politique sociale
Conseiller municipal de Winterthour*

2 Introduction

Ce rapport traite des indicateurs rendant compte des évolutions de l'aide sociale dans 14 villes suisses en 2020. Il s'adresse aux responsables politiques et administratifs, mais aussi à tout public intéressé. L'analyse intègre les villes de Zurich, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthour, Lucerne, Saint-Gall, Bienne, Schaffhouse, Coire, Uster, Zoug, Wädenswil et Schlieren. L'Initiative des villes pour la politique sociale effectue et publie régulièrement ce reporting depuis une vingtaine d'années, avec l'objectif d'illustrer les évolutions dans l'aide sociale au niveau communal sous une forme comparative et dans une optique à long terme, en tenant compte du contexte social et économique local.

L'étude est réalisée par la Haute école spécialisée bernoise (BFH) sur mandat des villes concernées; elle est éditée par l'Initiative des villes pour la politique sociale. Tirés principalement

de la statistique suisse de l'aide sociale (SAS)¹, les indicateurs de l'aide sociale présentés ici sont préparés et fournis par l'Office fédéral de la statistique (OFS). La BFH et l'OFS collaborent étroitement avec les villes impliquées, et ce rapport ne pourrait être réalisé sans la motivation et les explications de ces dernières ainsi que leur disposition constante à la discussion. Sont ainsi vivement remerciés l'OFS, les responsables des villes ainsi que les collaborateurs et collaboratrices des services sociaux qui enregistrent et mettent à jour avec soin les données qui servent de base aux évaluations et assurent leur pertinence.

La statistique de l'aide sociale fournit des informations normalisées sur la situation et la structure des bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que les données de référence sur le recours à l'aide sociale. Les données sont relevées et traitées à des fins de

Encadré 2: Personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés dans la statistique de l'aide sociale

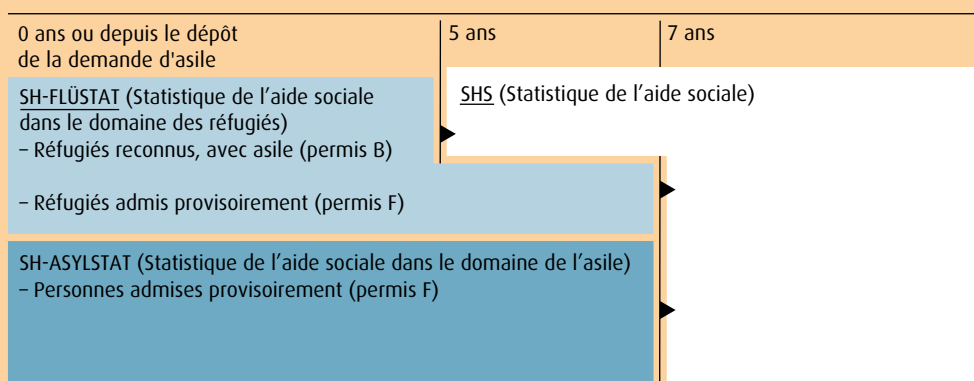
La prise en compte des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés dans la statistique de l'aide sociale dépend du statut et de la durée de séjour en Suisse. La statistique de l'aide sociale (SAS) contient:

- les données concernant les personnes ayant le statut de réfugiés, à savoir les réfugiés reconnus (permis B ou C) qui séjournent en Suisse depuis au moins cinq ans depuis le dépôt de la demande d'asile
- les données concernant les réfugiés admis provisoirement (permis F) qui résident en Suisse depuis au moins sept ans
- les données concernant les personnes admises à titre provisoire (permis F) qui séjournent en Suisse également depuis au moins sept ans

La SAS exclut les personnes qui ne répondent pas à ces exigences de durée de séjour et pour lesquelles les coûts sont couverts par la Confédération. Celles-ci font l'objet de deux autres statistiques de l'OFS: la statistique de l'aide sociale dans le domaine de l'asile (SH-AsylStat) comprend les données sur les demandeurs d'asile et les personnes admises à titre provisoire (permis F) durant les sept premières années de leur présence en Suisse; la statistique de l'aide sociale dans le domaine des réfugiés (SH-Flüstat) contient les données sur les personnes ayant le statut de réfugiés avec une durée de séjour inférieure à cinq ou sept ans (cf. ci-dessus).

Pour faciliter la lecture du rapport, les différents groupes de personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés (permis B ou F) sont désignés par le terme général de «réfugiés».

Durée du séjour:



¹ L'OFS établit la SAS depuis 2004 au niveau suisse. La comparaison des indicateurs de l'aide sociale se base sur la SAS depuis 2009. Auparavant, elle se fondait sur les indicateurs relevés par les villes elles-mêmes, mais le nombre des villes participantes était aussi moindre.

comparabilité au niveau suisse. Parmi les indicateurs les plus importants, l'OFS calcule le nombre de dossiers et le nombre de personnes à l'aide sociale mais aussi le taux d'aide sociale, à savoir la part des personnes bénéficiant de l'aide sociale par rapport à la population (cf. glossaire).

En raison de la crise liée à la pandémie de coronavirus, l'année 2020 est spéciale à maints égards. Les mesures visant à limiter la propagation du virus ont placé les services sociaux des villes suisses face à une situation inédite et des défis importants. Outre gérer une soudaine affluence de demandeurs précisément aux mois de mars et d'avril, il a fallu également mettre en place des plans de prévention et adapter les processus de travail et de conseil. Plusieurs indicateurs du présent rapport donnent une idée générale des effets immédiats liés à la pandémie sur le recours à l'aide sociale, en considérant toutefois que ces données dépendent d'une multitude de facteurs.

Ce processus de normalisation par l'OFS constitue un prérequis permettant les analyses comparatives systématiques telles que présentées dans ce rapport. L'aide sociale est organisée différemment selon les villes et les cantons, et ceux-ci publient parfois leurs propres indicateurs. Basés en partie sur des ensembles de données et des définitions divergents, ces indicateurs peuvent différer des chiffres publiés ici.

Les écarts tiennent parfois au fait notamment que les services sociaux des villes ne prennent pas en charge tous les cas comptés comme dossiers d'aide sociale au sens de la définition normalisée de l'OFS. Selon la ville considérée, certains groupes de personnes (par exemple, les réfugiés) relèvent de la responsabilité d'organisations spécialisées. Pour certaines villes, la part des dossiers inclus dans la SAS mais non gérés par le service social local est relativement importante (cf. tableaux A1, en annexe); c'est notamment le cas à Coire, Lucerne et Zoug. Il se peut en conséquence que l'évolution du nombre de dossiers présentée dans le rapport ne reflète pas celle que connaît chaque service social communal considéré individuellement.

Les données comptables permettant de déterminer le total des coûts de l'aide sociale, à savoir les charges financières et les remboursements, sont compilées directement par les villes impliquées. Les coûts nets déterminants sont relevés dans les villes conformément à une définition convenue, présentés de manière si possible semblable et commentés (cf. chapitre 7.2). Compte tenu des différences dans la tenue des comptes et dans les modes de financement dans les cantons et les villes, les coûts par dossier ne sont pas tout à fait comparables entre les villes impliquées.

Structure du rapport

Le chapitre 3 donne un panorama du nombre de dossiers et de personnes soutenues en 2020 dans les 14 villes comparées et met en évidence les changements par rapport à 2019; sont décrites en outre la composition des dossiers, leur évolution à long terme et la dynamique générale de l'ensemble. Le chapitre 4 offre une comparaison des taux d'aide sociale en 2020 et leur évolution dans les villes comparées, et désigne les facteurs qui expliquent et permettent d'interpréter les différences. Le risque pour un ménage de devoir faire appel à l'aide sociale est mis en lumière au chapitre 5, à partir du taux des ménages à l'aide sociale; dans ce cadre, une attention particulière est accordée aux familles monoparentales et aux personnes vivant seules. Le chapitre 6 relève plusieurs caractéristiques spécifiques aux personnes bénéficiant de l'aide sociale (âge, nationalité, état civil, formation et situation économique) et montre les différences perceptibles à cet égard entre les villes ainsi que l'évolution au cours des dernières années.

Les indicateurs financiers déterminants de l'aide sociale dans les 14 villes comparées sont présentés au chapitre 7; en font partie, d'une part, des indicateurs relatifs à la situation financière individuelle des bénéficiaires de l'aide sociale (besoin brut, y compris part du loyer et charges, ainsi que revenu) – lesquels sont fournis par l'OFS – et, d'autre part, les coûts de l'aide sociale – lesquels sont tirés directement des comptes de la commune fournis par les villes elles-mêmes.

Le chapitre spécial de cette année analyse les parcours à l'aide sociale à partir d'une association de données longitudinales concernant les bénéficiaires de l'aide sociale dans les villes (chap. 8). L'exercice renseigne sur la part des bénéficiaires initiaux et des retours à l'aide sociale par rapport à l'ensemble des dossiers ouverts dans une ville. Il montre également quelles caractéristiques des demandeurs, par exemple les familles, sont spécifiquement liées à des recours répétés ainsi qu'à des périodes de recours très longues ou très brèves.

3 Évolution du nombre de dossiers

L'aide sociale garantit le minimum vital aux personnes dans le besoin, encourage leur indépendance économique et personnelle et assure leur intégration sociale et professionnelle². Le Tableau 1 présente des valeurs de référence concernant l'aide sociale dans les 14 villes comparées pour l'année 2020. Comme dans la plupart des tableaux et des graphiques du rapport, les villes y sont classées par ordre de grandeur décroissant en fonction de leur population. En principe, le nombre de dossiers devrait être directement proportionnel au nombre d'habitants résidant dans une ville. Cependant, comme il ressort des données sur le nombre de dossiers dans le tableau 1, cette relation n'est pas toujours vérifiée. Aussi le nombre de dossiers est-il plus élevé dans certaines villes que dans d'autres dont la population est pourtant plus nombreuse. La part des personnes bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population, autrement dit le taux d'aide sociale, varie fortement d'une ville à l'autre (cf. chapitre 4).

En moyenne sur toutes les villes impliquées, le nombre de dossiers d'aide sociale est resté pratiquement stable par rapport à l'année passée. On note ainsi une augmentation de quelque 0,5 % en 2020, première année de la pandémie de Covid-19, qui marque un arrêt dans la tendance à la baisse constatée en 2018 et en 2019.

Le nombre de dossiers évolue de manière différente selon la ville considérée. La hausse est particulièrement marquée à Schaffhouse, mais les villes de Berne, Lucerne et Coire connaissent aussi une recrudescence importante des cas. La hausse du nombre de dossiers est plutôt modeste à Zurich et Uster. En revanche, Bâle ainsi que les trois plus petites villes comprises dans la comparaison soit (Zoug, Wädenswil et Schlieren) ont vu le nombre de dossiers nettement baisser tout au long de l'année, de même que Lausanne et Bienne qui se démarquent par une tendance continue à la baisse qui se poursuit. Le nombre de dossiers d'aide sociale est pratiquement stable à Winterthur et Saint-Gall.

Tableau 1: Nombre de dossiers et nombre de personnes soutenues en 2020 et évolution par rapport à 2019

	Nombre de dossiers avec paiement 2020	Variation par rapport à 2019	Nombre de personnes soutenues 2020	Variation par rapport à 2019	Nombre moyen de personnes par dossier	Taux d'aide sociale
Zürich	12 730	1.8 %	19 093	2.8 %	1.50	4.5 %
Basel	6 986	-3.2 %	10 507	-4.7 %	1.50	6.1 %
Lausanne	6 903	-1.8 %	10 533	-0.8 %	1.53	7.6 %
Bern	4 588	2.8 %	6 863	2.3 %	1.50	5.1 %
Winterthur	3 827	0.3 %	6 221	1.6 %	1.63	5.5 %
Luzern	2 213	4.8 %	3 457	5.6 %	1.56	4.2 %
St. Gallen	2 229	0.7 %	3 316	0.4 %	1.49	4.4 %
Biel/Bienne	3 494	-1.2 %	5 830	-1.3 %	1.67	10.5 %
Schaffhausen	911	8.1 %	1 415	6.9 %	1.55	3.9 %
Chur	700	4.8 %	1 123	7.8 %	1.60	3.1 %
Uster	402	1.0 %	627	-0.9 %	1.56	1.8 %
Zug	311	-4.0 %	424	-9.2 %	1.36	1.4 %
Wädenswil	364	-3.2 %	588	0.2 %	1.62	2.4 %
Schlieren	505	-3.6 %	796	-6.9 %	1.58	4.2 %
Moyenne non pondérée	3 297	0.5 %	5 057	0.3 %	1.55	4.6 %

Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Note: Un dossier peut comprendre une personne seule, un couple avec ou sans enfants ainsi qu'une famille monoparentale (cf. encadré 3). Les chiffres relatifs au nombre de dossiers ou de personnes publiés par l'OFS diffèrent légèrement des comparaisons internes à un canton ou entre cantons puisque, au niveau cantonal, les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont comptés que dans la dernière commune où ils ont reçu un soutien.

² Cf. CSIAS, o.j.

À Zurich, Lucerne et Coire, le nombre des personnes soutenues a davantage augmenté que le nombre des dossiers. Ce résultat révèle l'existence d'un glissement dans la composition des unités d'assistance, avec une diminution des dossiers incluant peu de personnes, par exemple des ménages unipersonnels, et une augmentation de ceux comprenant davantage de personnes, par exemple des familles. Cette tendance est aussi constatée à Winterthour, Lausanne et Wädenswil. A l'inverse, le nombre de personnes par dossier semble diminuer à Bâle, Zoug et Schlieren. À Berne, Saint-Gall et Bienne, le nombre de dossiers et le nombre de personnes soutenues évoluent de manière parallèle.

L'interprétation des évolutions durant l'année sous revue est assez difficile en raison notamment des mesures liées à la pandémie de Covid-19 qui ont modifié le contexte de base. Cependant, les répercussions de l'afflux de réfugiés en 2015 pourraient également se répercuter sur les chiffres: dans la mesure où ces derniers réfugiés nouvellement admis à l'époque vivent encore en Suisse et nécessitent une aide économique, ils sont comptés dès 2020 dans la statistique de l'aide sociale et non plus dans la statistique de l'aide sociale dans le domaine des réfugiés (cf. encadré 2).

La plupart des villes font ont en effet également fait état d'une augmentation des bénéficiaires de l'aide sociale arrivés en Suisse en tant que réfugiés. Le changement de l'administration compétente joue probablement un rôle à cet égard. Il peut toutefois également s'agir de personnes et de familles ayant perdu leurs sources de revenus en raison de la crise sanitaire.

L'une des mesures pour endiguer les conséquences de la pandémie a consisté à suspendre temporairement l'échéance du droit au chômage. Entre mars 2020 et août 2020, toutes les personnes ayant droit aux indemnités de chômage ont pu recevoir 120 jours d'allocation supplémentaires. C'est pourquoi toutes les villes enregistrent une baisse significative des personnes arrivées en fin de droits en 2020 (cf. figure 9). Il est ainsi possible que la part des personnes qui auraient en temps normal nécessité un soutien ne solliciteront pas ou que plus tard l'aide sociale.

Cette circonstance a certainement contribué à la réduction observée du nombre de dossiers dans les villes qui présentent en général un taux élevé de chômeurs en fin de droits, notamment Lausanne, Bâle et Bienne. En dépit d'un recul du nombre de ces personnes à Schaffhouse, la ville enregistre une hausse des dossiers; en l'occurrence, cette évolution ne s'explique pas uniquement par la prise en charge de réfugiés puisque les habitants de nationalité suisse ont également été plus nombreux à requérir un soutien.

Concernant les conséquences des mesures visant à endiguer la pandémie de Covid-19 sur les statistiques de l'aide sociale, l'année sous revue ne permet pas de tirer de conclusions claires. On note cependant que les mouvements constatés auparavant tendent à se confirmer en 2020 (cf. figure 2).

Le monitoring mis en place par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) pour observer la situation en Suisse a également mis en évidence une stabilité du nombre moyen de dossiers, identifiant une hausse minime de 0,6 % au niveau de la Suisse en 2020.³ Selon les relevés de la CSIAS, le nombre de dossiers a légèrement baissé en Suisse orientale et en Suisse du Nord-Ouest, mais a augmenté de 2 % en Suisse romande et en Suisse centrale; il est resté stable au Tessin.

Parmi les responsables des services sociaux, d'aucuns ont certes constaté une recrudescence des demandes de conseil et d'aide au début de la pandémie, mais le nombre de dossiers n'a pas, ou que temporairement, augmenté. Il est ainsi fort probable que la plupart des personnes concernées ont pu bénéficier des mesures prises au titre d'indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, d'indemnités de pertes de gain ou d'autres aides financières destinées aux indépendants.

³ Cf. CSIAS, 2021

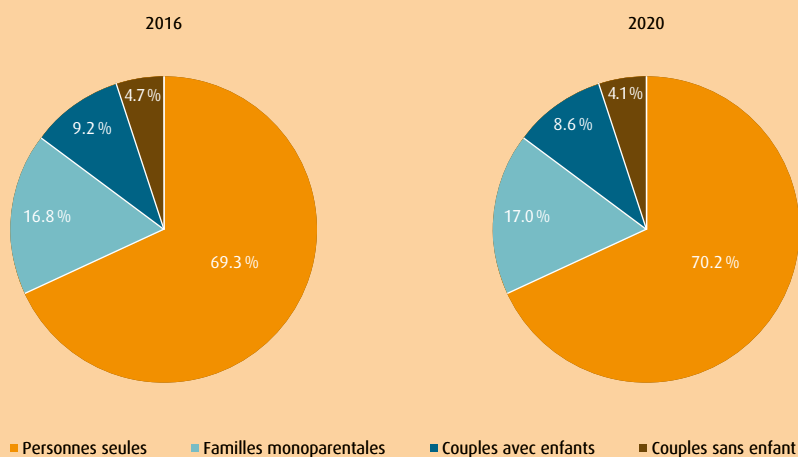
Encadré 3: Structure de l'unité d'assistance

En matière d'aide sociale, le terme de dossier ou unité d'assistance peut correspondre en réalité à un seul ou à plusieurs individus. Dans les villes comparées, la moyenne en 2020 est de 1,55 personne par cas de ménage privé au bénéfice de l'aide sociale. Cette valeur varie entre 1,36 (Zoug) et 1,67 (Bienne) (cf. tableau 1). Dans environ 70 % des cas, le dossier comprend une seule personne. Pour le reste, à peine 17 % sont des familles monoparentales, environ 9 % des couples avec enfants et 4,1 % des couples sans enfant (cf. figure 1). Parmi les dossiers

comportant un seul individu, près de deux tiers sont des personnes vivant seules et un tiers des personnes vivant en communauté avec d'autres personnes (p. ex. parents ou connaissances).

Un dossier d'aide sociale ne correspond pas forcément à un ménage dans la mesure où un ménage peut comprendre des personnes qui ne bénéficient pas de l'aide sociale ou qui font elles-mêmes l'objet d'un dossier spécifique à l'aide sociale. La situation des ménages est analysée au chapitre 5.

Figure 1: Composition des dossiers (ménages privés) en 2016 et en 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Note: Moyennes non pondérées sur les 14 villes. Les personnes soutenues vivant dans des ménages collectifs (établissements médico-sociaux, groupes d'habitation accompagnés, etc.) ne sont pas gérées par l'aide sociale dans toutes les villes de sorte que cette évaluation ne tient compte que des ménages privés.

Pour les familles monoparentales et les familles qui ont perdu leur revenu à la suite de licenciements, de cessations d'activité ou de réductions de rentes, le besoin de faire appel à l'aide sociale a pu se faire plus pressant. Cette crainte est exprimée dans une étude, réalisée sur mandat de la ville de Zurich, visant à déterminer les circonstances contextuelles amenant les gens à recourir à l'aide alimentaire.⁴ Dans la mesure où ce groupe comporterait précisément des personnes qui ne recourent pas à l'aide sociale par crainte des conséquences sur le statut de droit des étrangers ou des stigmatisations, il faut prévoir là également une aggravation de la précarité à moyen terme.

Plusieurs cantons, notamment celui de Zurich, ont mis en place des services en amont de l'aide sociale habilités à verser des subsides d'aide et de secours, destinés notamment aux employés de petites entreprises touchés par la crise. Cette stratégie a permis de décharger quelque peu les services sociaux qui, du fait de la pandémie, ont été amenés à traiter davantage de demandes et à adapter leurs activités de conseil.

Évolution des dossiers à long terme

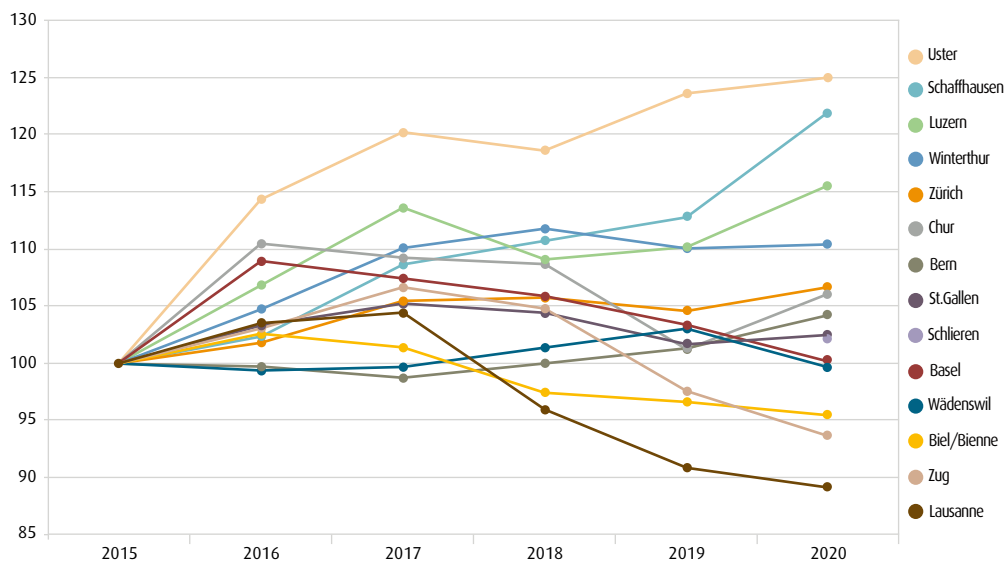
La figure 2 illustre l'évolution du nombre de dossiers depuis 2015 à l'aide d'un index. En dépit de l'amplitude considérable du nombre de dossiers enregistrés dans les villes, cette présentation indexée sur un long terme permet une comparaison intéressante: d'une part, elle situe l'effectif des dossiers pour chaque ville à une année donnée par rapport à l'année de référence 2015; d'autre part, elle montre les différences en termes d'évolution entre les villes.

Dans la majorité des villes impliquées, le nombre des dossiers d'aide sociale n'a pas beaucoup varié en 2020 par rapport à 2015, se situant dans une marge de plus ou moins 7%. Lausanne connaît une réduction supérieure à 10%, Winterthour une hausse de 10% et les villes de Lucerne, Schaffhouse et Uster une hausse supérieure à 10%.

On a déjà pu constater ces dernières années que le nombre de dossiers peut augmenter plus fortement dans les petites villes et les villes de taille moyenne, où le taux d'aide sociale est généralement plutôt bas, alors qu'il a plutôt tendance à baisser dans des villes qui enregistrent un taux d'aide sociale comparativement plutôt élevé (surtout Bâle, Bienne et Lausanne).

⁴ Götzö et al. 2021

Figure 2: Évolution des dossiers depuis 2015 (indice 2015 = 100)



Source: OFS, Statistique de l'aide sociale; présentation BFH.

Selon cet indice, c'est Uster qui enregistre la plus forte croissance du nombre de dossiers. Il convient toutefois de relativiser ce constat dans la mesure où cette ville présente toujours un taux d'aide sociale comparativement très faible. Parmi les 14 villes comparées, Uster a longtemps présenté le taux d'aide sociale le plus bas. Zug l'a rejointe à cet égard en 2017 et en 2018, avant de prendre sa place (cf. figure 6). Après avoir compté jusqu'en 2017 parmi les villes présentant une hausse du nombre de dossiers, Zug enregistre depuis lors un mouvement inverse. La baisse particulièrement marquée en 2019 a ramené la ville juste au-dessus du niveau de 2015.

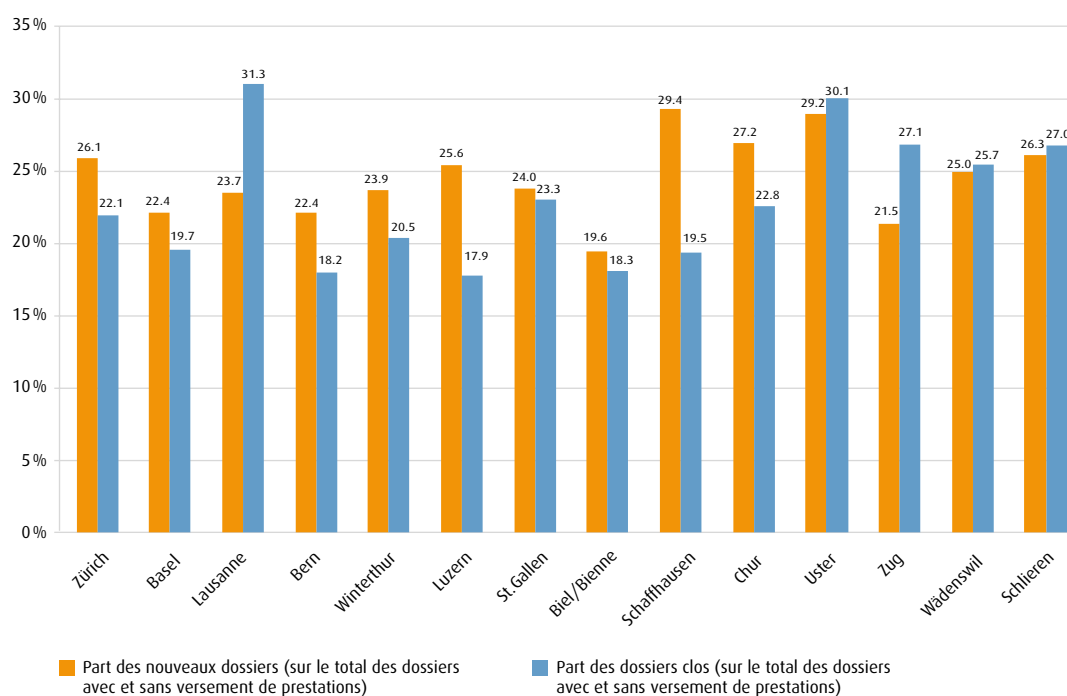
Winterthur a aussi longtemps été confrontée à une forte augmentation du nombre de dossiers. La courbe semble toutefois s'aplanir voire s'inverser depuis 2017. En 2018, la ville a réorganisé son système de consultation sociale et engagé un grand nombre de travailleurs sociaux dans le but d'intensifier le traitement des nouveaux cas et le suivi des dossiers déjà ouverts. Une évaluation⁵ a montré que cette réorganisation a permis de réduire sensiblement la durée moyenne de soutien.

Dossiers ouverts et dossiers clos

La quantité de dossiers d'aide sociale dans une ville constitue une variable dynamique. Sur une année, la part des dossiers nouvellement ouverts est de 20 % à 30 %. Il s'agit de personnes qui recourent à l'aide sociale pour la première fois ou après une interruption de six mois au minimum. Inversement, la part des dossiers clos chaque année se situe aussi entre 20 % et 30 % (cf. figure 3). Un dossier n'est considéré comme clos par les services sociaux qu'à partir du moment où plus aucune prestation de soutien n'a été versée à l'intéressé pendant six mois. Ainsi, par exemple, pour une personne qui a reçu un dernier versement en août 2019, il faudra attendre février 2020 pour pouvoir la considérer comme étant sortie de l'aide sociale. En conséquence, les dossiers présentés ici comme étant clos sont de fait des unités pour lesquelles la dernière prestation d'assistance a été fournie entre juillet 2019 et juin 2020.

⁵ Höglinger et al. 2021.

Figure 3: Part des dossiers ouverts et des dossiers clos par rapport à la totalité des dossiers en 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Note: La part des dossiers clos par rapport à la totalité des dossiers est calculée sur la base des cas qui ont été bouclés entre juillet 2019 et juin 2020.

Le tableau 2 indique le nombre de dossiers nouvellement ouverts et le nombre de dossiers clos en 2020 dans les villes, et montre aussi l'évolution à cet égard par rapport à la moyenne de l'année précédente. Dans six villes (Zurich, Lucerne, St-Gall, Schaffhouse, Coire et Schlieren), on observe un accroissement de quelque 5 % et plus du nombre de dossiers ouverts en 2020 par rapport aux années précédentes dans; une réduction significative sur la même période est à l'inverse enregistrée dans cinq villes (Bâle, Lausanne, Bienne, Zoug et Wädenswil) alors que trois villes font état d'une variation très faible du nombre de nouveaux dossiers (Berne, Winterthur et Uster).

Dans la majorité des villes, le nombre des dossiers clos marque une baisse par rapport aux années précédentes. Selon les renseignements fournis par les experts des services sociaux, il semble plus difficile de placer les bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail dans le contexte de la pandémie de Covid-19. La prudence est toutefois de mise dans l'interprétation des indicateurs à cet égard. On avait déjà pu observer durant l'exercice 2019 une tendance à la baisse des dossiers clos. Celle-ci tient toutefois aussi, du moins en partie, à la baisse généralement constatée en période de conjoncture économique favorable du nombre de dossiers ouverts pour des personnes présentant de bonnes chances sur le marché du travail et susceptibles de pouvoir quitter rapidement l'aide sociale. Il en résulte une évolution en apparence paradoxale mais qui s'explique par l'effet de la situation économique sur la composition même de l'effectif des dossiers.

Tableau 2: Dossiers ouverts et dossiers clos en 2020 et évolution par rapport à l'année précédente

	(1) Nouveaux dossiers en 2020	(2) Nouveaux dossiers années précédentes (Ø 2017 – 2019)	Variation en pourcentage (1) à (2)	(4) Dossiers clos en 2020	(5) Dossiers clos années précédentes (Ø 2017 – 2019)	Variation en pourcentage (4) à (5)
Zürich	3 725	3 473	7.3 %	3 157	3 109	1.6 %
Basel	1 763	1 876	-6.0 %	1 555	1 833	-15.2 %
Lausanne	2 032	2 335	-13.0 %	2 680	2 205	21.5 %
Bern	1 129	1 097	2.9 %	917	943	-2.8 %
Winterthur	1 039	1 028	1.1 %	887	922	-3.8 %
Luzern	632	596	6.0 %	442	518	-14.7 %
St.Gallen	615	586	4.9 %	595	570	4.4 %
Biel/Bienne	750	803	-6.6 %	700	836	-16.2 %
Schaffhausen	297	227	30.6 %	197	198	-0.7 %
Chur	216	190	13.7 %	181	184	-1.5 %
Uster	138	138	0.0 %	142	125	13.6 %
Zug	78	106	-26.2 %	98	103	-4.9 %
Wädenswil	106	120	-11.9 %	109	115	-5.5 %
Schlieren	159	132	20.8 %	163	156	4.5 %
Moyenne 14 villes	906	908	-0.2 %	845	844	0.1 %

Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Note: En raison de la règle des six mois (cf. glossaire), le nombre des dossiers clos ne porte pas sur la même période d'observation que celui des dossiers ouverts. Sont comptés comme dossiers ouverts les unités d'assistance qui ont reçu une première prestation d'aide sociale entre janvier et décembre 2020. Pour les dossiers clos, le dernier versement a eu lieu entre juillet 2019 et juin 2020. Dès lors, la variation nette du nombre de cas présentée dans le tableau 1 (se rapportant aux dossiers de l'année 2020 ayant reçu un versement) ne peut pas être calculée à partir de la différence entre les dossiers ouverts et les dossiers clos.

La crise sanitaire pourrait d'ailleurs aussi avoir eu pour effet la multiplication des dossiers ouverts pour des personnes qui ne cherchaient qu'une aide transitoire pour surmonter une situation de nécessité à court terme. Lorsque c'était le cas en printemps 2020 et que les personnes ont reçu un dernier versement entre juillet et décembre 2020, elles ne sont alors considérées comme à nouveau indépendantes qu'à partir de 2021 en vertu de la règle des six mois (cf. glossaire et note du tableau 2) et ne sont pas prises en compte dans les présents indicateurs.

Durée de soutien et motifs de sortie

En moyenne, sur les 14 villes comparées, les unités d'assistance enregistrées perçoivent des prestations de l'aide sociale depuis 48 mois. La durée moyenne de soutien a augmenté de six mois à peine par rapport à 2016 et de 12 mois par rapport à 2010. En 2020, la durée médiane de soutien⁶ est passée à 28,5 mois, ce qui représente une diminution d'un mois par rapport à 2019.

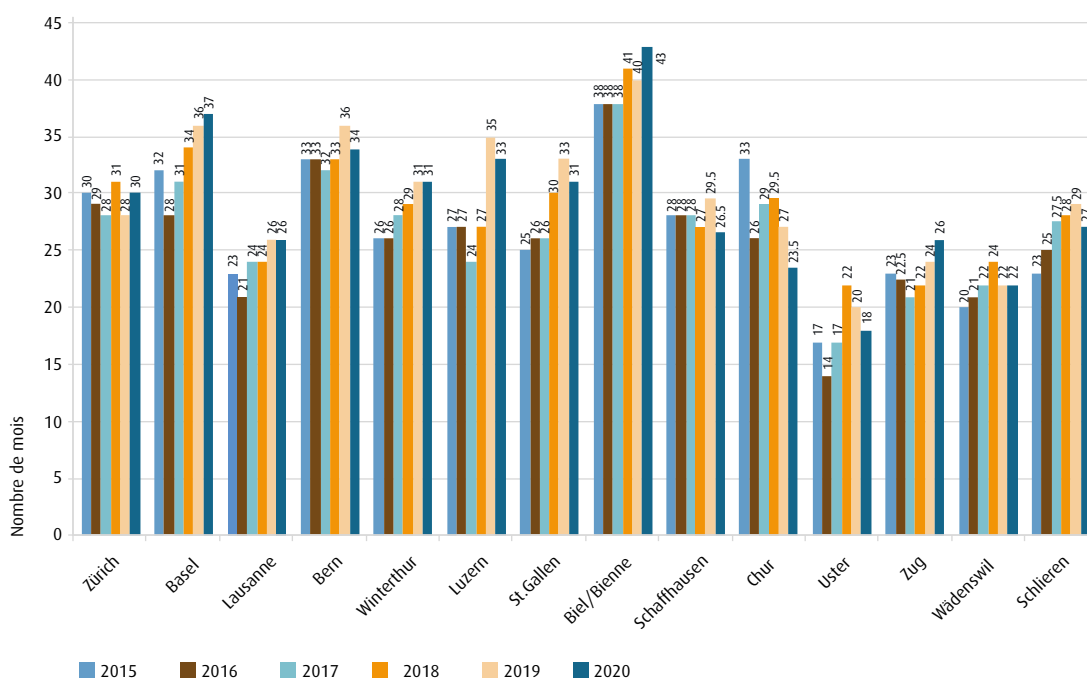
Cette médiane enregistre une évolution diverse selon les villes (cf. figure 4): à Zurich, Bâle, Bienne et Zoug, elle marque globalement une progression, mais est plutôt en recul à Berne, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Coire, Uster et Schlieren par rapport à l'année précédente. Il convient à ce titre d'observer que la valeur médiane augmente en cas de forte réduction du nombre de dossiers puisque la totalité des dossiers comprend moins de nouveaux cas qui, par nature, sont généralement de

⁶ La médiane est la valeur centrale qui sépare en deux parties égales une quantité de données: 50 % des dossiers ont une durée de soutien inférieure à cette valeur et 50 % une durée supérieure.

moindre durée et que les dossiers qui peuvent être bouclés sont surtout ceux dont la durée de soutien est plus courte. L'allongement conséquent de la durée médiane de soutien constaté à Bienne est donc aussi une conséquence de la diminution des nouveaux dossiers et donc des cas de courte durée (p. ex. chômeurs en fin de droits) à l'aide sociale. La durée médiane de soutien est la plus élevée à Bienne (43 mois), à Bâle (37 mois) et à Berne (34 mois). Elle reste la plus courte à Uster (18 mois), à Wädenswil (22 mois) et à Coire (23,5 mois).

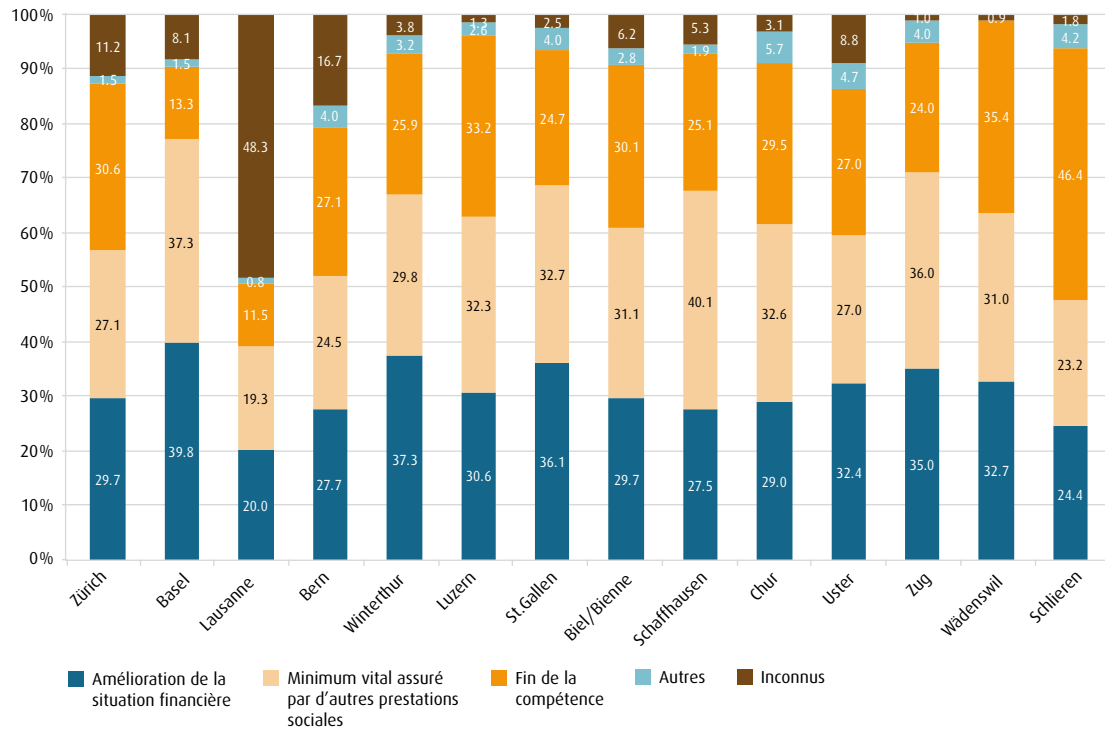
La figure 5 énumère les principales raisons de sortie de l'aide sociale. A l'instar des années précédentes, il s'agissait aussi en 2020 de l'amélioration de la situation économique et de la relève par d'autres prestations sociales pour garantir le minimum vital. Dans la plupart des villes, ces deux configurations couvrent environ 60% des cas de sortie. Il est relativement fréquent qu'un dossier d'aide sociale soit clos du fait qu'il ne relève plus de la compétence du service concerné. Cette catégorie comprend entre autres les cas de changement de domicile, de rupture de contacts ou de décès.

Figure 4: Durée de soutien dans les dossiers actifs de 2015 à 2020 (médiane) en mois



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Figure 5: Principaux motifs de clôture des dossiers en 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Note: La part des raisons «inconnues» est relativement élevée à Lausanne et à Berne; ces deux villes ne peuvent donc pas être comparées aux autres.

4 Taux d'aide sociale

La part des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population ainsi que son évolution varient fortement entre les villes comparées (cf. figure 6). Les écarts parfois importants tiennent pour une bonne part à la composition de la population résidente: les personnes et les ménages qui, en raison de leur situation

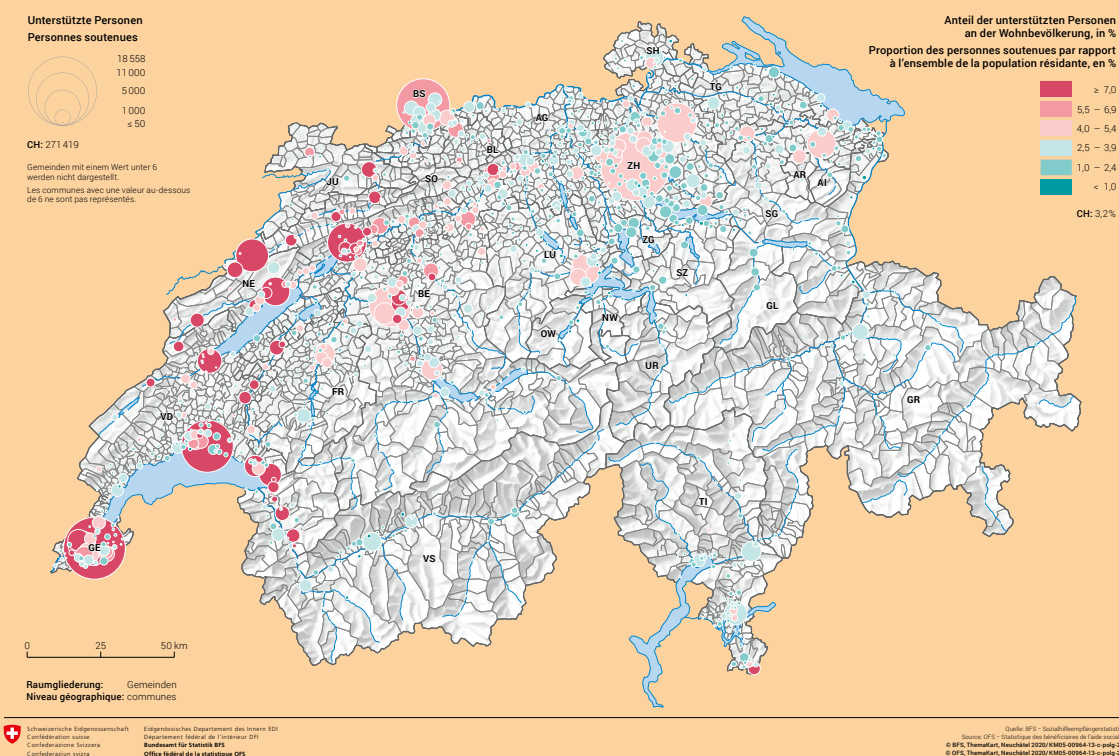
socio-économique, présentent un risque élevé de dépendre de l'aide sociale ne sont pas répartis également sur toutes les villes. Leur nombre effectif dans une ville est généralement directement proportionnel au taux d'aide sociale enregistré dans ladite ville. La composition de la population d'une ville repose sur sa

Encadré 4: Taux d'aide sociale en Suisse

Le taux d'aide sociale renseigne sur le nombre de personnes pour 100 habitants ayant perçu des prestations de l'aide sociale au moins une fois durant l'année calendaire considérée (cf. glossaire). Le taux d'aide sociale au niveau national se situait en 2019 à 3,2 %. Comme le montre la carte 1, ce taux est généralement plus bas dans les régions rurales que dans les zones urbaines.

Carte 1: Taux d'aide sociale en Suisse en 2019

Wirtschaftliche Sozialhilfe, 2019
Aide sociale économique, en 2019

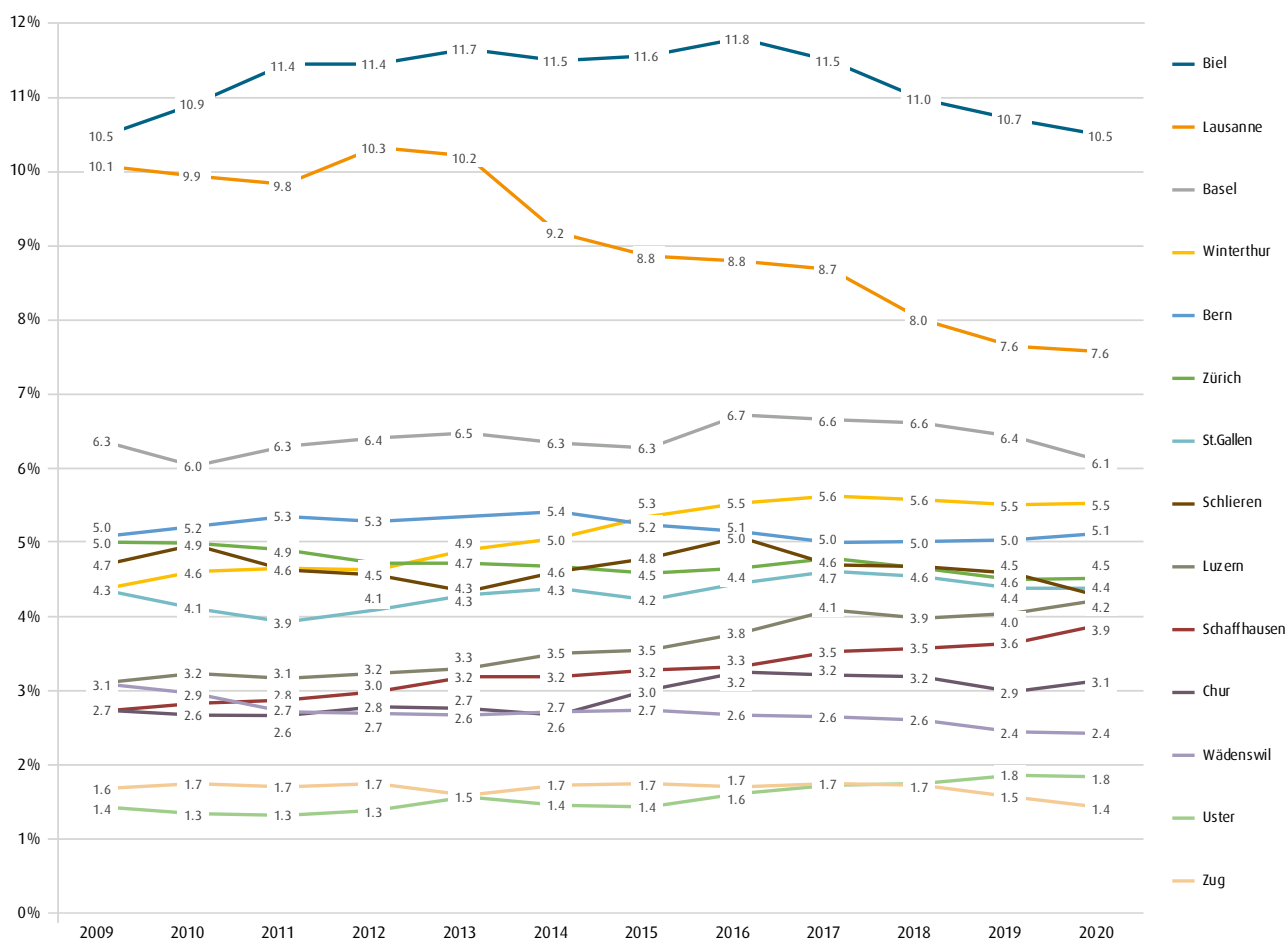


Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP.

structure économique et le marché de l'emploi local, l'attractivité de sa position géographique, l'attractivité de son régime fiscal, son caractère de centre, l'offre en logements – étroitement liée aux premiers éléments – ainsi que des facteurs d'ordre politico-institutionnel (cf. encadré 5: Contexte urbain et taux d'aide sociale). Tous ces paramètres sont en règle générale assez stables et ne se modifient que rarement à court terme. C'est pourquoi, comme l'illustre la figure 6, l'écart entre les taux d'aide sociale des villes reste relativement constant sur la durée. Le chapitre 4.1 expose dans une perspective comparative les facteurs contextuels et les indicateurs pouvant expliquer les différents taux d'aide sociale dans les villes.

Comme le montre la figure 6, on constate toutefois de légères – rarement importantes – variations du taux d'aide sociale dans le temps. Outre les changements du contexte économique et l'évolution du marché de l'emploi local, les éventuelles réformes dans les prestations de soutien (en amont) menées par les cantons ainsi que les modifications dans la composition de la population d'une ville jouent également un rôle. Le chapitre 4.2 évoque l'évolution du taux d'aide sociale, dans une optique comparative.

Figure 6: Taux d'aide sociale dans les 14 villes impliquées 2009 à 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP; présentation BFH.

4.1 Écarts entre les taux d'aide sociale et facteurs explicatifs

Comme mentionné, le taux d'aide sociale varie fortement d'une ville à l'autre. L'encadré 5 «Contexte urbain et niveau du taux d'aide sociale» résume les facteurs contextuels déterminants

pour expliquer ces écarts. Pour chacun de ces paramètres, des indicateurs ou des valeurs spécifiques sont établis et présentés dans le tableau 3.

Encadré 5: Contexte urbain et niveau du taux d'aide sociale

Facteurs explicatifs

Caractéristique territoriale

Plus la population d'une commune est nombreuse, plus le taux d'aide sociale moyen est élevé (OFS 2016). L'élément important à cet égard est toutefois moins le nombre d'habitants que le caractère de centre urbain de la commune. Les villes qui assument un rôle de centre prépondérant offrent un important marché du travail local et un parc de logements plus diversifié. En outre, elles proposent de nombreux services de soutien en termes d'intégration, de formation et d'accueil des enfants qui sont importants pour les personnes présentant un risque élevé de dépendre de l'aide sociale, notamment les familles monoparentales et les réfugiés.

Cependant, le fait de vivre en ville exerce un attrait particulier depuis longtemps, ce qui a aussi entraîné une forte hausse du prix des loyers dans nombre de communes. Faut de pouvoir se permettre d'habiter en ville, les personnes de condition modeste s'établissent donc plutôt dans les banlieues ou dans des villes de taille moyenne. Le lien entre le nombre d'habitants et le taux d'aide sociale n'est donc pas linéaire mais doit être considéré selon d'autres paramètres tels que le rôle de centre de la ville et le prix des logements. Dans ce cadre, les frontières politiques de la commune jouent aussi un rôle. Il se peut ainsi que l'aire d'habitat (souvent moins chère) aux confins de la ville-centre fasse encore partie de cette dernière ou se trouve déjà sur le territoire d'une commune d'agglomération.

Situation économique

L'un des éléments centraux liés au caractère d'une ville est sa structure économique et son histoire industrielle spécifique. Le changement structurel économique a conduit à un déplacement radical de la main d'œuvre, passant de secteurs industriels traditionnels et généralement peu technologiques à une industrie de haute technologie et des services à forte intensité de savoir. A la suite de changements dans la structure du marché de l'emploi, les possibilités de s'assurer un revenu stable et couvrant le minimum vital se sont raréfiées en particulier pour les personnes peu qualifiées mais aussi pour les travailleurs âgés disposant d'une formation professionnelle. Pour ces groupes, le risque de dépendre de l'aide sociale est donc plus élevé aujourd'hui. Les lieux où l'industrie de faible technicité a subsisté encore un certain temps sont plus touchés par les changements liés à l'évolution structurelle que ceux qui ont vu s'établir très tôt les branches de haute technologie. Le taux de chômage y est plus élevé et les personnes en fin de droits y sont aussi plus nombreuses. Compte tenu du caractère autrefois très industriel de la main d'œuvre, ces villes possèdent encore une importante aire d'habitat à bas loyers.

Offre de prestations sous condition de ressources en amont

Les villes présentent donc aussi des situations différentes eu égard au taux d'aide sociale parce que les offres de soutien cantonales pour les ménages aux ressources financières limitées ne sont pas du tout homogènes. Certaines prestations sous condition de ressources, par exemple aides aux familles, allocations de chômage, aides au logement, ne sont disponibles que dans certains cantons. En outre, ces prestations sont conçues différemment. Et celles offertes dans tous les cantons, telles que l'aide sociale proprement dite ainsi que les réductions individuelles de prime, les avances sur pensions alimentaires ou les bourses, reposent en partie sur des critères et sont déterminés selon des modes de calcul différents.

Indicateurs de hausse du taux d'aide sociale

- Population plus nombreuse associée à un fort rôle de centre avec un prix du logement comparativement bas (mesuré sur la base d'un nombre élevé de logements vacants)
- Parts des familles monoparentales et des réfugiés dans la population
- Part élevée de personnes sans formation au sein de la population
- Taux de chômage et taux de personnes en fin de droits plus élevés (en raison de la pandémie, le taux de personnes en fin de droits en 2020 n'est pas pris en considération)
- Part comparativement élevée de chômeurs sans formation
- Faible niveau de dépenses par habitant pour les prestations sous condition de ressources en amont dans le domaine des familles, du chômage et de l'habitat

Tableau 3: Taux d'aide sociale et indicateurs divers liés au contexte urbain des villes comparées en 2020

Ville	Taux d'aide sociale	Caractéristique territoriale			Situation économique					Dépenses par habitant pour aides aux familles, au logement et aux chômeurs	
		Population	Type de commune	Taux de logements vacants	Familles monoparentales	Réfugiés	Taux de chômage	Taux de chômeurs en fin de droits	Personnes sans formation professionnelle		Chômeurs sans formation professionnelle
	4.5	420 217	A	0.15	2.6%	1.66%	3.3%	0.2%	14.5%	15.7%	CHF 0
Basel	6.1	173 232	A	0.95	3.0%	1.30%	4.0%	0.3%	20.3%	16.5%	CHF 59
Lausanne	7.6	139 408	A	0.48	4.2%	2.19%	6.2%	0.5%	25.7%	29.0%	CHF 159
Bern	5.1	134 591	A	0.56	2.5%	2.05%	3.1%	0.3%	14.2%	21.8%	CHF 0
Winterthur	5.5	113 173	B	0.56	2.9%	2.05%	2.9%	0.2%	18.4%	32.5%	CHF 0
Luzern	4.2	82 257	B	1.15	2.5%	2.53%	2.9%	0.3%	17.5%	25.1%	CHF 0
St.Gallen	4.4	76 090	B	3.02	2.6%	2.17%	3.2%	0.5%	20.6%	32.9%	CHF 1
Biel/Bienne	10.5	55 602	B	2.76	4.0%	4.08%	5.3%	0.2%	26.7%	34.7%	CHF 0
Schaffhausen	3.9	36 604	B	1.13	2.5%	2.17%	4.0%	0.2%	19.5%	24.9%	CHF 37
Chur	3.1	35 992	B	1.22	2.3%	2.68%	1.8%	0.6%	19.8%	25.6%	CHF 3
Uster	1.8	35 007	C	2.17	2.7%	0.69%	2.7%	0.5%	14.5%	22.4%	CHF 0
Zug	1.4	30 618	B	0.71	2.0%	0.85%	2.8%	0.4%	11.1%	13.5%	CHF 26
Wädenswil	2.4	24 624	C	0.69	2.4%	1.10%	2.9%	0.5%	13.6%	15.0%	CHF 0
Schlieren	4.2	18 791	D	0.73	2.0%	1.40%	4.0%	0.1%	29.8%	33.3%	CHF 0

Note: Les motifs sous-jacents au choix des indicateurs sont détaillés dans l'encadré 5. Les fonds colorés montrent le classement comparatif, sachant que la notation des facteurs contextuels bas, assez bas, assez élevé, élevé se réfère au niveau chaque fois attendu du taux d'aide sociale. Par exemple, un montant élevé de dépenses par habitant pour les prestations sous condition de ressources cantonales laisse présager un taux d'aide sociale bas. Le niveau du taux d'aide sociale est toutefois déterminé non pas par un seul aspect isolé mais par une configuration englobant l'ensemble des facteurs contextuels. L'interprétation est donnée dans le texte.

Type de commune:

- A: ville-centre d'une grande agglomération
- B: ville-centre d'une agglomération de taille moyenne
- C: commune résidentielle urbaine d'une grande agglomération
- D: commune à forte densité d'emplois d'une grande agglomération (source: Typologie des communes en 2012, OFS)

Autres indicateurs:

Taux d'aide sociale: cf. figure 6, population: cf. tableau A2 en annexe; taux de logements vacants, OFS; familles monoparentales: cf. tableau A5; réfugiés: cf. tableau A4; taux de chômage: cf. figure 8; taux de chômeurs en fin de droits: cf. figure 9; personnes sans formation: cf. figure A1, chômeurs sans formation SECO; dépenses par habitant pour aides aux familles, au logement et aux chômeurs: cf. figure A2 en annexe).

Parmi les grandes villes, c'est Zurich qui présente le taux d'aide sociale le plus bas avec 4,5 %. Si la cité est comparativement de loin la plus grande du pays et exerce une fonction de centre importante, l'offre en logements y est aussi extrêmement restreinte comme le montre le très faible taux de logements vacants (tableau 3). En raison du prix du logement élevé, les personnes de condition modeste s'établissent plus facilement dans des communes d'agglomération, alors que les habitants au bénéfice d'une bonne formation, à fort pouvoir d'achat et peu exposés au risque de pauvreté restent au centre-ville. La part des personnes sans formation dans la population de Zurich est relativement minime, et correspond par ailleurs plus ou moins à la part des chômeurs sans formation. Cela montre qu'il existe également des emplois pour ces personnes.

Avec un taux d'aide sociale de 6,1 %, Bâle se situe à la troisième place en comparaison des autres villes. Parmi les grandes villes, elle est la seule à avoir un taux de logements vacants proche de 1 %, ce qui indique que l'aire d'habitat est un peu moins saturée que dans les autres grandes villes (cf. tableau 3). Au niveau suisse-almannique, la population de Bâle comprend aussi davantage de personnes avec un faible niveau de formation et de familles monoparentales plus souvent tributaires de logements bon marché. Le taux de chômage y est également plus élevé qu'à Zurich ou à Berne. La part plutôt faible de personnes sans formation par rapport aux chômeurs montre par ailleurs que le marché du travail pour les personnes ayant un niveau de formation rudimentaire y fonctionne encore relativement bien. Parallèlement, les réfugiés sont proportionnellement relativement peu nombreux et les prestations sous condition de ressources plus étendues, deux éléments qui tendent à modérer le taux d'aide sociale.

A Lausanne, le taux d'aide sociale se situe à 7,6 %, soit le deuxième plus élevé sur les 14 villes comparées. Bien que le marché du logement y soit également tendu, la population lausannoise comprend comparativement toujours beaucoup de personnes peu qualifiées (cf. Tableau 3). Presque 26 % de la population résidente active ne dispose d'aucune formation. La ville de Suisse occidentale présente le taux de chômage le plus élevé dans la comparaison – considérant toutefois qu'à Lausanne sont également obligatoirement inclus parmi les chômeurs ceux arrivés en fin de droit et percevant l'aide sociale. Lausanne accueille comparativement beaucoup de réfugiés. La part des familles monoparentales y est la plus élevée de toutes les villes comparées. Le taux d'aide sociale dans la cité vaudoise serait encore plus élevé sans les diverses prestations sous condition de ressources assurées par le canton, qui permettent de limiter le recours à l'aide sociale. On pense là surtout aux prestations complémentaires familiales, lesquelles soutiennent les couples et les familles monoparentales disposant d'un revenu dont le montant ne suffit pas à subvenir aux besoins d'un

ménage avec enfants mineurs. De plus, le canton de Vaud dispose depuis 2011 d'un système de rente-pont pour les personnes en fin de droits qui ont atteint l'âge minimal légal de la retraite anticipée et dont elles peuvent bénéficier jusqu'à l'âge de la retraite ordinaire.

A Berne, le taux d'aide sociale en 2020 est de 5,1 %. Cette ville également a vu se développer un important parc d'habitations de haute valeur notamment grâce à la rénovation ou la transformation de logements bon marché. La part des personnes peu qualifiées dans la population est en conséquence faible. Les familles monoparentales sont plus rares et le taux de chômage y est plus bas qu'à Bâle ou à Lausanne (cf. tableau 3). Le taux d'aide sociale à Berne se rapproche donc davantage de celui de Zurich que de celui de Bâle ou Lausanne. Berne compte aussi une part de réfugiés légèrement supérieure à la moyenne, contrairement à Zurich où cette part est inférieure à la moyenne des 14 villes comparées. En outre, la part des personnes sans emploi et sans formation professionnelle est relativement élevée. Ceci montre que le marché du travail pour des personnes sans formation offre tendanciellement moins de possibilités d'emploi à Berne que dans les autres grandes villes.

Winterthur fait état d'un taux d'aide sociale de 5,5 % en 2020. Ville-centre d'une agglomération de taille moyenne, la cité assure des fonctions de centre urbain importantes. Par ailleurs, en raison de sa proximité avec Zurich, l'offre en logements est attrayante pour les familles et les personnes seules qui habitent volontiers dans un milieu urbain mais ne peuvent payer des loyers trop élevés. La part des personnes sans formation, celle des familles monoparentales et celle des réfugiés par rapport à la population sont plus élevées à Winterthur qu'à Zurich (cf. tableau 3). Globalement, on y compte aussi proportionnellement davantage de personnes dans une situation financière précaire et de ce fait susceptibles de devoir recourir à l'aide sociale. Parmi les personnes sans emploi, la part sans formation est supérieure à la moyenne générale. Ce constat laisse à penser que la situation conjoncturelle généralement bonne à Winterthur n'empêche pas les effets négatifs du changement structurel (cf. encadré 5) de contribuer à une hausse du taux d'aide sociale.

La ville de Lucerne se situe également au centre d'une agglomération de taille moyenne. Cependant, son taux d'aide sociale de 4,2 % est nettement plus faible que celui de Winterthur. La part inférieure à la moyenne de familles monoparentales joue là certainement un rôle modérateur. Considéré à l'aune du taux de chômage et du taux de personnes en fin de droits, la ville de Lucerne présente un contexte économique excellent. La part des personnes sans formation y est aussi comparativement faible. Mais cette catégorie est aussi proportionnellement nettement plus nombreuse parmi les chômeurs que dans la population.

On peut en conclure qu'à Lucerne également le marché de l'emploi pour les personnes sans formation demeure assez tendu. La part des réfugiés sur l'ensemble de la population enregistre une augmentation supérieure à la moyenne au cours des cinq dernières années (cf. tableau A4). La ville assume aussi depuis lors une responsabilité plus élevée en matière d'intégration des réfugiés que les autres villes comparées, se situant après Bienne et Coire.

Saint-Gall assume un rôle important de ville-centre en Suisse orientale, une région à caractère plutôt rural. Le taux d'aide sociale durant l'année sous revue se monte à 4,4 %. Le marché du logement est moins tendu à Saint-Gall que dans les autres villes: les familles (y c. les familles monoparentales) ou les personnes peu qualifiées trouvent là encore de quoi se loger. Le chômage important parmi les personnes sans formation professionnelle, à l'instar de Lucerne et de Winterthur, s'avère considérable à Saint-Gall. Le marché du travail saint-gallois offre assez peu d'emplois pour les personnes ayant un faible niveau de formation. D'une manière générale, le taux de chômage en 2020 y est plus élevé qu'à Winterthur ou Lucerne.

Avec 10,5 %, Bienne présente le taux d'aide sociale le plus élevé des 14 villes comparées. En l'occurrence, cette situation est à mettre sur le compte de divers facteurs qui, combinés les uns aux autres, fragilisent la population et la soumettent à un risque de dépendre de l'aide sociale plus élevé que dans les autres villes. Le taux d'aide sociale est tendanciellement plus élevé dans la partie occidentale du pays que dans les autres régions (cf. encadré 4). Plus précisément le long de l'Arc jurassien, où se situent les trois villes qui présentent comparativement le taux d'aide sociale le plus élevé, à savoir Lausanne, Bienne et Bâle. Les secteurs industriels qui, autrefois, assuraient un revenu confortable à nombre de travailleurs peu qualifiés n'offrent plus que quelques rares possibilités d'emplois et ce, alors même que le secteur des services ne se développe pas autant que dans les autres villes comparées.⁷ Le taux de chômage, également relativement élevé dans les trois villes, confirme encore ce constat (cf. tableau 3).

Compte tenu de son passé de ville industrielle, Bienne dispose encore toujours d'une importante aire d'habitat à bas loyers. Sa population comprend donc aussi une part importante de personnes peu formées et, en comparaison des autres villes, la part la plus élevée de familles monoparentales. Contrairement à Lausanne et à Bâle, les familles biennoises dont le revenu ne suffit pas à couvrir le minimum vital ne sont pas soutenues par des prestations complémentaires ou des aides au logement et doivent donc solliciter l'aide sociale. La part des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire par rapport à la population résidente est aussi nettement plus importante à Bienne que dans les autres villes comparées, ce qui explique également un

prix du logement assez bas. La ville est dès lors aussi très active en matière d'intégration des réfugiés en comparaison des autres villes comparées.

Schaffhouse enregistre un taux d'aide sociale de 3,9 %. Parmi les villes de taille moyenne, elle vient après Bienne pour ce qui est de la tension sur le marché du travail. Sa proximité avec la frontière la rend certainement plus sensible aux effets de la cherté du franc. La ville présente une part de personnes sans formation plus élevée parmi les chômeurs qu'au sein de la population, mais l'écart est moindre qu'à Lucerne ou à Saint-Gall. En matière d'intégration des réfugiés, Schaffhouse est davantage sollicitée que Zoug, Uster ou Wädenswil. Comparé à ces deux dernières, la ville joue aussi un rôle de centre plus important, qui pourrait expliquer par ailleurs le taux d'aide sociale plus élevé.

À Coire, le taux d'aide sociale se situe à 3,1 %, soit légèrement en-deçà de la moyenne suisse. La cité grisonne assume une lourde tâche sur le plan de l'intégration des réfugiés. Ce point ressort aussi du fait que le risque de dépendre de l'aide sociale a davantage augmenté au sein de la population étrangère que dans celle considérée au niveau suisse (cf. figure 20 et figure 21). Le taux d'aide sociale comparativement plutôt faible tient peut-être en premier lieu aux conditions conjoncturelles relativement favorables (taux de chômage modéré).

Uster et Wädenswil présentent un taux d'aide sociale nettement inférieur à la moyenne suisse. En tant que communes résidentielles de la grande agglomération zurichoise, leur rôle de centre est moins prégnant. La part de personnes sans formation ainsi que le taux de chômage y sont également plus bas. Leur population comprend certes beaucoup de mineurs (cf. tableau A6, en annexe), mais ces derniers grandissent dans des ménages majoritairement plutôt aisés puisque même les familles monoparentales établies dans ces villes présentent un risque de dépendre de l'aide sociale nettement inférieur que dans les autres villes (cf. figure 11).

Considérant le taux de logements vacants, le volume d'habitat disponible à Uster est un peu moins restreint qu'à Wädenswil. En outre, la part des personnes sans formation au chômage est plus élevée dans la première, et l'écart par rapport à la moyenne de cette catégorie dans la population y est beaucoup plus marqué que dans la seconde. Uster présente néanmoins un taux d'aide sociale inférieur, ce qui pourrait tenir au nombre jusqu'à présent plutôt faible de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire qui y résident (cf. tableau 3).

Avec 1,4 %, le taux d'aide sociale à Zoug est le plus bas enregistré dans la comparaison. La ville assume aussi un rôle de centre, mais le prix du logement très élevé rend difficile pour les personnes de condition modeste de s'y établir. On y trouve aussi la

⁷ Beyeler/Schuwey, 2019.

plus petite part de personnes sans formation, pour laquelle d'ailleurs le risque de chômage n'est pas très élevé. En raison de la conjoncture économique favorable et d'une population résidente plutôt aisée, ces personnes trouvent ici aussi des emplois dans le secteur des services. La ville abrite certes une proportion importante de résidents étrangers, mais le risque de dépendre de l'aide sociale n'est pour ces derniers que légèrement supérieur à celui des personnes de nationalité suisse (cf. figure 17).

La plus petite des villes comparées, Schlieren se démarque par un taux d'aide sociale comparativement élevé de 4,2% (cf. tableau 3). Elle fait aussi partie de l'agglomération de Zurich. Contrairement à Uster ou Wädenswil, Schlieren constitue toutefois une commune à forte densité d'emplois dans l'agglomération. Par rapport aux autres petites villes, on y constate aussi une série de différences qui touchent à la structure spécifique de sa population et de son marché du travail. Sa population compte aussi un grand nombre – de loin supérieur à la moyenne – de familles (cf. tableau A5, en annexe). Schlieren enregistre un taux de chômage relativement élevé. Elle est la ville qui accueille comparativement la plus grande proportion de personnes sans formation, mais la part de celles-ci au chômage n'augmente guère.

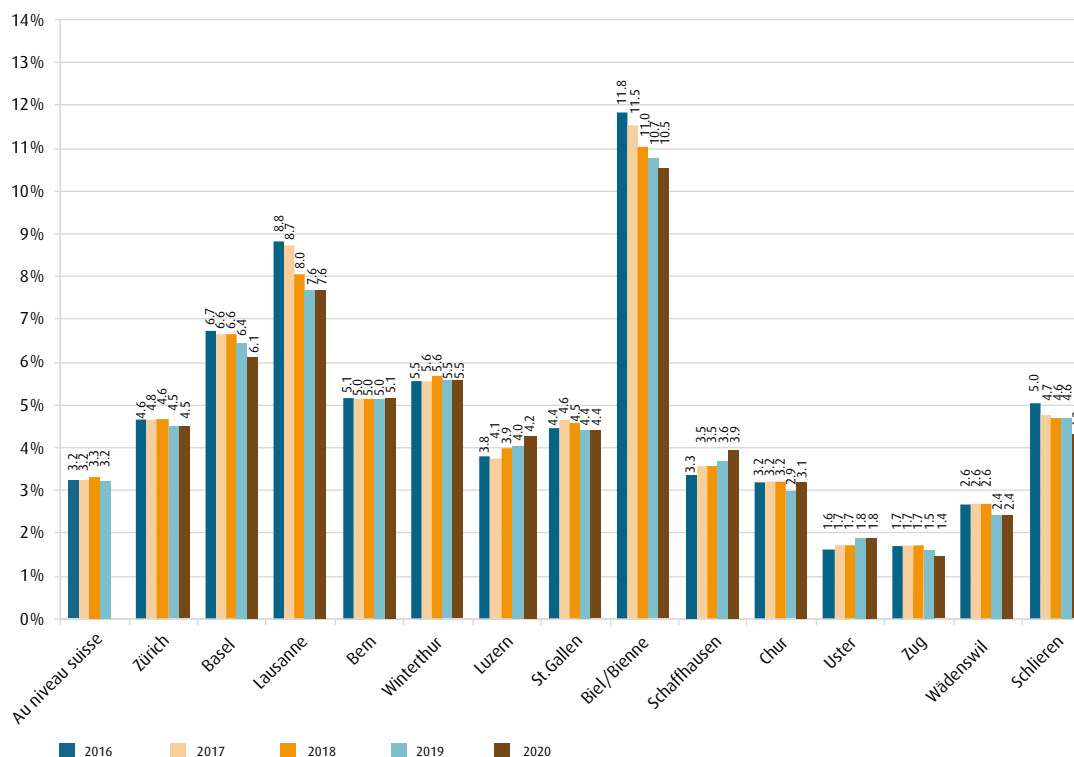
4.2 Évolution du taux d'aide sociale

Par rapport à 2019, le taux d'aide sociale indique une progression en 2020 dans quatre villes (Berne, Lucerne, Schaffhouse et Coire) et un recul dans quatre autres (Bâle, Bienne, Zug et Schlieren). Si on l'arrondit à une décimale, il reste stable dans les autres villes comparées (cf. figure 7).

Ces mouvements trouvent leur raison principale dans la variation du nombre de personnes soutenues. Cependant, l'évolution de la population a également un impact sur le taux d'aide sociale dans une ville et la croissance du nombre d'habitants a un effet modérateur à cet égard.

Le nombre de personnes soutenues a crû de presque 7,8% à Coire, de 6,9% à Schaffhouse et de 5,6% à Lucerne (cf. tableau 1). Le taux d'aide sociale marque une hausse de 0,3 point% à Schaffhouse, soit davantage qu'à Coire qui enregistre la plus forte hausse d'administrés avec 1,7% en 2020 dans la comparaison (cf. tableau A2, en annexe). Schaffhouse fait état en revanche d'un effectif d'habitants stable par rapport à l'année précédente, comme d'ailleurs Lucerne qui signale une croissance de population conforme à la moyenne.

Figure 7: Évolution du taux d'aide sociale de 2016 à 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Note: Le taux d'aide sociale indiqué dans le graphique est arrondi à une décimale, raison pour laquelle certaines valeurs identiques n'apparaissent pas comme telles dans les colonnes (p. ex. valeur arrondie au chiffre inférieur une année, au chiffre supérieur l'année suivante). Le taux d'aide sociale pour 2020 au niveau national n'était pas encore publié.

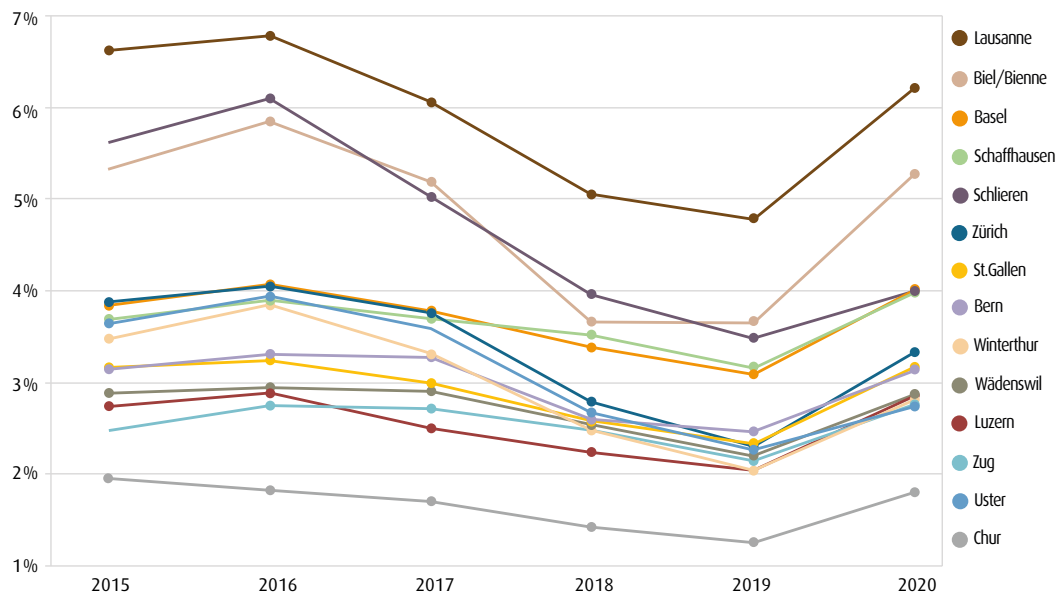
La ville de Berne, où le nombre de personnes soutenues a pourtant un peu moins augmenté qu'à Zurich, voit donc aussi son taux d'aide sociale augmenter dans la mesure où la croissance de la population y est nettement moindre qu'à Zurich avec respectivement 0,5 % et 1,2 %.

Le contexte lié à la pandémie durant l'année sous revue rend difficile toute appréciation de l'état du marché du travail et des effets de la crise sanitaire sur le taux d'aide sociale. Les mesures prises pour limiter les infections exerceront une influence déterminante sur les indicateurs utilisés pour la présente édition du rapport, sur les taux de chômage et sur les taux de personnes en fin de droits (cf. figure 8 et figure 9), au point qu'il est impossible d'appliquer une méthode d'interprétation usuelle.

Le taux de chômage dans les villes enregistre une forte progression en 2020 (cf. figure 8). Cette hausse pourrait aussi avoir un lien notamment avec la forte diminution du nombre de personnes arrivées en fin de droits du fait de la prolongation du droit aux allocations de chômage.

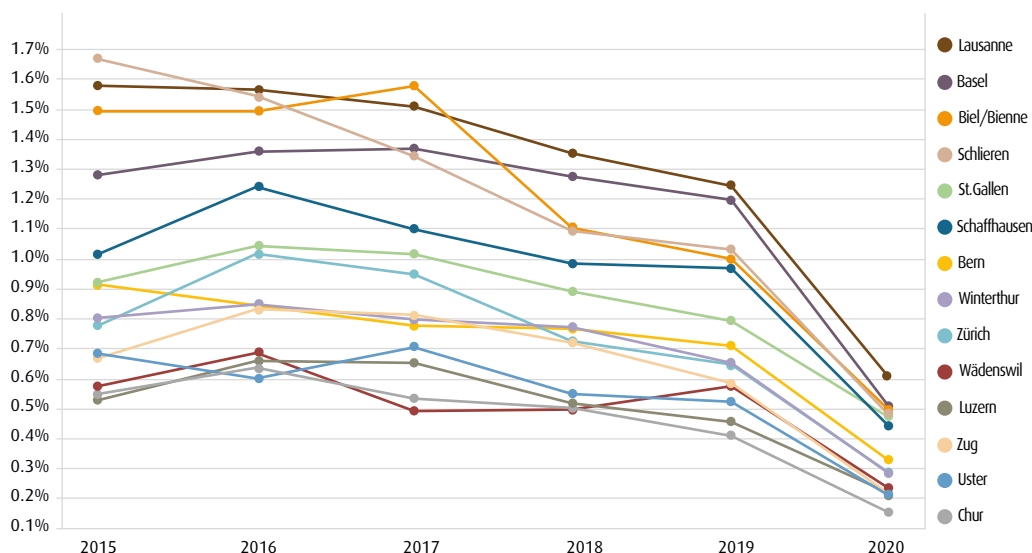
Quiconque a épuisé ses prestations provenant de l'assurance-chômage présente un risque plus élevé de se retrouver à l'aide sociale. Une fois arrivées en fin de droits, les personnes qui ne disposent d'aucune autre source de revenus (prestations d'assurances sociales telles que rentes AI, soutien par la famille, fortune, etc.) et qui ne retrouvent pas d'emploi arrivent très rapidement à l'aide sociale. C'est notamment le cas des individus peu qualifiés ou qui exerçaient déjà une activité à bas salaire (cf. glossaire) avant le chômage. Il est fort probable, comme exposé au chapitre 3, que la baisse du nombre de personnes arrivées en fin de droits constatée dans toutes les villes en 2020 aura un effet modérateur sur le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale.

Figure 8: Taux de chômage 2015 à 2020



Source: SECO, présentation BFH.

Figure 9: Taux de chômeurs en fin de droits de 2015 à 2019



Source: SECO, présentation BFH.

Note: La figure indique le total des personnes en fin de droits par rapport au nombre des personnes actives.

Considérant l'évolution du taux d'aide sociale dans une perspective à long terme depuis 2009 (cf. figure 6), on voit que le risque de dépendre de l'aide sociale tend à augmenter surtout dans quelques villes de taille moyenne: le taux d'aide sociale accuse ainsi une hausse comparativement sensible au moins depuis 2017 à Winterthur, Schaffhouse et Lucerne; Saint-Gall enregistre également un mouvement à la hausse, toutefois moins prononcé.

Dans la plupart des villes où le taux d'aide sociale a tendance à augmenter, les personnes sans formation présentent un risque nettement plus élevé de se retrouver au chômage (cf. chapitre 4.1). La situation sur le marché de l'emploi y est par conséquent difficile pour les personnes peu qualifiées. À Berne, avec un taux d'aide sociale stabilisé sur le long terme, et à Uster, avec un taux d'aide sociale plutôt à la hausse, les conditions sur le marché de l'emploi pour les personnes ayant un faible niveau de qualification apparaissent actuellement plus défavorables que dans les autres villes. Le taux de chômage a tendance à reculer surtout dans les villes dans lesquelles le risque d'être au chômage pour les personnes peu qualifiées n'indique pas une forte hausse. C'est le cas à Zurich, Bâle, Lausanne, Bienne, Coire, Zoug et Wädenswil.

La réduction du taux d'aide sociale est considérable à Lausanne. D'une part, la situation sur le marché du travail s'est sensiblement améliorée; d'autre part, la politique du canton de Vaud a contribué ces dernières années à décharger durablement l'aide sociale: introduction de prestations complémentaires pour familles et d'une rente transitoire pour les personnes proches de l'âge de la retraite de même que transfert de compétence pour les 18 - 25 ans en formation ou en offre passerelle au service cantonal des bourses, autant de mesures qui ont permis de réduire considérablement le nombre des personnes dépendantes d'une aide sociale économique.

La réduction du taux d'aide sociale s'avère également manifeste à Bienne. Même si la ville présente toujours des taux de chômage et de personnes en fin de droits comparativement élevés, la situation économique s'est nettement améliorée par rapport à 2016 avec un renforcement général de la capacité financière des individus. La cité biennoise a aussi procédé à une grande réorganisation de son service social entre 2016 et 2018, avec le but de mieux cibler l'utilisation des ressources pour la prise en charge des personnes soutenues (nouveau système de gestion des cas); en outre, elle a lancé de nouveaux projets de réinsertion professionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail.

5 Taux des ménages à l'aide sociale

Si le taux d'aide sociale indique la part des personnes bénéficiant de l'aide sociale par rapport à la population résidente, le taux des ménages à l'aide sociale donne la part des ménages privés au sein desquels vit au moins une personne dépendant de l'aide sociale par rapport à l'ensemble des ménages privés au sein de la population.⁸

Le taux des ménages à l'aide sociale porte aussi bien sur les ménages privés en général que sur des catégories de ménage particulières. Ci-après sont analysées tout d'abord de manière générale la part des ménages comportant au moins une personne touchant des prestations de l'aide sociale dans les villes ainsi que les différences entre les ménages avec enfants mineurs et ceux sans enfant mineur. L'analyse traite ensuite spécifiquement du taux des familles monoparentales ou des personnes seules à l'aide sociale. Les familles monoparentales présentent dans toutes les villes le risque le plus élevé de dépendre d'un soutien parmi les ménages avec enfants, tandis que les ménages unipersonnels font partie des ménages sans enfant les plus à risque dans la majorité des villes.

Ménages privés en général

La figure 10 montre le taux des ménages privés à l'aide sociale. Comme l'année précédente, ce taux est le plus faible dans les petites villes de Coire, Uster, Zoug et Wädenswil, où il se situe entre 2 % et 3 % de tous les ménages. Les plus grandes villes comme Bâle et Lausanne, mais aussi Bienne, comprennent le plus de ménages dont une personne au moins bénéficie de l'aide sociale, soit une part de 7 % à 12 % de tous les ménages.

A l'instar précisément du taux d'aide sociale analysé au chapitre 4, le taux des ménages à l'aide sociale varie aussi fortement entre les villes. Les facteurs expliquant cette situation sont présentés ici.

Si l'on compare les deux taux, le second est légèrement plus élevé que le premier dans toutes les villes. La raison en est que les ménages unipersonnels présentent un risque de dépendre de l'aide sociale en moyenne plus élevé que les autres ménages dans les villes comparées et représentent une part relativement importante (42,1 %) au sein de la population. Les ménages constitués d'un couple, en particulier, sont très rarement amenés à solliciter un soutien.

Par rapport à l'année précédente, le taux des ménages à l'aide sociale a augmenté dans deux villes, Schaffhouse (+0,4 point %) et Lucerne (+0,3 point %), lesquelles font aussi état d'une hausse du taux d'aide sociale. La part des ménages au bénéfice d'un soutien a baissé dans huit villes, le plus nettement à Bâle, Wädenswil et Schlieren (-0,3 point % chaque). Le taux d'aide sociale diminue à Bâle et à Schlieren, mais reste constant à Wädenswil. Quatre villes (Zurich, Berne, Coire et Saint-Gall) se signalent par la stabilité de leur taux de ménages à l'aide sociale.

Ménages avec mineurs

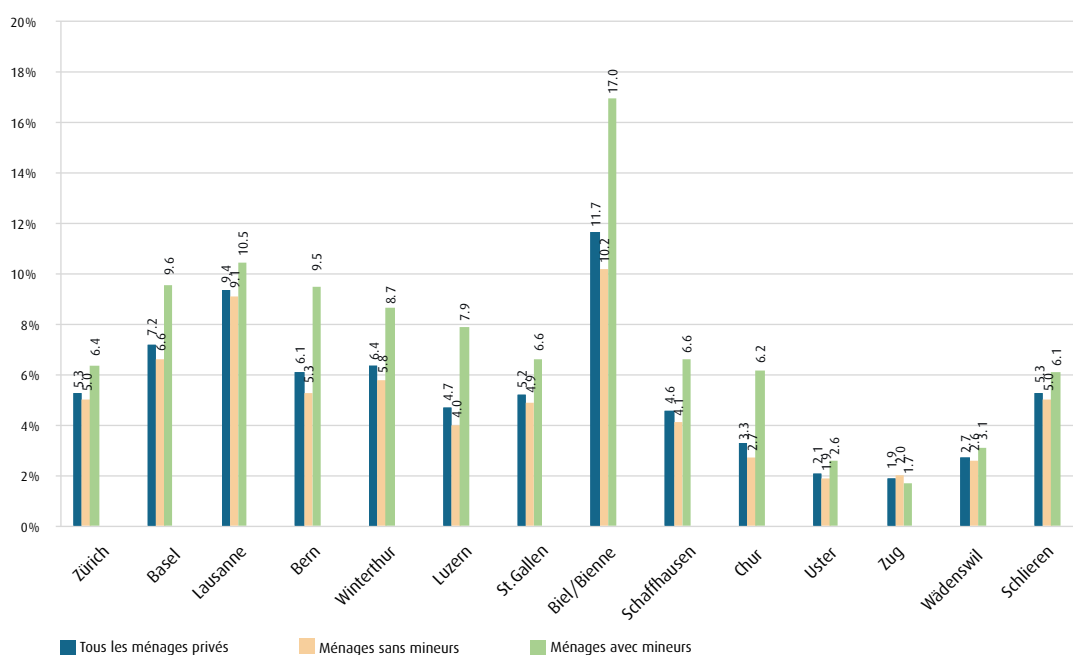
Dans les 14 villes, 20,6 % des ménages ont des enfants mineurs (cf. tableau A5 en annexe). La figure 10 indique aussi que les ménages avec enfants mineurs constituent dans toutes les villes, excepté à Zoug, une part plus importante à l'aide sociale que les ménages sans enfant. Le risque de dépendre de l'aide sociale pour ces deux types de ménage ne diffère toutefois pas de la même manière dans toutes les villes. À Wädenswil et à Uster, les ménages avec enfants n'ont guère plus de risque de devoir solliciter l'aide sociale que les ménages sans enfant. L'écart est toutefois beaucoup plus grand à Schaffhouse, Bienne et Berne, où le risque pour les premiers est plus élevé de 60 % à 80 %. Le risque est même doublé à Lucerne et à Coire.

Le fait que le risque de dépendre de l'aide sociale n'est pas ou guère plus élevé pour les ménages avec mineurs que pour ceux sans mineur peut tenir, du moins en partie, à l'existence de prestations sous condition de ressources spécifiques en amont de l'aide sociale (cf. encadré 5); telles par exemple les prestations complémentaires pour familles dans le canton de Vaud⁸. Zoug et Saint-Gall également offrent des aides cantonales aux parents, notamment aux mères. En revanche, les villes de Berne, Bienne et Lucerne, où le risque de dépendre de l'aide sociale est particulièrement élevé pour les ménages avec mineurs, ne proposent aucune prestation de la sorte.

⁸ L'indicateur «Taux des ménages à l'aide sociale» a été pris en compte pour la première fois dans le rapport de comparaison 2016 où il est traité en détail dans un chapitre spécial (cf. Beyeler et al., 2017).

⁹ Toutefois, les ménages de type famille qui ne disposent pas d'un certain revenu minimum ne peuvent pas prétendre à des prestations complémentaires pour famille et restent donc dépendantes de l'aide sociale.

Figure 10: Taux des ménages à l'aide sociale par type de ménage en 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP.

Cela dit, ce type de prestations existe également dans des villes où le risque de dépendre de l'aide sociale pour les familles est pourtant très élevé (comme à Schaffhouse et à Coire) et n'explique donc pas systématiquement les écarts. Les principaux facteurs à cet égard sont bien davantage le statut socio-économique et la composition des familles résidant dans la ville considérée. À Uster, Zoug, Wädenswil et Schlieren, où le risque pour les familles de demander l'aide sociale n'est pas ou qu'à peine plus élevé que pour les ménages sans enfant, la population résidante comprend par exemple une part supérieure à la moyenne de ménages dits traditionnels – à savoir deux parents mariés avec enfants (cf. tableau A5 en annexe).

Pour ce qui est de l'évolution du taux d'aide sociale des ménages avec enfants mineurs, on constate une hausse de 0,3 à 0,7 point % dans trois villes (Schaffhouse, Lucerne et Coire). Un recul se dessine à Zurich, Bâle, Bienne, Uster et Zoug ainsi qu'à Schlieren où la baisse est la plus marquée (-1,7 point %). On n'enregistre en revanche pas de variation (maximum +/-0,1 point %) à Berne, Lausanne, Winterthur, Saint-Gall et Wädenswil.

Ménages monoparentaux

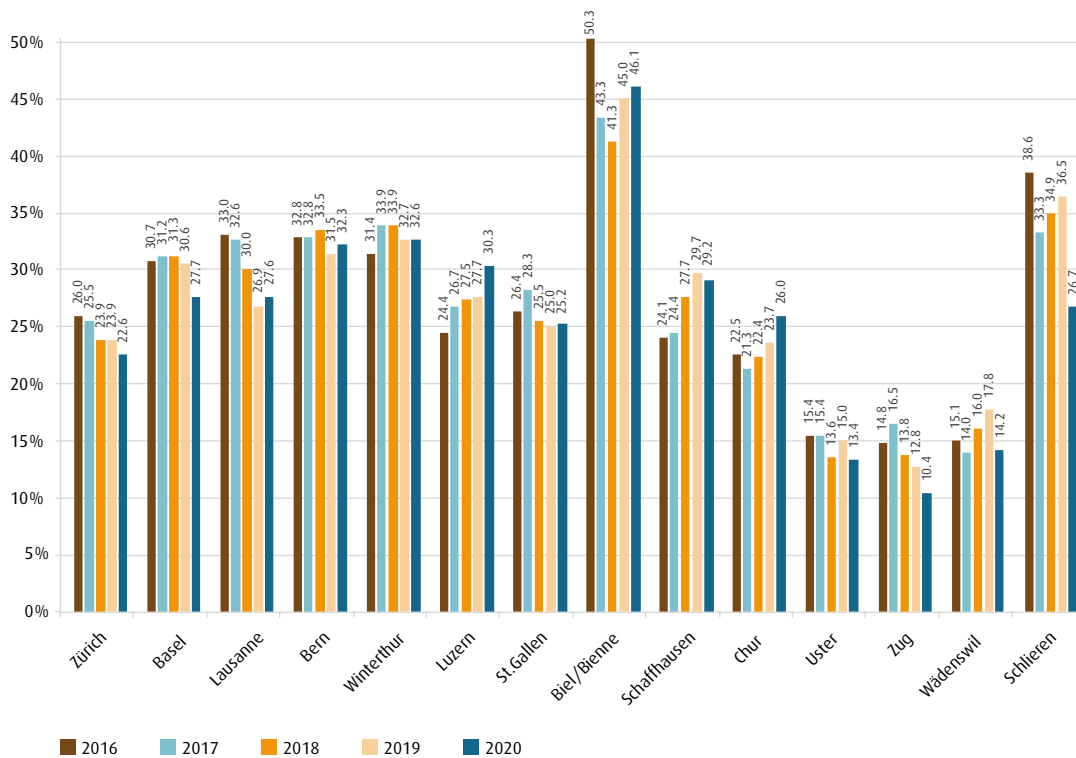
Quelle que soit la ville considérée, les ménages monoparentaux composés d'un adulte vivant avec des mineurs présentent un risque considérable de dépendre de l'aide sociale. Si les femmes sont généralement beaucoup plus souvent responsables des ménages monoparentaux (82 % contre 18 % pour les hommes¹⁰ en 2019 selon les données actuelles de l'OFS), le risque de dépendre de l'aide sociale pour les femmes élevant seules des enfants est aussi nettement plus élevé que pour les hommes dans la même situation (en 2019, le parent bénéficiaire de l'aide sociale était la mère dans 93 % des cas).¹¹

Après une séparation ou un divorce, ce sont les femmes qui assument encore généralement la garde des enfants avec, à la clé, souvent une nette détérioration de leur situation financière. Dans ce type de famille, les obligations de garde des enfants empêchent l'exercice d'une activité lucrative suffisante et l'absence d'un partenaire prive le ménage d'un second revenu. Les coûts (fixes) tels le loyer sont supportés par une seule personne. Normalement, le parent en charge de la garde des enfants a

¹⁰ OFS, 2019b.

¹¹ OFS, 2021.

Figure 11: Taux de ménages monoparentaux à l'aide sociale entre 2016 et 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP.

droit à une pension alimentaire. Selon la situation économique du parent tenu à l'entretien, celle-ci peut ne pas suffire à couvrir les besoins de base. Si le revenu de ce dernier est inférieur au minimum vital défini par le droit des poursuites, le tribunal ne peut prononcer une obligation de verser une pension alimentaire. Le revenu du parent seul est alors insuffisant et c'est le service social qui doit intervenir.

Quand une pension alimentaire est décidée par un tribunal mais que le parent tenu à l'entretien ne s'acquitte pas régulièrement ou qu'avec retard de son obligation de versement, il est possible d'exiger des avances sur pensions alimentaires. La pension est alors versée par des organismes de recouvrement privés ou publics, lesquels se chargent ensuite de récupérer la créance auprès du parent débiteur. Le montant des avances et les conditions d'octroi sont définis par le canton¹², ce qui peut aussi avoir une influence sur le risque de dépendre de l'aide sociale des ménages concernés.

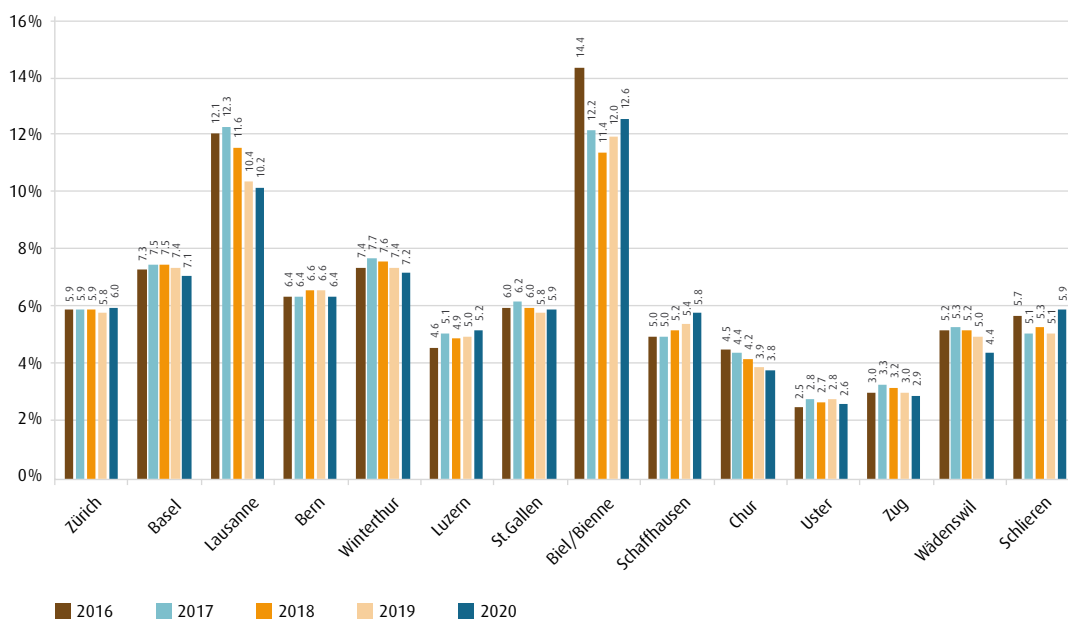
Outre les paramètres socio-démographiques et socio-économiques, ces différences au niveau des institutions élargissent encore l'amplitude du risque de dépendre de l'aide sociale des familles monoparentales dans les villes. En majorité, entre un quart environ et presque la moitié des familles monoparentales dans ces villes sont soutenues par l'aide sociale (cf. figure 11). À Zoug, Uster et Wädenswil, le taux se situe entre 10 % et 14 % environ; à Bienne, il dépasse les 46 %.

Par rapport à l'année précédente, la proportion des familles monoparentales à l'aide sociale a diminué dans la moitié des villes – le plus nettement à Schlieren (presque 10 points %). À Zurich, Bâle, Schaffhouse, Zoug, Uster et Wädenswil, le risque pour les ménages monoparentaux marque un recul (compris entre -0,5 et -3,6 points %). À Winterthur, la proportion des familles monoparentales à l'aide sociale s'est maintenue pratiquement au même niveau.

Pour ce qui est de la hausse de la part des familles monoparentales à l'aide sociale, ce sont Lucerne et Coire qui enregistrent la plus forte croissance (+2,6 et +2,3 points % respectivement), avec une augmentation un peu moins importante à Saint-Gall, Lausanne et Berne.

¹² OFS, o.J.

Figure 12: Taux de ménages unipersonnels à l'aide sociale entre 2016 et 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP.

Ménages unipersonnels

Dans presque toutes les villes, les personnes seules présentent un risque supérieur à la moyenne de devoir solliciter l'aide sociale (cf. ci-dessus) – à l'exception de Bâle et Schlieren, avec 0,1 point % au-dessous de la moyenne. Cette catégorie peut inclure par exemple des jeunes adultes qui ont déjà fondé leur propre ménage mais rencontrent des difficultés dans le passage de la formation à la vie professionnelle ou encore des individus qui, après une séparation, un divorce ou le décès de leur partenaire, sont confrontés à une situation domestique totalement nouvelle. Il s'agit parfois aussi de personnes pour qui le recours à une aide est lié à un chômage de longue durée et/ou à des problèmes de santé.

Contrairement aux ménages formés de plusieurs personnes où les charges sont partagées, les personnes seules en ménage doivent supporter en solo les risques, les coûts et le travail non rémunéré. Ainsi, par exemple, la perte d'un job ne peut pas être

compensée par le revenu de leur partenaire. Quiconque vit seul doit par ailleurs déployer davantage d'efforts pour entretenir des relations sociales. L'absence de vie sociale signifie aussi l'absence de facteurs importants susceptibles d'équilibrer des troubles psychiques ou des addictions.

En 2020, le taux des ménages unipersonnels à l'aide sociale évolue à la baisse dans près de la moitié des villes, le recul étant le plus marqué à Wädenswil (−0,6 points %). Le taux est pratiquement constant (+/−0,1 points %) à Saint-Gall, Coire et Zoug. On constate en revanche une augmentation dans cinq villes, qui oscille entre 0,2 points % (Zurich) et 0,8 points % (Schlieren).

Bienne, où le taux des ménages unipersonnels à l'aide sociale avait enregistré une nette baisse entre 2016 et 2018, fait face ces deux dernières années à une nouvelle hausse de 0,6 point % par an (cf. figure 12).

6 Caractéristiques des personnes soutenues

Le présent chapitre s'arrête tout d'abord sur les différents groupes d'âge représentés à l'aide sociale dans les 14 villes comparées. Il décrit ensuite la situation des personnes de nationalité suisse ou étrangère en termes de dépendance à l'aide sociale et relève ensuite les différences décelables entre les bénéficiaires de l'aide sociale des points de vue de l'état civil, de la formation et du revenu. Lorsque des données correspondantes sont disponibles, les taux d'aide sociale respectifs sont ensuite décryptés.

Âge de la personne de référence

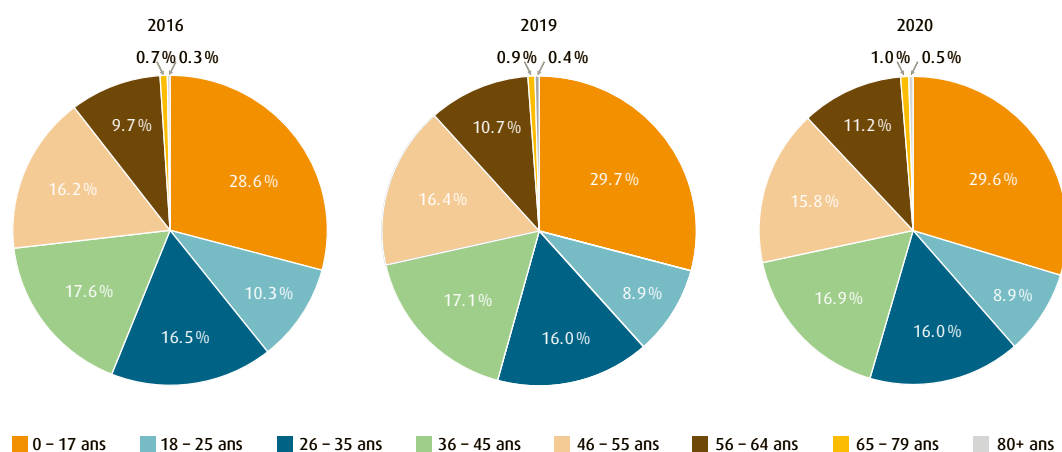
Avec tout juste 30 %, les enfants et les jeunes constituent la catégorie la plus importante à l'aide sociale, sachant que ce groupe d'âge couvre une tranche de vie plus large que les autres (cf. figure 13). Ils font presque toujours partie d'une unité d'assistance comprenant aussi leurs parents ou l'un des deux. Cette dépendance des mineurs à l'aide sociale renvoie à la probléma-

tique de la précarité financière des familles. Le groupe d'âge 36 – 45 ans, qui supporte généralement des obligations familiales, constitue une part de 16,9 % à l'aide sociale et ne se situe ainsi que légèrement au-dessus du groupe des 26 – 35 ans (16 %) ou du groupe des 46 – 55 ans (15,8 %).

La part de chacun des groupes d'âge est restée relativement stable sur les cinq dernières années. L'augmentation la plus marquée concerne le groupe d'âge des 56 ans et plus. Il faut considérer à cet égard que la population résidente actuelle comprend davantage de personnes de cette tranche d'âge que naguère: la génération du baby-boom atteint en effet aujourd'hui un âge situé entre 56 et 74 ans.

Entre 2016 et 2019, la part des jeunes adultes (18 – 25 ans) bénéficiaires de l'aide sociale a diminué de 1,4 point %. En 2020, elle était de 9 %, soit un taux inchangé par rapport à l'année précédente.

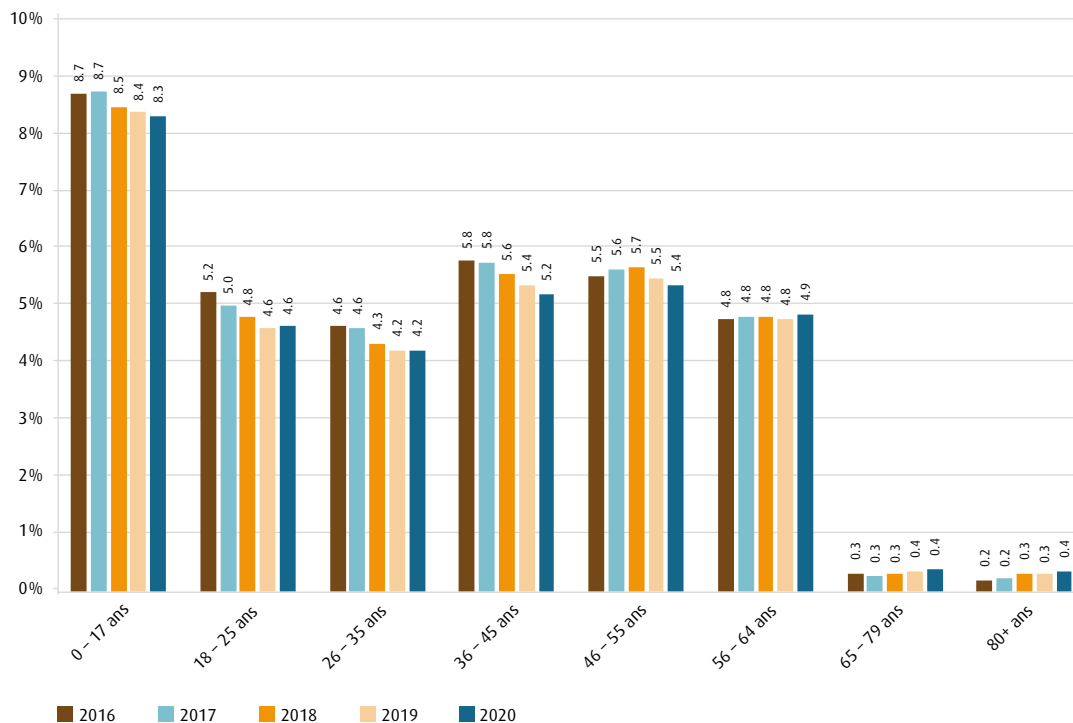
Figure 13: Âge des personnes bénéficiant de l'aide sociale en moyenne sur les 14 villes, en 2016, 2019 et 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Note: Moyenne non pondérée sur l'ensemble des 14 villes.

Figure 14: Taux d'aide sociale par groupe d'âge 2016 – 2020, en moyenne sur les 14 villes



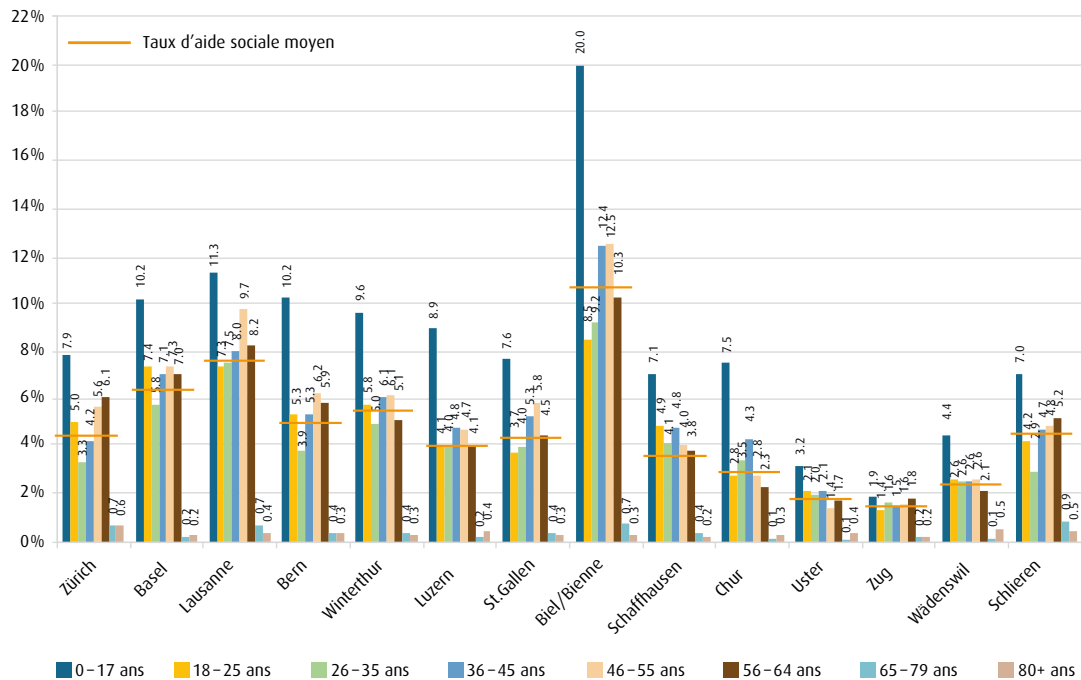
Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Note: Moyenne non pondérée sur l'ensemble des 14 villes.

Le niveau et l'évolution du taux d'aide sociale par tranche d'âge¹³ sont représentés sur la figure 14. Ces valeurs moyennes sont particulièrement adéquates pour montrer et analyser les risques de dépendre de l'aide sociale selon l'âge et leur évolution. Les écarts entre les taux d'aide sociale par âge dans les villes (cf. figure 15) s'expliquent principalement par des facteurs liés aux villes elles-mêmes et évoqués au chap. 4.1.

¹³ Elles indiquent le nombre de personnes dans un groupe d'âge à l'aide sociale par rapport au nombre total de personnes du même groupe d'âge dans la population.

Figure 15: Taux d'aide sociale par groupes d'âge en 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Par comparaison avec tous les autres groupes d'âge, les enfants et les jeunes (0 – 17 ans) présentent le risque le plus élevé de se trouver à l'aide sociale, et c'est particulièrement le cas pour ceux vivant dans une famille monoparentale (cf. chapitre 5). Depuis 2017, le taux d'aide sociale moyen chez les mineurs a toutefois diminué. Les villes ont notamment mis en place des offres ciblées pour les personnes élevant seules leurs enfants, notamment les mères jeunes, sous la forme par exemple de mesures visant à permettre aux personnes concernées de conserver ou de reprendre une activité lucrative.

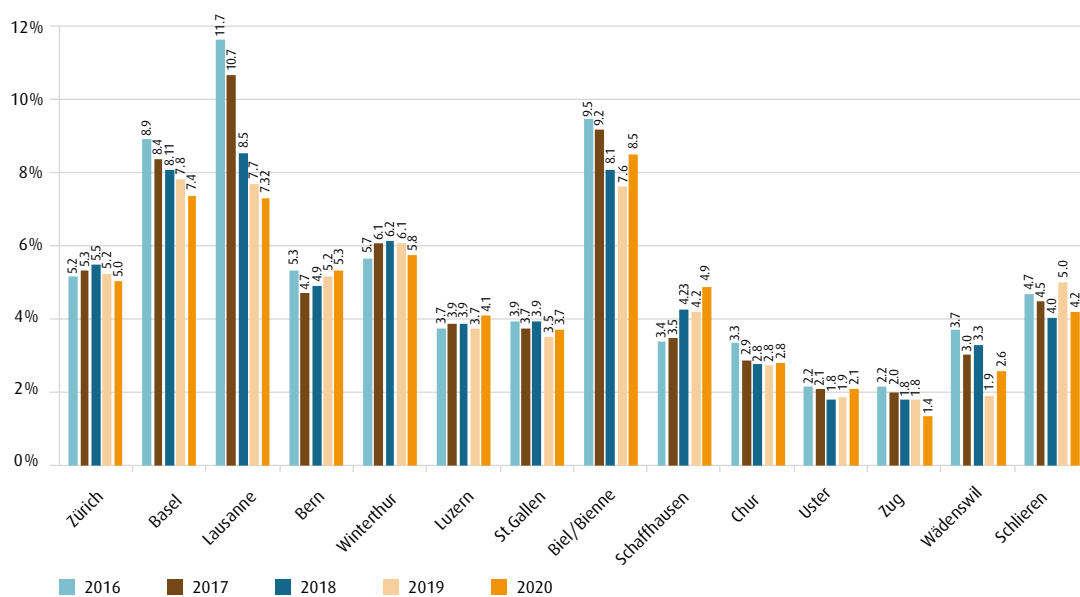
À Lausanne, le taux d'aide sociale des enfants et des jeunes – qui s'élevait encore à 16,1 % en 2010 – a nettement diminué depuis l'introduction des prestations complémentaires pour familles. Il n'a cessé ensuite de reculer jusqu'en 2019. En 2020, il se monte encore à 11,3 %, soit un taux pratiquement stable par rapport à l'année précédente.

En moyenne sur l'ensemble des villes, le taux d'aide sociale chez les jeunes adultes (18 – 25 ans), en diminution continue depuis 2019, se situe n'est qu'environ la moitié de celui enregistré chez les mineurs (évolution stable en 2020 par rapport à l'année précédente). Au début des années 2000, le taux d'aide sociale des jeunes adultes – en particulier chez ceux sans formation – a considérablement augmenté dans de nombreuses villes, ce qui a motivé les cantons ainsi que les services sociaux communaux à développer des offres spécifiques pour ce groupe d'âge (suivi individuel en formation professionnelle, adaptations de prestations sous conditions de ressources telle les bourses, introduction de conseil ciblé par des équipes spécialisées, mise au point et adaptation d'autres mesures afin d'aider les personnes concernées à [ré]intégrer le marché du travail). Au cours des cinq dernières années environ, le risque de dépendre de l'aide sociale chez les jeunes adultes a poursuivi sa décroissance, notamment dans les plus grandes villes comme Zurich (depuis 2018), Bâle et Lausanne (depuis 2016).

Par rapport à l'année précédente, on note une baisse à Winterthur, Zoug et Schlieren. Après un recul constaté entre 2016 et 2019, le taux d'aide sociale chez les jeunes adultes à Bienne est à nouveau en hausse. Berne enregistre déjà depuis 2017 une augmentation du risque de dépendre de l'aide sociale pour la tranche d'âge des 18 – 25 ans. Il en va de même par rapport à l'année précédente pour Lucerne, St-Gall, Schaffhouse, Uster et Wädenswil. L'évolution du risque est relativement stable dans les autres villes (cf. figure 16).

Il faudra voir dans quelle mesure la tendance observée dans plusieurs villes faisant état d'une réduction du taux d'aide sociale chez les jeunes adultes va se poursuivre. À ce stade, les renseignements fournis par les responsables des services sociaux de plusieurs villes (St-Gall, Bienne et Uster) indiquent une hausse (parfois marquée) qui apparaîtra probablement dans les données de 2021. Celle-ci tient notamment à des situations devenues problématiques en raison de la pandémie de coronavirus. À Bienne par exemple, les jeunes adultes ont souvent plus de difficultés à passer de l'école obligatoire à la formation professionnelle.

Figure 16: Taux d'aide sociale des jeunes adultes (18 à 25 ans), 2016 à 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

En moyenne sur les 14 villes, le groupe d'âge 26 – 35 ans présente le taux d'aide le plus bas de tous les groupes en-deçà de 65 ans. A l'instar du taux d'aide sociale des jeunes adultes, ce taux a également baissé entre 2017 et 2019, bien que dans une moindre mesure, mais est resté inchangé en 2020 par rapport 2019.

Chez les 36 – 45 ans, le risque de dépendre de l'aide sociale est plus élevé que pour la tranche inférieure. Les personnes appartenant à ce groupe d'âge ont comparativement souvent des obligations de prise en charge d'enfants et peuvent nécessiter un soutien compte tenu de l'augmentation des besoins de base – surtout lorsque la famille comprend plusieurs enfants. Toujours dans ce groupe d'âge, le taux moyen d'aide sociale a sensiblement baissé depuis 2017, perdant d'ailleurs à nouveau 0,2 points % en 2020 par rapport à l'année précédente. Dans la comparaison, il est frappant de voir que les personnes entre 36 et 45 ans constituent le groupe le plus à risque après les enfants et les jeunes dans près de la moitié des villes impliquées (Winterthour, Saint-Gall, Bienne, Schaffhouse, Coire et Wädenswil). En 2020, ce n'est plus le cas que pour Lucerne et Coire (cf. figure 15).

Dans la tranche d'âge 46 – 55 ans, le risque de dépendre de l'aide sociale se situe au-dessus du taux moyen des villes dans la majorité d'entre elles, et atteint à peine voire est inférieur à la moyenne enregistrée à Schaffhouse, Coire, Uster et Wädenswil. En moyenne sur les villes, le taux d'aide sociale dans cette tranche d'âge est resté constant, alors qu'il avait légèrement reculé entre 2018 et 2019 après quelque dix ans d'augmentation.

Chez les 56 – 64 ans, le risque de dépendre de l'aide sociale a longtemps été inférieur à la moyenne. Il s'en rapproche cependant aujourd'hui dans plusieurs villes (Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Uster, Zoug et Wädenswil) voire la dépasse (dans les plus grandes villes de Zurich, Bâle, Lausanne, Berne, ainsi qu'à Zoug et Schlieren). À Zurich et à Schlieren, ce groupe d'âge se trouve en deuxième position après les mineurs pour ce qui est du risque de dépendre de l'aide sociale. Sur les 14 villes en moyenne, le risque pour cette catégorie de devoir solliciter l'aide sociale s'est pratiquement stabilisé depuis quatre ans après une hausse sensible jusqu'en 2016 (cf. figure 14).

Dans les tranches d'âge 46 – 55 ans et 56 – 64 ans, les variations du risque de dépendre de l'aide sociale, à savoir une augmentation jusqu'en 2019 puis inchangé en 2020 (en partie à un niveau supérieur à la moyenne) peut s'expliquer par plusieurs facteurs d'ordre structurels. Les plus mal loties sur le marché de l'emploi sont les personnes souffrant de problèmes de santé de même que les personnes sans formation professionnelle ou dont la formation n'offre plus de débouchés, et plus particulièrement après avoir déjà perdu leur emploi ou épuisé leurs droits au chômage. Une fois leur fortune utilisée et à défaut d'obtenir une rente AI complète, l'aide sociale constitue pour elles le dernier filet comme garantie du minimum vital. Les milieux politiques ont depuis lors reconnu ces problématiques et réagi. Aussi le Parlement s'est-il accordé pour allouer des prestations transitoires aux chômeurs de plus de 60 ans arrivés en fin de droits.¹⁴ Les critères d'octroi étant formulés de manière restrictive, il s'agira de voir au cours des prochaines années si, et le cas échéant, dans quelle mesure ces mesures peuvent soulager l'aide sociale.

Les groupes d'âge à partir de 65 ans et surtout les personnes de plus de 80 ans présentent toujours un risque minime de dépendre de l'aide sociale. Les rentiers avec un faible revenu et peu de fortune ont droit en règle générale à des prestations complémentaires (PC) et perçoivent aussi parfois des aides cantonales et communales additionnelles à l'AVS. Il est donc rare qu'ils doivent solliciter l'aide sociale économique. En outre, les personnes âgées qui résident dans des établissements médico-sociaux sont soutenues via l'assurance-maladie.

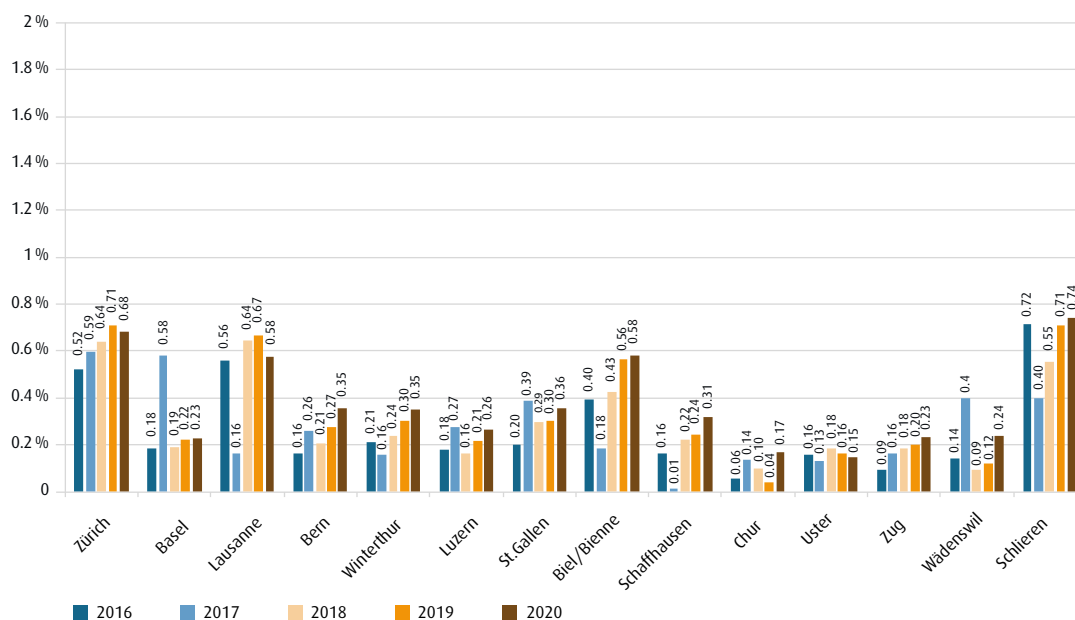
Cependant, malgré ce soutien, on observe depuis un certain temps, dans le cadre du présent rapport, une tendance moyenne à la hausse du volume des prestations d'aide sociale accordées aux personnes de 65 ans et plus dans les villes (cf. figure 14). Durant l'année sous revue, ce taux n'a toutefois pas ou guère évolué. Chez les personnes de plus de 80 ans, la variation est de +0,1 point %.

¹⁴ La loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra) est entrée en vigueur le 1er juillet 2021.

La figure 17 montre l'évolution du taux d'aide sociale chez les personnes de 65 ans et plus dans chaque ville depuis 2016. La plupart des villes font état d'une tendance à la hausse. Dans chacune des grandes villes (Bâle, Lausanne et Berne), il s'agit de quelque 60 à 120 dossiers; à Zurich, ce sont en moyenne environ 400 dossiers. Dans les villes de taille moyenne (Winterthur, Lucerne, Saint-Gall et Bienne), on compte sur les cinq dernières années entre 40 et 60 personnes de 65 ans et plus à l'aide sociale. Dans les autres villes, seul un petit nombre de personnes sont concernées: entre 2016 et 2020, on a compté entre 10 et 25 dossiers à Schaffhouse et entre 1 et 10 dans les autres petites villes. Ceci explique pourquoi l'évolution du taux d'aide sociale dans ces villes présente de fortes variations, alors même que le nombre de personnes soutenues n'a que très peu évolué.

La nécessité de recourir temporairement à l'aide sociale pour les personnes de 65 ans et plus est parfois liée à des délais de carence avant admission dans un nouveau canton ou à une situation incertaine quant à la fortune. L'aide sociale peut aussi servir de prestation transitoire pour des résidents de homes dans l'incapacité de payer un appareil ou un service. Les personnes n'ayant pas cotisé le minimum requis à l'AVS (par exemple, parce qu'elles n'ont jamais exercé une activité lucrative) n'ont pas droit à des PC et devront solliciter l'aide sociale si elles n'ont pas une fortune suffisante ou ne peuvent compter sur l'aide de tiers. De même, les personnes ayant cédé leurs biens par exemple à leurs enfants (dessaisissement de fortune) sont privées en tout ou en partie de PC et peuvent par conséquent être amenées à devoir se tourner vers l'aide sociale.

Figure 17: Taux d'aide sociale des 65 ans et plus, 2016 à 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

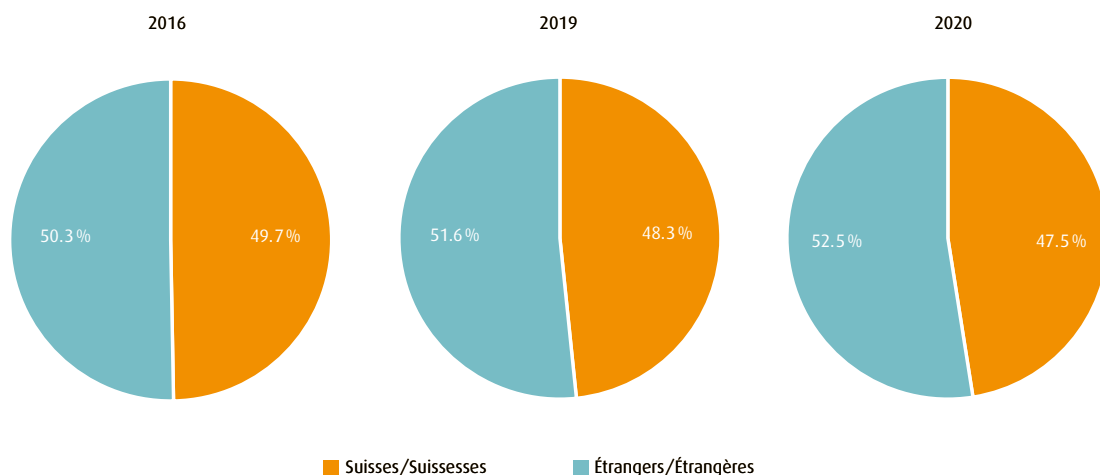
Nationalité et sexe

Les personnes d'origine étrangère ont plus de risque de se retrouver au chômage et donc de dépendre de l'aide sociale. Ce risque accru n'a toutefois guère de lien avec la nationalité mais tient davantage au niveau de formation généralement plus bas au sein de la population immigrée, au fait que les diplômés étrangers ne sont souvent pas reconnus dans notre pays et à l'insuffisance des connaissances linguistiques. Entre aussi en considération le fait que les étrangers travaillent le plus souvent dans des secteurs sensibles à la conjoncture ou à faible rémunération. L'âge et la structure familiale jouent également un rôle.¹⁵ Le risque de dépendre de l'aide sociale est spécialement marqué pour les réfugiés. Outre les facteurs mentionnés s'appliquant d'une manière générale aux personnes d'origine étrangère, ces derniers doivent souvent faire face à des obstacles spécifiques à leur situation. Il s'agit notamment de l'absence généralisée jusque-là d'un accès (précoce) à des mesures

d'intégration adéquates et coordonnées (cours de langue intensifs, évaluations du potentiel, programmes de qualification, job coaching, soutien pour des emplois sur le premier ou le deuxième marché du travail, promotion de l'intégration sociale). Mais les approches à cet égard varient beaucoup d'un canton à l'autre, ce qui a aussi un impact sur les taux de chômage et d'aide sociale au niveau cantonal.¹⁶ La restructuration du domaine de l'asile et l'Agenda Intégration lancé en 2018 par la Confédération et les cantons visent entre autres à favoriser une intégration rapide et durable sur le marché du travail des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. L'impact de ces mesures sur le taux d'aide sociale sera perceptible dans quelques années.

Comme le montre la figure 18, environ la moitié (52,5%) des personnes bénéficiant de l'aide sociale dans les 14 villes comparées en 2020 sont de nationalité étrangère. Cette part a augmenté de 2,2 points % entre 2016 et 2020.

Figure 18: Part des personnes de nationalité étrangère à l'aide sociale en moyenne sur les 14 villes, en 2016, 2019 et 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Note: Moyenne non pondérée sur l'ensemble des 14 villes.

¹⁵ Cf. Salzgeber et al., 2016

¹⁶ Cf. Spadarotto et al., 2014

Le risque de dépendre de l'aide sociale est aussi plus élevé chez les personnes de nationalité étrangère que chez les citoyens suisses (cf. figure 19). Il convient à cet égard de considérer que le taux d'aide sociale varie assez sensiblement selon le sexe: parmi les étrangers, les femmes sont plus exposées à la pauvreté que les hommes, une situation qui se confirme dans toutes les villes. Chez les Suisses, c'est l'inverse: la part des hommes à l'aide sociale est dans toutes les villes plus élevée que celle des femmes.

Dans presque toutes les villes, les étrangers présentent un risque double voire trois à quatre fois plus élevé de devoir solliciter l'aide sociale que les personnes de nationalité suisse. Les villes de Lucerne et de Coire enregistrent une augmentation spécialement marquée du taux d'aide sociale des étrangers. La différence est moindre à Lausanne, Bâle, Zurich et Schlieren, où ce taux est de 1,4 à 2 fois plus élevé que chez les Suisses.

Ces écarts peuvent s'expliquer en premier lieu par la composition de la population étrangère. Les étrangers résidant en Suisse sont le plus souvent de condition aisée et/ou appartiennent à une main d'œuvre recherchée et leur risque de dépendre de l'aide sociale est donc inférieur à la moyenne. Plus leur proportion dans la population étrangère est importante, moins le taux d'aide sociale des étrangers diffère de celui des Suisses.

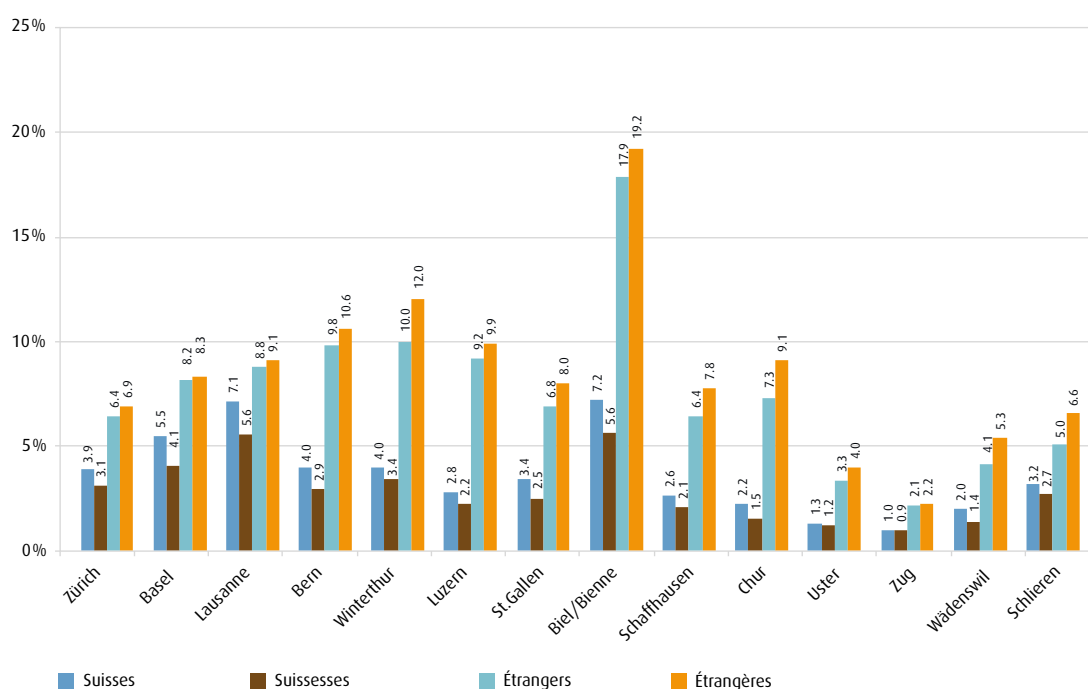
C'est dans les villes présentant une faible proportion d'immigrés que le risque de dépendre de l'aide sociale pour les étrangers par rapport à la population suisse a nettement augmenté. Les personnes pour lesquelles ce risque est élevé, par exemple les réfugiés, sont généralement plus nombreuses parmi la population étrangère de ces villes. C'est donc principalement dans les villes dont la population comprend la plus grande part d'étrangers (Bâle, Lausanne et Schlieren) que les écarts entre cette population et les Suisses sont aussi les plus faibles.

Le taux d'aide sociale des étrangers a globalement baissé dans toutes les villes au cours des cinq dernières années (passant de 8,2% à 8,0%). Par rapport à l'année précédente, il est resté pratiquement constant avec une variation de +0,1 point %.

Le risque de dépendre de l'aide sociale chez les personnes de nationalité suisse a baissé en moyenne de 0,2 point % de 2016 à 2020 pour s'établir à 3,2% environ, ce chiffre étant resté inchangé en 2020 par rapport à 2019.

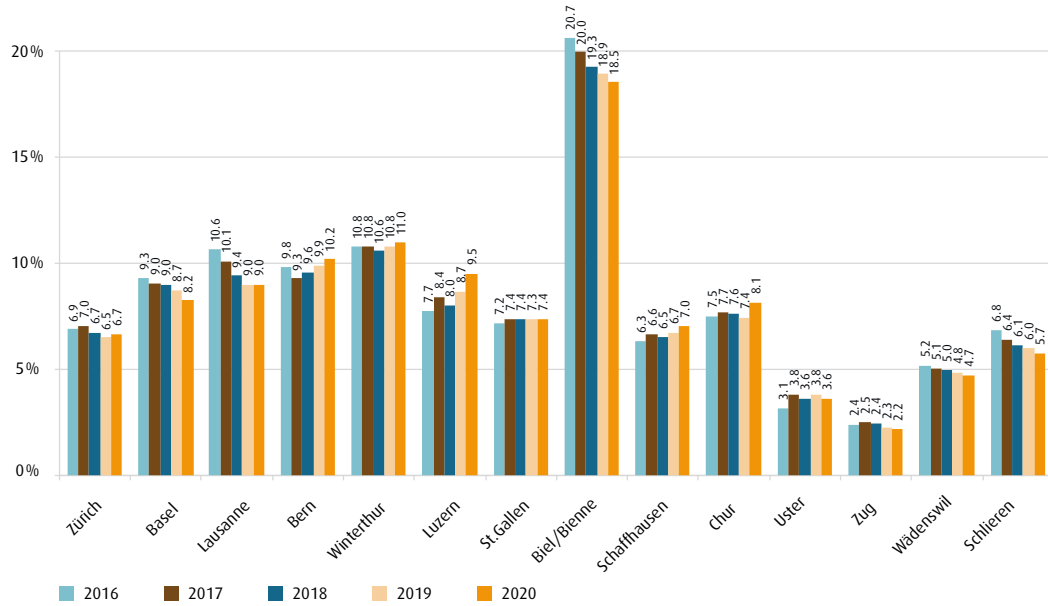
Considérés individuellement dans chaque ville, le contexte et l'évolution du taux d'aide sociale propres à la population étrangère sont très variables. Ces écarts entre les villes s'avèrent moins prononcés pour le taux d'aide sociale des résidents suisses (cf. figures 20 et 21).

Figure 19: Taux d'aide sociale par nationalité et sexe, 2020



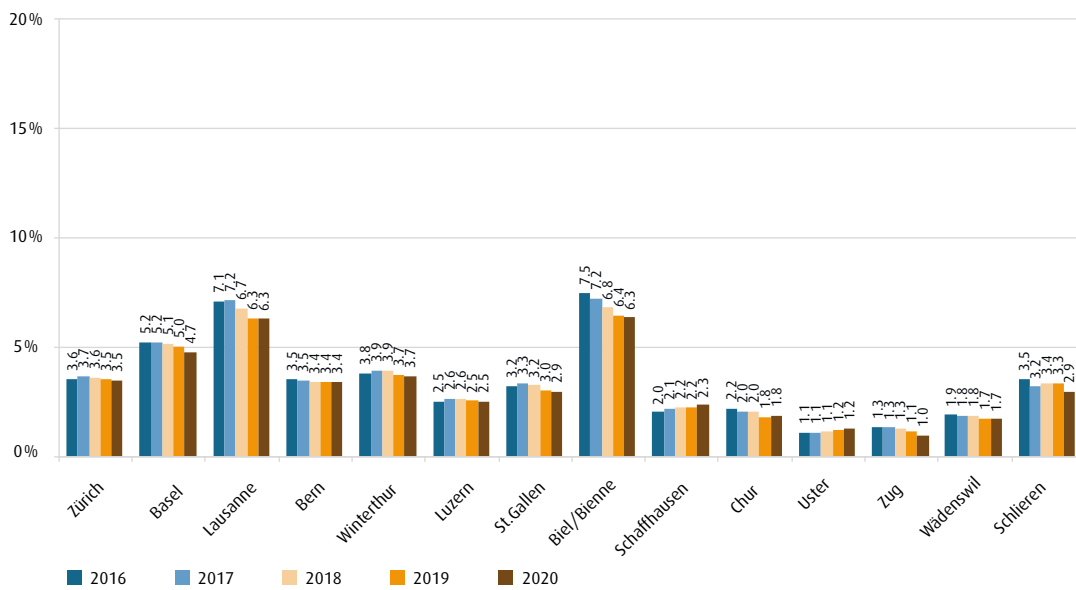
Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Figure 20: Taux d'aide sociale de la population étrangère, 2016 à 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Figure 21: Taux d'aide sociale des Suisses, 2016 à 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Dans bon nombre de villes, on constate une diminution du risque de dépendre de l'aide sociale chez les étrangers au cours des cinq dernières années. La baisse est particulièrement significative à Bienne et à Lausanne (à Bienne, le niveau élevé est passé de 20,7 % à 18,5 % et à Lausanne de 10,6 % à 9,0 %), sachant toutefois que le taux d'aide sociale des Suisses était aussi en recul (dans une moindre mesure) jusqu'en 2019 dans ces villes. Bienne signale une réduction du taux d'aide sociale des étrangers par rapport à l'année précédente. Il en va de même pour Bâle, Uster et Schlieren, considérant toutefois que seules les villes de Bâle et de Schlieren signalent également une baisse du taux d'aide sociale de la population suisse sur la même période. Ce taux est pratiquement constant à Bienne et à Uster. À Lausanne comme à Saint-Gall, Zoug et Wädenswil, le risque de dépendre de l'aide sociale des personnes de nationalité étrangère n'a pratiquement pas changé. Le constat est d'ailleurs identique pour la population suisse de ces villes.

Plusieurs explications peuvent rendre compte de cette baisse du taux d'aide sociale de la population étrangère constatée dans bon nombre de villes au moins jusqu'en 2019. La conjoncture économique relativement favorable jusqu'en 2019 a probablement permis aux personnes sans formation professionnelle – suisses ou étrangères – de trouver plus facilement un emploi. Autre facteur probable: un changement structurel au sein de la population étrangère.

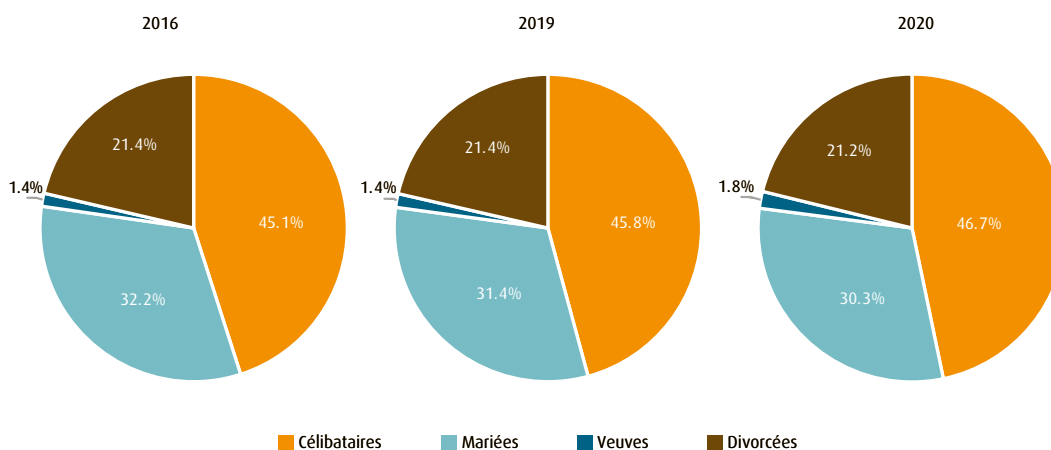
Le durcissement des règles relatives au renouvellement de l'autorisation de séjour (nouvelle loi fédérale sur les étrangers) est peut-être aussi une cause de ce recul du taux d'aide sociale des résidents étrangers. Une partie d'entre eux aurait ainsi renoncé à demander une aide à laquelle ils peuvent pourtant prétendre afin de ne pas perdre leur droit de séjour: les services sociaux notent aussi parfois dans les premières prises de contact que les immigrés craignent les conséquences négatives d'un recours à l'aide sociale. Ainsi le taux de non-recours à l'aide sociale a-t-il probablement augmenté.

Quelques villes font toutefois aussi état d'une augmentation du taux d'aide sociale des personnes de nationalité étrangère ces dernières années, notamment à Lucerne, où ce taux est passé de 7,7 % à 9,5 %. Cette ville signale aussi une augmentation du risque de dépendre de l'aide sociale dans la population étrangère par rapport à l'année précédente (+0,9 point %). Une évolution observée du reste aussi à Zurich, Berne, Winterthour, Schaffhouse et Coire, avec des variations allant de +0,2 point % (Zurich et Winterthour) à +0,7 point % (Coire). Dans ces villes, le risque de dépendre de l'aide sociale au sein de la population suisse n'a pratiquement pas varié par rapport à l'année précédente.

Dans certaines villes, la hausse du taux d'aide sociale de la population étrangère trouve son explication dans le domaine de l'asile: la Suisse a accueilli un nombre élevé de réfugiés en 2015 et en 2016. Après cinq ans, les réfugiés au bénéfice du permis B passent de la compétence de la Confédération à celle des cantons ou des villes. Dans la mesure où elles nécessitent une aide financière, ces personnes figurent alors désormais dans la statistique de l'aide sociale (pour les permis F, le délai est de sept ans; cf. encadré 2). Il est donc très probable que ce système aura encore un impact perceptible ces prochaines années. Ainsi, l'incidence sur le taux d'aide sociale de l'augmentation des unités soutenues relevant du droit de l'asile pourrait se manifester dans les villes qui gèrent habituellement un effectif assez réduit de dossiers d'aide sociale.

Il convient aussi d'admettre que, malgré les diverses mesures de soutien engagées par la Confédération, les cantons et les villes, les personnes de nationalité étrangère qui, comme nous l'avons déjà souligné, travaillent plus souvent dans des secteurs où les salaires sont bas, ont été comparativement plus touchées par la crise sanitaire dans la mesure où, en raison des réductions d'horaires ou de leur statut d'indépendants, ces personnes ne gagnaient pas assez pour assurer leur existence sans recourir à

Figure 22: État civil des bénéficiaires de l'aide sociale en moyenne sur les 14 villes, en 2016, 2019 et 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Note: Moyenne non pondérée sur l'ensemble des 14 villes.

l'aide sociale, voire n'avaient plus aucun revenu. À Lucerne, le phénomène touche spécialement le secteur du tourisme et de la restauration.

État civil

En 2020, dans les 14 villes comparées, environ 47 % des adultes bénéficiant de l'aide sociale sont célibataires, 30,3 % mariés, 21,2 % divorcés et 1,8 % veufs. La part des célibataires a augmenté de 1,6 point % au cours des cinq dernières années; celle des veufs et veuves, pratiquement constante depuis 2019, marque une hausse de 0,4 point % par rapport à l'année précédente. Pour les personnes mariées comme pour celles divorcées, on note au contraire une baisse (respectivement -1,9 point % et -0,2 point %) sur la même période.

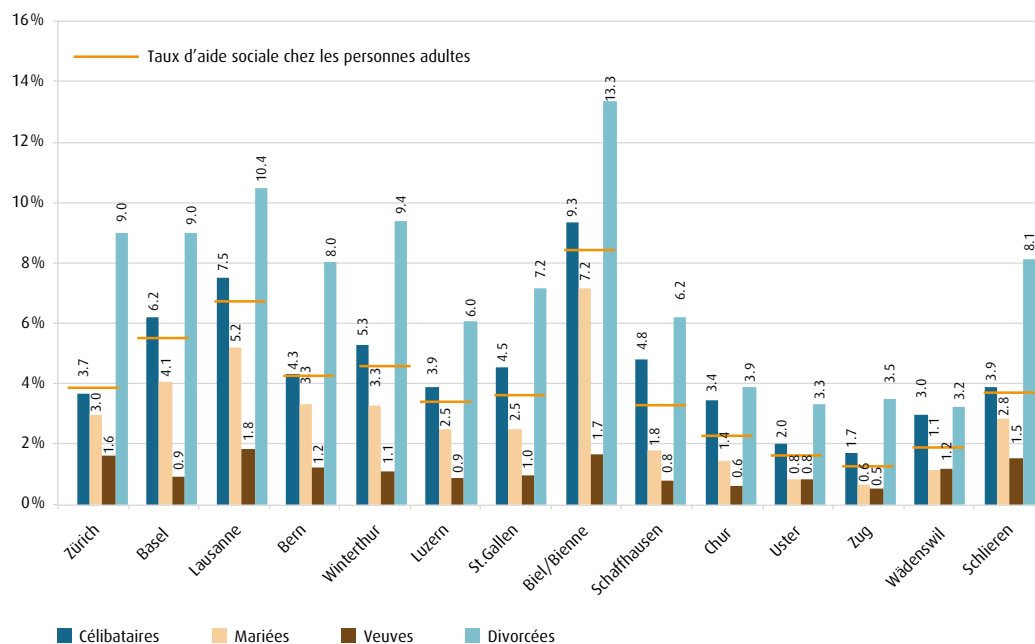
Alors que les personnes célibataires ou mariées (environ 38 % et 45 %) constituent aussi une part relativement importante au sein de la population résidante des villes comparées, les personnes divorcées ne représentent que 11 % (cf. tableau A7, en annexe). La nette surreprésentation de ces dernières à l'aide sociale (cf. ci-dessus) fait écho à leur risque supérieur à la moyenne de dépendre de l'aide sociale. Dans les 14 villes étudiées, les personnes divorcées sont les plus exposées à la pauvreté. À l'inverse, le taux d'aide sociale des personnes mariées est partout inférieur à la moyenne (cf. figure 23).

Dans la catégorie des divorcés, les grandes villes ainsi que Schlieren comptent environ une personne sur dix à l'aide sociale. Une comparaison des taux d'aide sociale des personnes divorcées et des personnes mariées montre que le risque d'avoir à solliciter une aide à la suite d'un divorce augmente différemment selon l'endroit où résident les personnes concernées. Dans la moitié des villes, le taux d'aide sociale des personnes divorcées est environ le triple de celui des personnes mariées (Zurich, Winterthur, Saint-Gall, Schaffhouse, Coire, Wädenswil et Schlieren); le risque est double à Bâle, Lausanne, Berne, Lucerne et Bienne. A Uster, le rapport est de un à quatre; il est de un à cinq à Zoug (le taux d'aide sociale des personnes mariées à Zoug est spécialement bas avec 0,7 %).

Mise à part Zurich, toutes les villes présentent un taux d'aide sociale des célibataires supérieur au taux moyen des adultes soutenus et donc aussi au taux des personnes mariées.

Pour ce qui est des personnes veuves, le risque de dépendre de l'aide sociale est en revanche nettement inférieur à la moyenne du taux d'aide sociale sur l'ensemble des villes comparées. Cette situation s'explique principalement par le fait que le veuvage touche le plus souvent des personnes qui sont à la retraite et peuvent faire appel à d'autres prestations sous condition de ressources en cas de revenus insuffisants. Le veuvage à un âge précoce peut cependant plus facilement entraîner la nécessité de faire appel à un soutien.¹⁷

Figure 23: Taux d'aide sociale selon l'état civil en 2020 (bénéficiaires de l'aide sociale dès 18 ans)



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Note: Pour la comparaison, seul le taux d'aide sociale des personnes adultes est indiqué. Ce taux est inférieur au taux d'aide sociale global, car il ne tient pas compte de la part généralement supérieure à la moyenne des enfants et des jeunes bénéficiant de l'aide sociale.

¹⁷ Cf. Beyeler et al., 2017.

Formation

En 2020, 53,5 %, soit plus de la moitié, des adultes bénéficiant de l'aide sociale dans les 14 villes comparées ne disposent d'aucune formation professionnelle reconnue (cf. figure 24). Cette part enregistre une hausse de 0,9 point % depuis 2016 et a crû de nouveau par rapport à l'année précédente (+0,8 point %). On peut supposer que la crise sanitaire liée au coronavirus et l'augmentation consécutive du chômage auront davantage écarté du marché du travail les personnes sans formation que celles au bénéfice d'une formation professionnelle ou universitaire.

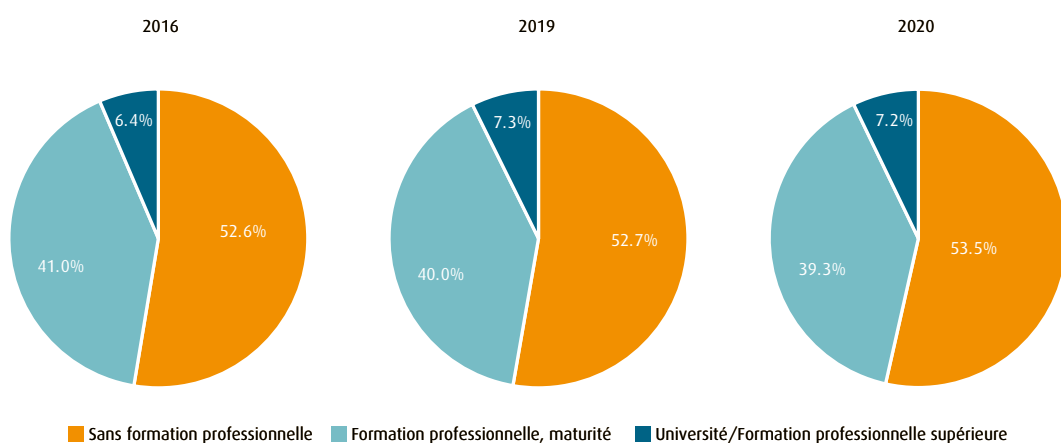
Comme on a déjà pu le constater ces dernières années, il est toujours plus difficile pour les personnes sans formation de s'assurer un revenu couvrant le minimum vital. La raison se trouve en premier lieu dans l'évolution structurelle du marché de l'emploi: le processus de technologisation et l'importance croissante du savoir dans de nombreux secteurs ont modifié les cahiers des charges et relevé le niveau des exigences requises chez les employés. Les activités routinières deviennent rares et la demande en travailleurs sans qualification professionnelle s'est effondrée. C'est surtout dans le secteur des services que les personnes sans qualification ou peu qualifiées peuvent aujourd'hui trouver un emploi, étant entendu que leurs perspectives de bénéficier d'un bon salaire et d'un poste de

travail sûr restent là beaucoup plus limitées que dans d'autres domaines. C'est le cas par exemple dans le nettoyage, les métiers de la cuisine, le service (café ou restaurant), la livraison, soit des domaines qui se distinguent par une forte instabilité – un aspect aussi relevé par la pandémie – et n'offrent généralement que peu d'horizons à long terme.¹⁸

Les personnes disposant d'une formation professionnelle ou d'un diplôme de maturité ont en principe de meilleures chances de trouver un travail assez rémunéré pour assurer leur existence. Dans la moyenne des villes, la part des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 18 ans et plus ayant accompli une formation professionnelle ou possédant la maturité est pourtant de 39,3 % également, même si elle enregistre une baisse de 0,7 point % par rapport à l'année précédente.

La proportion des bénéficiaires de l'aide sociale qui disposent d'un titre de formation de niveau plus élevé (université ou formation professionnelle supérieure) est comparativement moindre (7,2 %) mais s'est accrue au cours des cinq dernières années (+0,8 point %). La part de ce groupe connaît une forte progression dans la population ces dernières années, ce qui laisse penser que le risque de dépendre de l'aide sociale se maintient pour elle à un niveau très faible.

Figure 24: Part des bénéficiaires de l'aide sociale (dès 18 ans) selon le niveau de formation, en moyenne sur les 14 villes, en 2016, 2019 et 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Note: Moyenne non pondérée sur l'ensemble des 14 villes.

¹⁸ Cf. Beyeler et al., 2019.

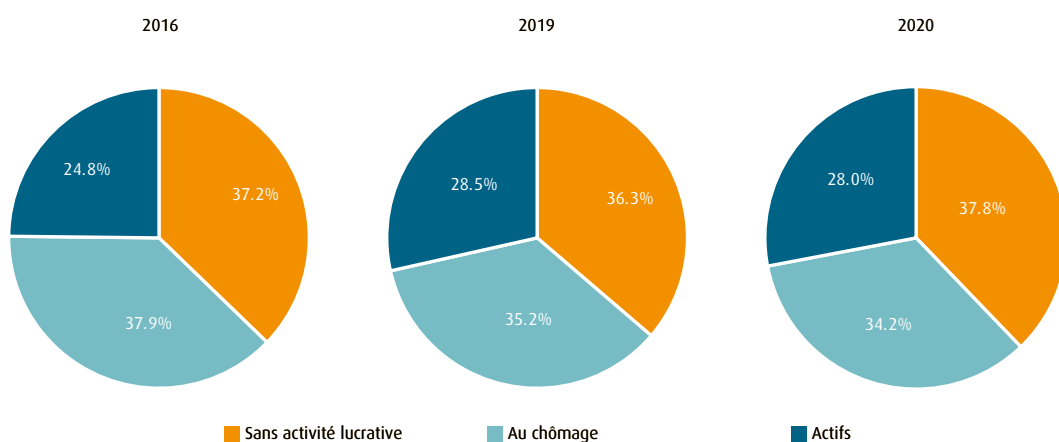
Situation financière

En 2020, les personnes soutenues exerçant une activité lucrative sont proportionnellement nombreuses dans les 14 villes et constituent en moyenne 28,0 % des bénéficiaires de l'aide sociale, avec une progression de 3,2 points % entre 2016 et 2019 (cf. figure 25). Par rapport à l'année précédente, la part des actifs bénéficiant de l'aide sociale a toutefois diminué de 0,5 point %. Parmi ces actifs, on trouve des travailleurs pauvres (ou *working poors*: recours à l'aide sociale malgré un emploi avec un taux d'activité correspondant à 90 % au moins dans le ménage), des personnes occupant divers emplois précaires (travail sur appel, jobs occasionnels) ainsi que des indépendants et des employés à temps partiel, cumulant parfois plusieurs jobs, qui doivent compléter leurs revenus.

Par ailleurs, 34,2 % des bénéficiaires de l'aide sociale dans les 14 villes comparées sont au chômage en 2020, une proportion en recul de 3,7 points % en cinq ans. En font également partie les personnes en fin de droits et d'autres personnes à la recherche d'un emploi, même si elles suivent un programme de réinsertion ou d'occupation.

Enfin, 37,8 % des personnes soutenues sont sans activité lucrative, une part qui enregistre une hausse de 0,6 points % par rapport à 2016. Comptent au nombre des personnes sans activité lucrative les hommes et les femmes temporairement ou durablement incapables de travailler ou d'accepter un poste de travail en raison de circonstances diverses (maladie, accident, soins à des proches ou accomplissement d'une formation¹⁹). À noter dans ce cadre qu'il n'est pas toujours possible de faire précisément la distinction entre personne au chômage et personne sans activité lucrative.

Figure 25: Part des bénéficiaires de l'aide sociale (dès 15 ans) selon la situation économique, en moyenne sur les 14 villes, en 2016, 2019 et 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Note: Moyenne non pondérée sur l'ensemble des 14 villes.

¹⁹ Les apprentis sont comptés au nombre des actifs.

7 Indicateurs financiers de l'aide sociale

La statistique de l'aide sociale (SAS) établie par la Confédération est une statistique de cas individuels. Outre les données traitées dans les chapitres précédents, elle contient notamment des indications sur les besoins financiers individuels par dossier et sur le revenu des bénéficiaires de l'aide sociale contribuant à réduire les coûts du système. Le chapitre 7.1 présente et commente les indicateurs financiers correspondants.

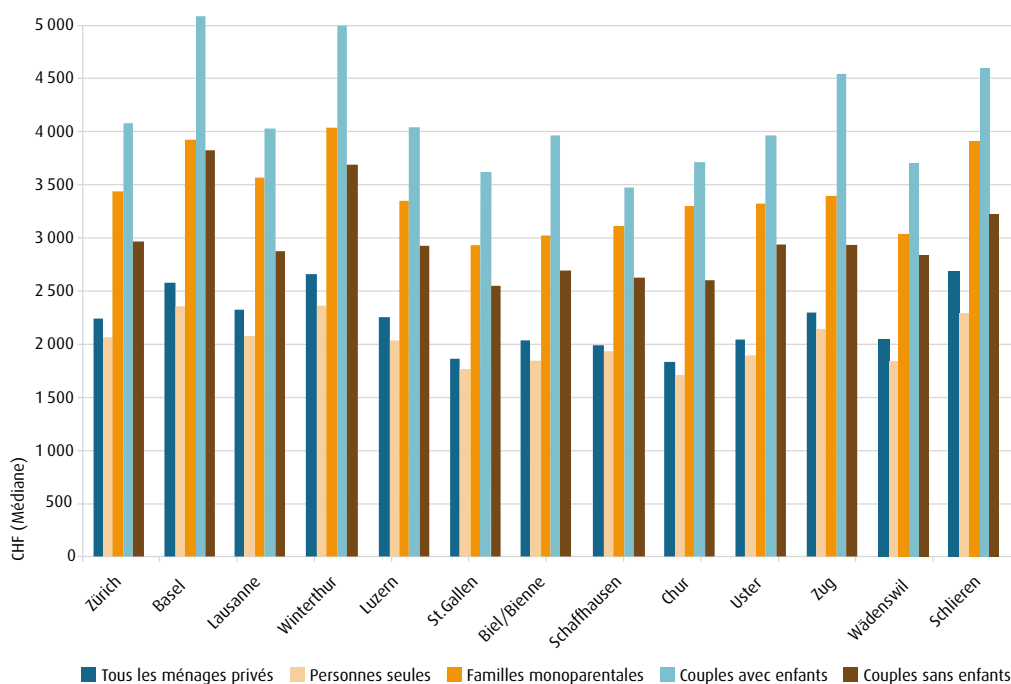
Cette statistique ne donne toutefois aucune indication quant aux charges financières supportées et aux remboursements comptabilisés (y compris écritures de régularisation en fin d'année) par une ville au titre de l'aide sociale économique pendant une année calendaire. Seule la comptabilité municipale peut fournir ces données, qui sont donc recueillies directement auprès de chaque ville. Le chapitre 7.2 présente et commente ce point plus en détail.

7.1 Situation financière des bénéficiaires de l'aide sociale dans les villes comparées

Besoin brut

La figure 26 donne un aperçu du besoin brut moyen par type de cas (unité d'assistance). Le besoin brut correspond au budget du ménage avec tous les postes de dépenses reconnus. En font partie les besoins fondamentaux, les loyers et frais de logement facturés, la couverture des soins de base (sans les primes d'assurance-maladie), les prestations liées à la situation du demandeur ainsi que les suppléments d'intégration (SI). Les éventuels revenus ne sont pas déduits. Les indications²⁰ portent sur un mois de référence.

Figure 26: Besoin brut (médian en CHF) durant le mois de référence selon la structure de l'unité d'assistance en 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Note: Les valeurs indiquées pour Berne ne sont pas représentées ici car improbables. Les données ne se réfèrent qu'à des personnes soutenues dans des ménages privés; les ménages collectifs ne sont pas pris en compte.

²⁰ Conformément à l'OFS, le mois de référence est toujours «le mois dans l'année d'enquête pour lequel le dernier versement de prestations pertinentes pour la statistique a été effectué» (cf. OFS, 2019a).

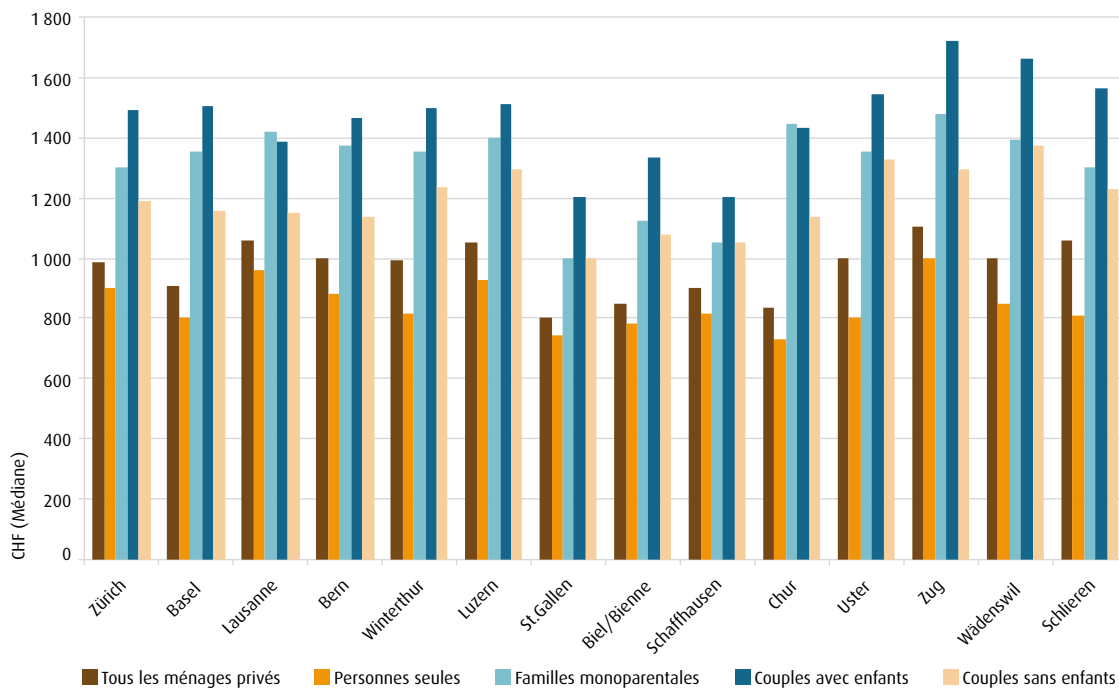
Comme on peut s’y attendre, le besoin brut varie sensiblement selon le type d’unité d’assistance. Les écarts entre les villes sont en revanche minimes, et principalement liés aux différents niveaux de loyer (cf. figure 27). Le prix du logement est généralement plus cher à Zoug, surtout pour les couples avec enfants et les familles monoparentales. Cette part moyenne du loyer est toutefois nettement plus basse dans certaines villes que dans d’autres. Saint-Gall, Bienne et Schaffhouse disposent visiblement encore de logements plutôt bon marché également pour des couples avec enfants et familles monoparentales.

Mis à part les autres postes de dépenses (prestations liées à la situation du demandeur par exemple), les montants consentis par les villes pour les prestations dites à caractère incitatif varient également. Il s’agit du supplément d’intégration (SI) et de la franchise sur le revenu (Franchise). Le SI peut être octroyé aux personnes sans activité lucrative pour autant qu’elles fournissent des efforts particuliers pour améliorer leur intégration

professionnelle et sociale, alors que la Franchise est accordée au bénéficiaire qui réalise un revenu provenant d’une activité sur le premier marché du travail.

Selon la ville considérée, la part des bénéficiaires de l’aide sociale auxquels ces prestations sont accordées est très différente, même pour une catégorie de ménage identique (cf. figure 28). Le montant des versements s’avère aussi relativement variable.

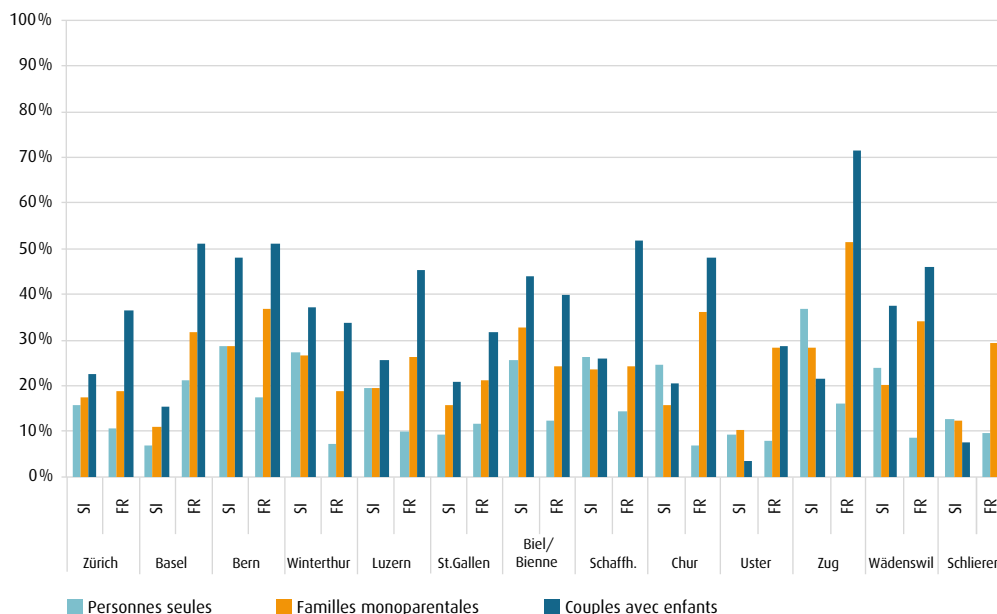
Figure 27: Part du loyer (médian en CHF) prise en compte selon la structure de l’unité d’assistance en 2020



Source: OFS, statistique suisse de l’aide sociale.

Note: Les données ne se réfèrent qu’à des personnes soutenues dans des ménages privés; les ménages collectifs ne sont pas pris en compte. Dans les petites villes, ces évaluations se basent parfois sur un nombre restreint de cas (p. ex. à Wädenswil: 22 couples avec enfants et 8 couples sans enfant) et peuvent donc aboutir à des variations importantes d’une année à l’autre.

Figure 28: Suppléments (SI, Franchise) perçus pendant le mois de référence selon certains types de ménage en 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Note: Dans le canton de Vaud, la franchise sur le revenu de même que les suppléments d'intégration sont pris en compte dans le cadre du revenu d'insertion mais ne sont pas versés en tant que système d'incitation (le besoin de base est cependant plus élevé que le montant recommandé par les normes CSIAS). La pratique d'octroi de suppléments dans les autres cantons varie fortement. Les cantons sont compétents pour légiférer en matière d'aide sociale et règlent donc individuellement l'utilisation des suppléments.

Les raisons expliquant les différences entre les villes dans la pratique d'octroi des SI et des franchises résident dans la conception des systèmes au niveau cantonal et le mode d'application propre à chaque service social. Ce mode d'application dépend notamment de la composition du cercle des bénéficiaires de l'aide sociale, de la situation sur le marché du travail et de l'offre en mesures de réinsertion. Les bases réglementaires des cantons n'ont parfois que le caractère d'une recommandation, raison pour laquelle ces suppléments ne sont pas en place dans toutes les communes.

On avait constaté en 2018 que la part des personnes ayant touché des suppléments avait baissé par rapport aux années précédentes.²¹ En 2019, les villes ont en partie à nouveau accordé davantage de ces aides complémentaires, dans la majorité des cas la plus grande part des SI et des franchises allant aux ménages unipersonnels. La part des couples (avec enfants et sans enfant) percevant des suppléments continue toutefois de baisser dans la majorité des villes, sans qu'on ait pu en déterminer les raisons.

Par rapport à l'année précédente, toutes les villes font état d'un recul de la part des ménages unipersonnels avec SI et franchises en 2020, la baisse étant la plus marquée à Schaffhouse (-8,7 points %). La part des couples qui perçoivent des SI ou des franchises a évolué diversement selon les villes. Dans certaines d'entre elles, elle est stable ou en hausse (uniquement pour les couples avec enfants ou uniquement pour les couples sans enfant, mais parfois aussi pour les deux catégories de ménage). L'augmentation la plus importante de la part des couples avec enfants bénéficiant de SI ou de franchises s'observe à Schlieren (+14,5 points %) et celle des couples sans enfants, à Wädenswil (+6 points %). A l'inverse, la part de couples avec enfants percevant un supplément ou une franchise est en plus forte diminution à Coire (-16,7 points %) et celle sans enfants à Coire également, mais aussi à Lucerne (respectivement -20,7 et -16,9 points %).

²¹ À Lucerne par exemple, le SI n'est accordé que si la personne fait des efforts pour se réinsérer sur le premier marché du travail. Le fait de s'occuper de proches notamment ne donne généralement plus droit à un SI. Le durcissement était plus marqué dans les villes qui se montraient autrefois plutôt généreuses dans l'octroi de ces contributions. Notamment à Bienne, où l'on a observé une diminution d'un tiers environ des SI accordées aux familles monoparentales et aux couples avec enfants.

Le recul de la part des personnes au bénéfice d'un supplément peut tenir à l'obligation de clore au moins en partie des programmes d'intégration dans de nombreux endroits en 2020 en raison de la pandémie, mais aussi à l'impossibilité de respecter les règles de distance et donc d'occuper les locaux à leur pleine capacité, comme ce fut le cas notamment à Winterthour et à Uster. À Zurich, la participation aux programmes d'intégration est libre depuis 2018, ce qui n'a toutefois entraîné qu'un nombre minime de refus de la part des bénéficiaires. À Bienne, des personnes aptes à travailler et qui n'auraient en principe pas rempli pleinement les critères de placement, ont en outre été placées dans des programmes d'insertion professionnelle afin que ceux-ci puissent être maintenus.

Revenu propre

Bon nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ne perçoivent des prestations d'assistance que subsidiairement et disposent par ailleurs d'autres revenus. Sont considérés à ce titre le revenu provenant d'une activité lucrative, les prestations d'assurances sociales (AVS, AI, indemnités en cas d'accident, etc.), les autres prestations sous condition de ressources (aides au logement, allocations de chômage et avances sur pensions alimentaires) ainsi que d'autres revenus tels que les contributions d'entretien, les contributions de concubinage ou le soutien financier par des parents proches.

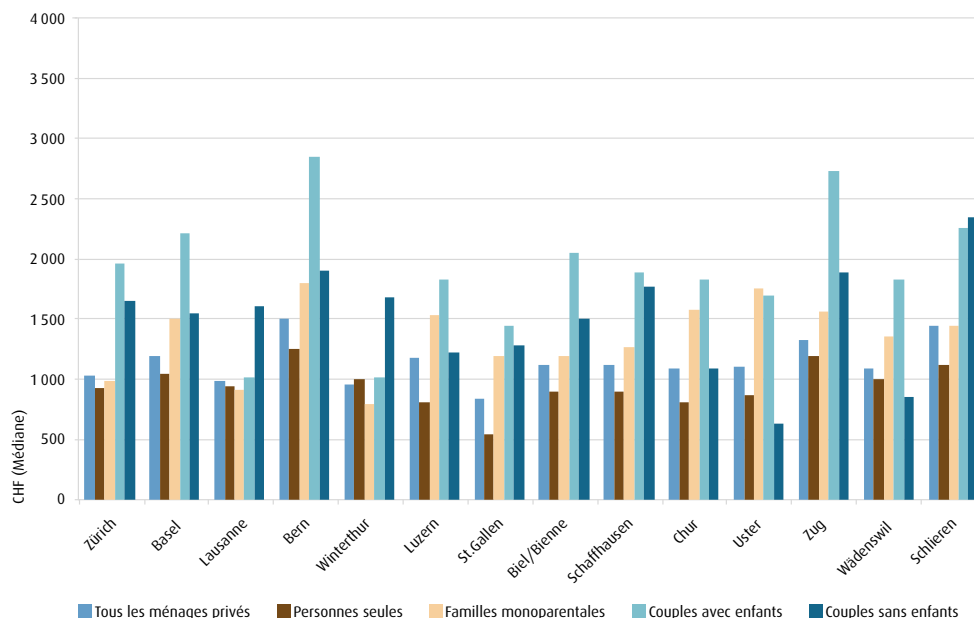
Au total, 43,4 % des bénéficiaires de l'aide sociale dans les 14 villes comparées disposent ainsi d'une telle source de revenus. Par rapport à l'année précédente, cela signifie un recul de 1 point %. La part des dossiers avec revenu propre varie entre les villes: en 2020, elle est la plus haute à Zoug, Coire et Schaffhouse, soit entre 47 % et 54 % environ; c'est à Zurich, Bâle et Bienne qu'elle est la plus faible, avec environ 34 % à 37 %.

Le montant du revenu propre est très différent selon le type de ménage: en 2020, le revenu mensuel moyen parmi les 14 villes est de CHF 951 pour les personnes seules, de CHF 1827 pour les couples avec enfants et de CHF 1348 pour les familles monoparentales. Par rapport à l'année précédente, ces chiffres n'ont guère évolué.

Ce montant par type de ménage varie aussi entre les villes (cf. figure 29). Par exemple, le revenu mensuel médian des ménages unipersonnels se situe dans une fourchette allant de quelque CHF 550 (Saint-Gall) à CHF 1200 (Zoug et Berne). Pour les couples avec enfant, le revenu médian se situe entre environ CHF 1000 (Lausanne et Winterthour) et CHF 2700 à CHF 2800 (Zoug et Berne). A noter cependant que la valeur médiane à Zoug est calculée sur 13 dossiers seulement.

Ces données concernant le revenu moyen sont à interpréter avec prudence, car la pratique des villes en matière de saisie des sources financières n'est pas uniforme.

Figure 29: Revenu propre (médian) durant le mois de référence selon la structure de l'unité d'assistance en 2020 (uniquement avec revenu)



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Note: Dans les petites villes, le nombre de dossiers utilisés pour calculer le revenu durant le mois de référence par type de dossier est très restreint, ce qui amplifie de manière excessive les variations d'une année à l'autre et limite aussi quelque peu la comparaison entre les villes. Ainsi, par exemple, le revenu médian des couples avec enfants à Zoug est calculé sur la base de 13 dossiers seulement; pour les couples sans enfant, ce sont 8 dossiers. Les données ne se réfèrent qu'à des personnes soutenues dans des ménages privés; les ménages collectifs ne sont pas pris en compte.

Revenu de l'activité lucrative

En 2020, environ un quart (24,8 %) en moyenne des ménages privés soutenus dans les 14 villes impliquées percevaient un salaire. Par rapport à l'année précédente, on note ainsi un recul de 1,2 points %.²²

A cet égard, il convient de considérer les aspects suivants:

– À l'instar de l'année précédente, environ 53 % des couples avec enfants disposent d'un salaire qui se situe en moyenne entre environ CHF 1500 (Saint-Gall) et CHF 3500 (Zoug).

– Également 31 % des couples sans enfant exercent une activité lucrative, mais cette part enregistre une réduction de 7 points % par rapport à 2019; la valeur moyenne du salaire se situe entre CHF 630 à Uster et CHF 2400 à Zoug.

– En outre, 35 % des familles monoparentales en moyenne dans les 14 villes étudiées disposent d'un salaire, soit une réduction de 2 points % par rapport à l'année précédente; l'activité lucrative rapporte dans ce cadre un montant moyen compris entre CHF 842 (Saint-Gall) et quelque CHF 1900 (Uster).

– Enfin, 18,6 % des personnes seules perçoivent un salaire, soit une diminution de 1,4 points % par rapport à l'année précédente; le montant moyen du salaire des personnes seules va de CHF 550 (Saint-Gall) à CHF 1000 (Bâle) environ.

²² Une partie des villes prennent aussi en compte, au titre de revenu d'une activité lucrative, le salaire provenant d'engagements dans le cadre de programmes d'insertion professionnelle ou de programmes d'occupation (emplois sur le deuxième marché du travail).

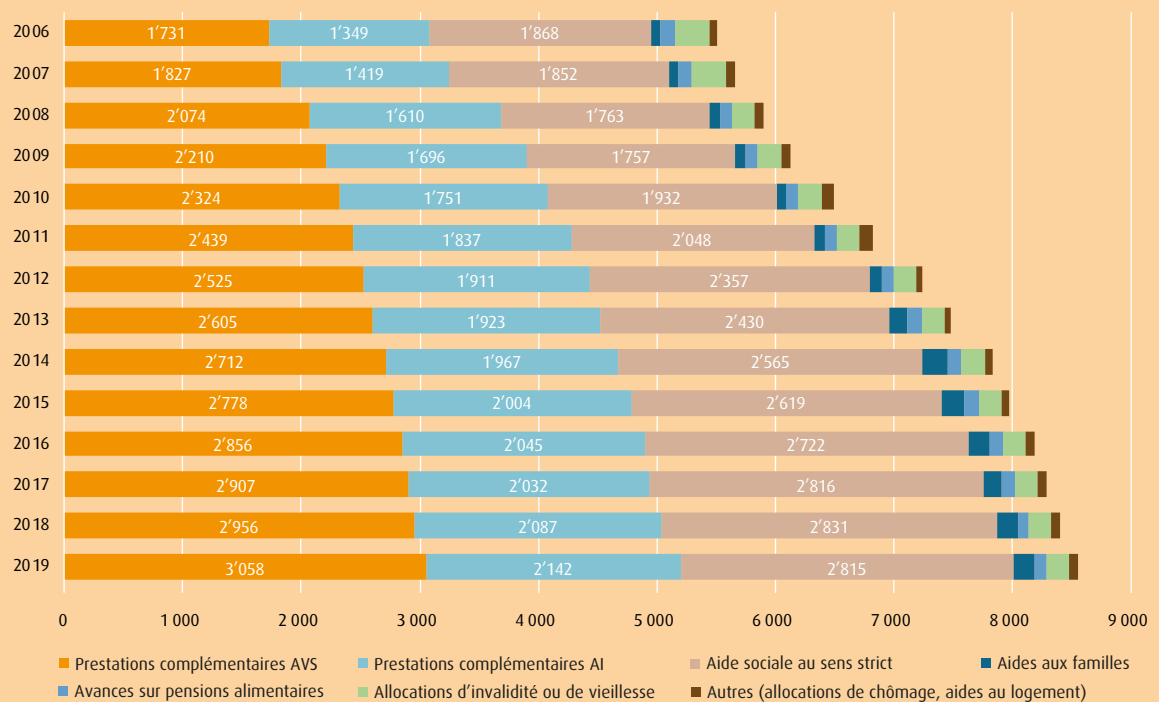
Encadré 6: Prestations sous conditions de ressources en Suisse

Dans le présent rapport, l'aide sociale est comprise dans un sens strict. Pour l'OFS, elle est une composante de l'aide sociale au sens large, laquelle englobe également les prestations sociales sous condition de ressources accordées par la Confédération, les cantons et les communes. Selon l'OFS, les dépenses consenties à ce titre en 2019 (données les plus récentes) représentent un montant de CHF 8,5 milliards. Sur ce total, quelque 33 % ou CHF 2,8 milliards sont destinés à l'aide sociale au sens strict et près de 61 % ou CHF 5,2 milliards aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

Les dépenses pour l'aide sociale au sens strict enregistrent une hausse de 51 % entre 2006 et 2019, celles pour les prestations complémentaires d'un bon 70 %.

Les autres prestations sociales sous condition de ressources, qui constituent environ 6 % des dépenses, sont versées par les cantons et les communes. Dans ce cadre, la palette des prestations n'est pas la même dans tous les cantons; en outre, le montant versé au titre d'une même catégorie de prestation peut varier (cf. figure A2, en annexe).

Figure 30: Dépenses nettes pour les prestations sociales sous condition de ressources en Suisse, par prestation, en millions de francs (prix courants), 2006 à 2019



Source: OFS, statistique financière de l'aide sociale au sens large, prestations complémentaires selon l'OFAS, présentation BFH.

7.2 Coûts de l'aide sociale dans les villes comparées

Facteurs déterminants

Le montant des coûts de l'aide sociale dépend de divers paramètres spécifiques à chaque canton ou commune à prendre en compte lorsqu'il s'agit d'établir une comparaison à cet égard entre les villes. Outre l'importance du recours à l'aide sociale (taux d'aide sociale), laquelle dépend notamment du contexte socio-démographique et socio-économique de la ville, les coûts de l'aide sociale sont déterminés par les facteurs suivants:

- Coûts de la vie (par exemple les loyers d'habitation)
- Palette des prestations cantonales sous condition de ressources en amont
- Composition des dossiers, à savoir structure des unités d'assistance, part des personnes disposant d'un revenu propre et d'un soutien complémentaire, part des personnes placées, durée de soutien
- Formes d'organisation (par exemple offres régionales) et modes de décompte
- Mode de financement des mesures ordonnées pour l'intégration professionnelle et sociale, des séjours en institution ou de l'accueil des enfants (réglementations cantonales différentes)

Financement de mesures et coûts nets

Le tableau 4 offre une vue d'ensemble des modes de financement des mesures ordonnées et relève aussi les différences relativement importantes entre les villes. Les coûts sont parfois imputés intégralement aux comptes individuels des bénéficiaires de l'aide sociale (financement de type sujet), mais sont parfois aussi en partie co-financés par d'autres sources (Confédération, cantons ou communes) au moyen de subventions, contributions aux déficits, contributions au loyer, etc. (financement de type objet)²³. Les écarts constatés dans les coûts liés aux placements, aux mesures d'intégration professionnelle et à l'accueil extrascolaire des enfants ne sont pas exclusivement dus à la variation de la part des personnes concernées, mais plus généralement aux différents modes de financement de ces mesures.

Les coûts nets par dossier²⁴ supportés par les villes se situent en 2020 dans une fourchette allant de CHF 11 600 (Zoug) à plus de CHF 23 700 (Wädenswil). Il convient à ce titre d'observer qu'à Zoug les montants importants liés au placement en institution n'entrent pas dans les coûts de l'aide sociale économique car ils sont supportés par le canton (cf. ci-dessus). D'autres villes n'assument également qu'une partie de ces frais.

Par rapport à l'année précédente, la moyenne des coûts par dossier de l'aide sociale établie sur les villes est restée pratiquement constante.

Les coûts nets par habitant supportés par une ville peuvent constituer un autre indicateur (cf. tableau 4). Ce montant est principalement déterminé par la part des personnes dépendantes de l'aide sociale: plus le taux d'aide sociale est élevé, plus les coûts par habitant sont importants. À Bienne, où le taux d'aide sociale est clairement supérieur à la moyenne, les coûts par habitant sont aussi très élevés.

²³ Les institutions avec financement de type objet reçoivent pour la plupart des subventions (pour les investissements) ou des contributions au déficit (subventions d'exploitation) versées par les pouvoirs publics. Les institutions avec financement de type sujet voient a contrario (presque) tous leurs coûts assurés par des forfaits journaliers ou mensuels (taxes), sans aucun (ou un minimum de) subventionnement. L'application de réglementations différentes en matière de soutien aux parents peut aussi exercer une influence sur les coûts: les contributions des parents p. ex. pour les frais de crèches ou de lieux d'accueil des enfants qui doivent être assumées par l'aide sociale varient considérablement selon la conception du système.

²⁴ Les coûts nets par dossier correspondent aux coûts bruts (dépenses) après déduction des recettes, divisés par le nombre des dossiers de l'année concernée (remboursements).

Tableau 4: Coûts nets de l'aide sociale économique par année (2019) et type de financement de mesures spécifiques

Ville	Coûts nets			Type de financement de mesures spécifiques		
	par dossier en CHF	par personne soutenue en CHF	par habitant de la ville en CHF	Prise en charge des enfants	Homes (établissements stationnaires)	Mesures intégration sociale et professionnelle
Zürich	14 836	9 985	454	~ obj.	~ suj.	suj.
Basel	13 582	9 031	548	~ obj.	mixte	~ suj.
Bern	15 798	10 580	542	~ obj.	mixte	obj.
Winterthur	19 948	12 284	677	suj.	suj.	suj.
St.Gallen	15 261	10 253	448	~ obj.	~ suj.	suj.
Luzern	14 958	9 580	403	~ suj.	~ obj.	~ suj.
Biel/Bienne	17 688	10 612	1 116	mixte	mixte	~ obj.
Schaffhausen	19 069	12 286	476	mixte	suj.	suj.
Chur	20 148	12 572	393	~ suj.	~ suj.	~ suj.
Uster	13 215	10 059	180	suj.	~ suj.	suj.
Zug	11 587	8 499	118	~ obj.	~ obj.	obj.
Wädenswil	23 693	14 682	351	~ obj.	~ suj.	suj.
Schlieren	18 369	11 654	494	suj.	~ suj.	suj.

Source: Relevé assuré par les villes impliquées dans la comparaison des indicateurs de l'aide sociale, BHF, pas de données pour la ville de Lausanne.

Note: les coûts par ville indiqués ne tiennent pas compte d'une éventuelle péréquation des charges cantonale. Tous les cantons ne connaissent pas un tel système.

Légende

- obj.: Les frais ne grèvent pas les dossiers individuels. Les pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes) couvrent directement, sous la forme de subventions, participations au déficit, réductions du loyer, etc., les frais engagés par les institutions qui offrent les mesures.
- ~ obj.: Les dossiers individuels sont grévés à hauteur de 40 % au maximum des frais. L'État soutient les institutions qui offrent les mesures en couvrant une part de 60 % au minimum (mais pas la totalité) des frais leur incombant, sous la forme de subventions, etc.
- mixte: Les dossiers individuels sont grévés à raison de 40 % à 60 % des frais; le solde est couvert par l'État sous la forme de subventions, etc.
- ~ suj.: Les dossiers individuels sont grévés à hauteur de plus de 60 % (mais pas la totalité) des frais.
- suj.: La totalité des frais (100 %) est portée au compte des dossiers individuels.

8 Les parcours à l'aide sociale

La durée moyenne des dossiers actifs à l'aide sociale ne cesse d'augmenter depuis une bonne dizaine d'années. Dans le rapport 2019 sur les indicateurs de l'aide sociale, le chapitre spécial a présenté une analyse détaillée des causes de cette évolution, basée sur une étude longitudinale.²⁵ Or, le résultat est clair mais aussi surprenant: si le calcul prend comme référence la date d'ouverture des dossiers, la durée moyenne de soutien n'a en réalité pas varié depuis dix ans environ. Si l'on considère une cohorte de dossiers ouverts à une certaine date, la part de ceux qui peuvent être clos dans un délai déterminé est restée pratiquement au même niveau. L'augmentation de la durée moyenne de soutien telle qu'on peut la déduire des données transversales s'explique par le seul fait qu'une part infime des bénéficiaires restent très longtemps dépendants de l'aide sociale et que cette part s'accroît au fil des années car elle reste dans l'effectif des dossiers.

L'analyse de l'année dernière a calculé la durée de soutien selon une logique de dossier. Elle n'a donc pas pris en compte la probabilité de retours à l'aide sociale et, par conséquent, la possibilité qu'une unité d'assistance enregistre des périodes de recours plus longues et des périodes de recours plus courtes. Si l'on veut examiner la relation entre les caractéristiques des bénéficiaires de l'aide sociale et la durée d'assistance, il est important alors de pouvoir identifier les recours répétés.

Le chapitre spécial de cette année prolonge les constats tirés de l'étude longitudinale par une analyse des types de parcours à l'aide sociale. Contrairement à l'an dernier où l'unité d'analyse était le dossier d'aide sociale, soit un dossier qui est ouvert puis clos, le procédé place cette fois le curseur sur la personne qui demande de l'aide (le demandeur). La question n'est donc plus de déterminer uniquement combien de temps il faut pour clore un dossier mais également dans quelle mesure un ou plusieurs dossiers sont ouverts à l'aide sociale à une date ultérieure pour la même personne dans la même ville.

Une telle perspective longitudinale offre des indices sur la fréquence des recours répétés. Elle permet en outre d'identifier systématiquement les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont susceptibles de dépendre longtemps d'un soutien.

Considérer le parcours des demandeurs sur plusieurs années à l'aide de données utilisées en premier lieu pour établir une vue longitudinale n'est pas simple. L'exercice implique en l'occurrence de poser des hypothèses et de simplifier certains aspects, notamment dans le choix du socle des données relatives aux personnes concernées ou la manière d'identifier et de considérer les recours répétés. Les postulats qui s'appliquent à toutes les analyses et à la structure des données sont définis dans l'encadré 7 «Indications sur la méthode d'analyse adoptée»; ceux qui se rapportent à certaines observations sont expliqués et justifiés ponctuellement.

Le chapitre 8.1 s'intéresse à la composition des parcours d'assistance identifiés pour les dossiers ouverts chaque année. Parmi les personnes qui s'adressent à l'aide sociale, combien y recourent pour la première fois? Combien y reviennent à une ou plusieurs reprises? Le chapitre examine aussi le nombre de périodes de recours globalement observables dans une ville. Le chapitre 8.2 détaille les éléments distinctifs propres à la part des personnes qui recourent pour la première fois à l'aide sociale dans les villes et montre l'évolution de cette part entre 2018 et 2020. Le chapitre 8.3 analyse les types de parcours en fonction de caractéristiques structurelles liées aux demandeurs qui ont bénéficié d'une aide pour la première fois en 2013.

²⁵ Beyeler et al. 2020.

Encadré 7: Indications sur la méthode d'analyse adoptée

Calcul de la durée de soutien avec des données transversales: afin de générer des indicateurs comparables, l'OFS a fixé des standards définissant la notion de dossier d'aide sociale et déterminant sa prise en compte dans la statistique annuelle. Un dossier est considéré comme clos six mois après le dernier versement. Pour calculer la durée de soutien, on compte ainsi le nombre de mois écoulés entre le premier et le dernier versement observable dans les données. Dans ce cadre, les éventuelles interruptions intermédiaires de brève durée dans les versements ne sont pas prises en compte: tant que l'interruption dure moins de six mois, ces mois sans versement sont inclus dans la durée de soutien. Après six mois d'interruption ou plus, le dossier est réputé clos. Si la personne de référence sollicite plus tard à nouveau l'aide sociale, il s'agit d'un nouveau dossier, dont la durée de soutien repart de zéro.

Identification des retours: en associant, par le biais d'une identification individuelle anonymisée, les données transversales des années 2010 à 2020 pour les 14 villes comparées, les données relatives aux dossiers provenant des différents relevés peuvent être attribuées à un demandeur. Sont identifiés comme retours les dossiers pour lesquels la date du premier versement diffère de la date du versement de l'entrée précédente.

Cohorte de référence: pour mettre en évidence les types de parcours à l'aide sociale, il faut considérer les dossiers ouverts durant une année calendaire. En l'occurrence, l'analyse des types de parcours se base sur l'année 2013. Ce choix permet de suivre les bénéficiaires inscrits à l'aide sociale cette année sur une période relativement longue de sept ans au moins. En même temps, les personnes ayant recouru pour la première fois à l'aide sociale en 2013 peuvent être identifiées de manière assez fiable dans la mesure où on peut exclure une période de recours durant au moins les trois années précédentes (de 2010 à 2012).

Nouveaux dossiers à l'aide sociale en 2013

Premiers recours

Recours unique

Après le premier enregistrement, aucun nouveau dossier n'est ouvert.

Recours multiples

Après le premier enregistrement, le bénéficiaire est sorti de l'aide sociale puis un nouveau dossier a été ouvert au moins une fois pour lui à une date ultérieure dans la même ville.

Retours

Il y avait déjà un dossier pour le bénéficiaire concerné dans la même ville.

Identification des catégories de dossier: est considérée comme bénéficiaire initial toute personne (ainsi que les éventuels proches soutenus conjointement avec elle) qui n'a perçu jusque-là aucune aide sociale dans la ville considérée; entrent dans la catégorie des retours (ou bénéficiaires récurrents) les personnes pour lesquelles un nouveau dossier d'aide sociale a été ouvert après qu'elles ont déjà bénéficié au moins une fois auparavant d'un soutien dans la ville considérée. Le groupe des bénéficiaires initiaux est divisé en deux sous-groupes distincts: les bénéficiaires qui ont recouru à l'aide sociale pour la première fois durant l'année de référence mais pour lesquels plus aucun dossier n'est ouvert par la suite (recours unique); est considéré comme bénéficiaire récurrent un bénéficiaire initial d'une année de référence qui est sorti de l'aide sociale mais pour lequel un nouveau dossier a été ouvert par la suite dans la même ville.

En principe, il est possible qu'une personne cumule deux périodes de recours durant une même année. Dans ces cas, la personne est comptée comme bénéficiaire initial pour autant qu'elle n'ait pas perçu une aide auparavant. Lors d'un deuxième retour à l'aide sociale durant la même année, seul un des deux dossiers est pris en compte dans le calcul des parts.

Période de recours la plus longue: pour analyser la durée de soutien, on retient la valeur maximale de tous les enregistrements annuels d'un même demandeur. Pour une personne qui n'enregistre aucun retour, la durée de soutien s'étend jusqu'à sa sortie de l'aide sociale ou jusqu'au 31 décembre 2020. Si une personne fait l'objet de plusieurs dossiers, la durée de soutien correspond à la plus longue période de recours observée. Compte tenu de la structure des données disponibles, le calcul de la durée totale de soutien dans les cas de recours répétés à l'aide sociale est très complexe et peut comporter des erreurs. On y a donc renoncé.

8.1 Recours répétés à l'aide sociale

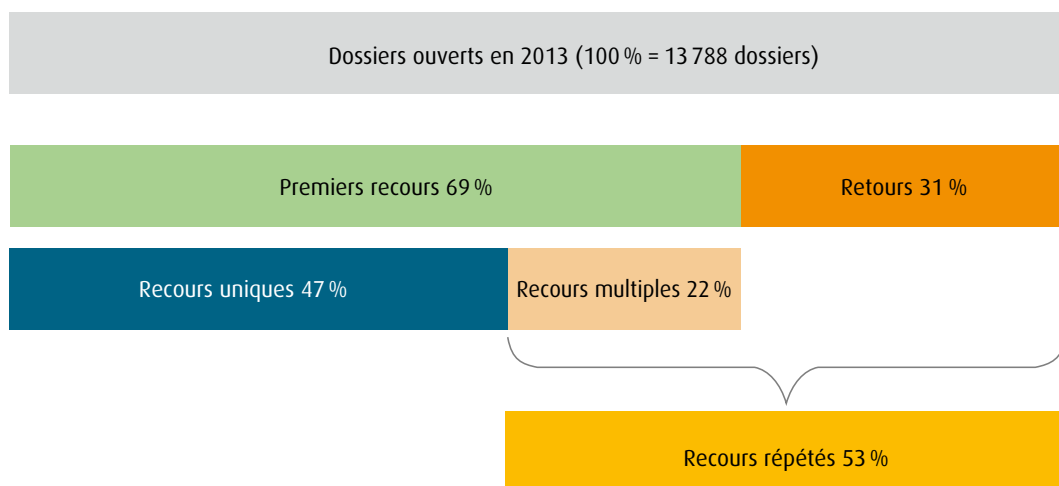
L'aide sociale est conçue comme une aide transitoire pour faire face à une situation de détresse financière. Cette sécurité financière, associée à un service de conseil et de placement, doit permettre aux bénéficiaires de retrouver une situation dans laquelle ils peuvent subvenir de manière indépendante à leurs besoins. Cependant, le chemin vers l'autonomie financière est souvent difficile et tortueux. Les circonstances qui conduisent un individu à l'indigence et le contraignent à faire appel à l'aide sociale sont diverses et parfois impossibles à redresser en peu de temps.

Une personne qui voit sa situation matérielle s'améliorer après une période de pauvreté, mais passe uniquement à une classe de revenus à peine supérieure (se situant juste au-dessus du minimum vital assuré par l'aide sociale) reste dans la précarité. Certains événements dans sa vie, par exemple une séparation, la naissance d'un enfant ou la perte d'un emploi, peuvent rapidement la replonger dans un état de nécessité.

Selon le cas, il faut du temps et plusieurs tentatives pour améliorer de manière durable son cadre de vie. Les voies empruntées par les bénéficiaires de l'aide sociale pour sortir de la pauvreté ne font que rarement l'objet d'analyses statistiques. Selon une étude longitudinale sur les parcours d'assistance à l'aide sociale en Suisse, 29,6% des dossiers ouverts en 2006 sont identifiés comme des retours.²⁶ Dans ce cadre, un dossier est traité comme un «retour» lorsque l'aide a été interrompue après l'ouverture du dossier en 2006 et reprise plus tard. Mais les données alors disponibles n'ont pas permis d'examiner dans quelle mesure les dossiers nouvellement ouverts en 2006 constituaient en réalité déjà un retour à l'aide sociale.

L'analyse de parcours sur des périodes plus longues est désormais possible et la qualité des données requise pour associer les données de l'aide sociale s'est nettement améliorée, surtout à partir de 2010. Dans les observations présentées ici, il y a retour dès lors que le dossier ouvert concerne une personne qui a déjà bénéficié de l'aide sociale au moins une fois auparavant dans la ville considérée. La figure 31 illustre schématiquement la part respective de différentes catégories de dossiers ouverts en 2013. La part des retours par rapport à l'ensemble des dossiers ouverts est de 31%. Ce chiffre pourrait toutefois s'avérer sous-évalué puisque l'analyse ne se réfère qu'à la ville considérée et ne tient pas compte d'un éventuel recours à l'aide sociale antérieur dans une autre commune.

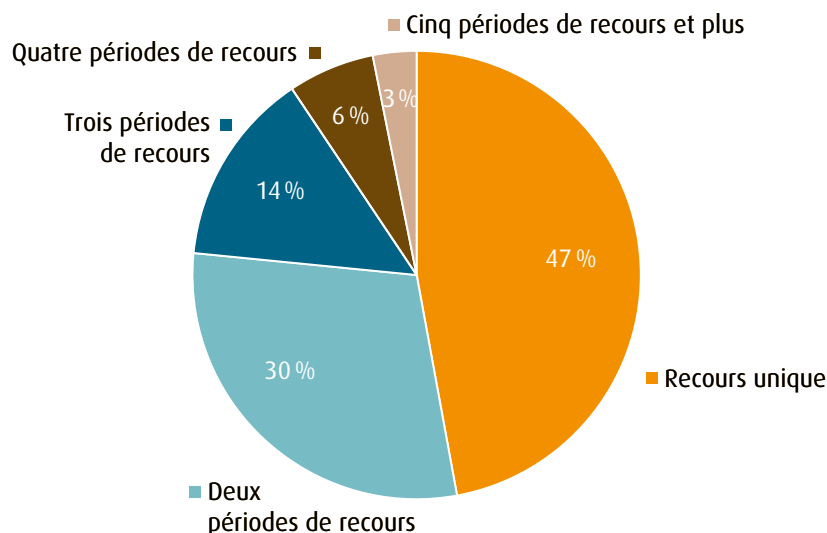
Figure 31: Types de parcours pour les dossiers ouverts en 2013



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale 2010 – 2020; calcul BFH.

²⁶ Salzgeber et al., 2016.

Figure 32: Part des bénéficiaires de l'aide sociale selon le nombre de périodes de recours



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale 2010 – 2020; calcul BFH.

Note: le calcul des parts se base sur les 13 788 nouveaux dossiers ouverts à l'aide sociale en 2013 sur l'ensemble des 14 villes comparées; pour chacun de ces dossiers, on a compté le nombre de fois que la personne concernée a ensuite donné lieu à l'ouverture d'un nouveau dossier dans la même ville.

Les bénéficiaires initiaux en 2013 comptent une part importante (près d'un tiers) de personnes qui sont revenues par la suite au moins une fois à l'aide sociale. Il en résulte que, sur la durée d'observation (2010 – 2020), seuls 47 % des dossiers n'enregistrent qu'une seule période de recours. Il apparaît ainsi que le retour à l'aide sociale est largement répandu et concerne plus de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale.

Le fait qu'il existe aussi souvent plusieurs dossiers pour une même personne s'explique de différentes manières. Tout d'abord, il y a des personnes qui peuvent généralement subvenir par elles-mêmes à leurs besoins, mais qui vivent juste au-dessus du minimum vital et qui devront faire appel à une aide transitoire pour des dépenses imprévues (p. ex. une grosse facture de dentiste). Par ailleurs, une situation de revenu instable associée à l'absence de réserves financières peut amener une personne à devoir solliciter de manière répétée l'aide sociale. Tel est par exemple le cas de travailleurs saisonniers, d'employés sous contrat temporaire et d'indépendants qui gèrent une petite entreprise. Des problèmes de santé peuvent aussi nécessiter de solliciter une assistance à plusieurs reprises.

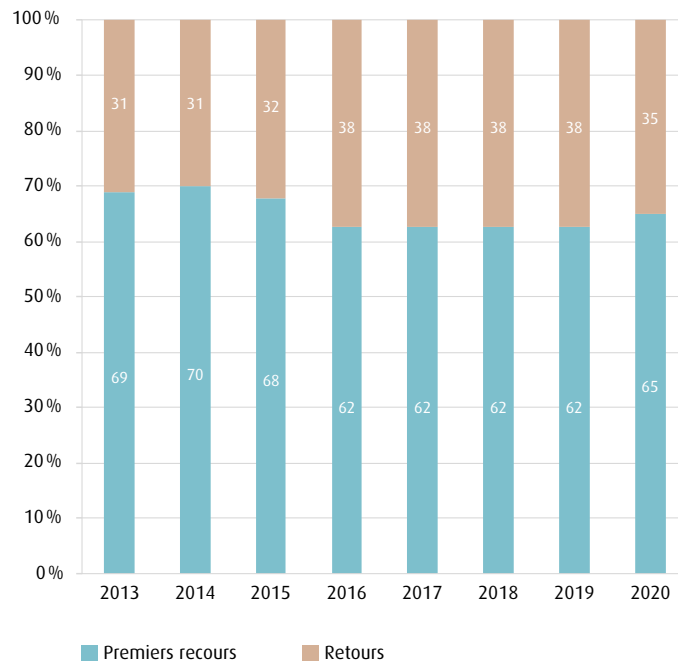
Dans la majorité des cas de retours à l'aide sociale, on ne signale qu'une seule période de recours supplémentaire (cf. figure 32); on compte deux périodes de recours dans 30 % des dossiers d'une cohorte et trois périodes de recours dans 14 % des dossiers. Les cas de retours à plus de trois reprises sont rares, mais

6 % des dossiers d'une cohorte ont quand même donné lieu à l'ouverture de quatre dossiers ultérieurs. Au-delà, soit cinq périodes de recours et plus, le cas est rarissime. Il se trouve aussi, isolément, des individus qui, sur la période d'observation, sont revenus à l'aide sociale pratiquement chaque année pour quelques mois et pour lesquels un nouveau dossier est ouvert chaque fois.

Le retour à l'aide sociale est, comme on l'a montré, un phénomène largement répandu. Les données disponibles permettent d'examiner l'ampleur et l'évolution au fil du temps de la part des bénéficiaires initiaux et des retours par rapport aux dossiers ouverts chaque année. A cet égard, la figure 33 montre bien que les recours répétés à l'aide sociale marquent une hausse au cours des dernières années. Entre 2016 et 2019, ils constituent ainsi chaque année 38 % des dossiers ouverts et non plus seulement 31 % comme c'est le cas dans la cohorte de 2013 à 2015, pour laquelle les autres parcours d'assistance sont aussi pris en compte.

Il convient à cet égard de noter que la plausibilité des retours identifiés durant les dernières années d'observation est plus fiable: sur les dossiers ouverts en 2020, il est possible de tenir compte des recours antérieurs enregistrés au cours des dix années précédentes (2010 – 2019). Pour les dossiers ouverts en 2013, les recours antérieurs ne peuvent être déterminés que sur les trois années précédentes (2010 – 2012). Même si cela

Figure 33: Part des bénéficiaires initiaux et des retours par rapport aux dossiers ouverts



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale 2010 – 2020; calcul BFH.

Note: est considéré comme bénéficiaire initial toute personne pour laquelle un dossier est ouvert durant l'année d'observation et qui n'a pas déjà recouru à l'aide sociale dans la ville considérée depuis au moins 2010; sur l'ensemble des 14 villes comparées, on compte entre 12 070 (2019) et 14 109 (2015) nouveaux demandeurs enregistrés.

réduit légèrement la comparaison sur la durée, on a renoncé à limiter la période d'identification des retours également à trois ans pour les années postérieures. Renoncer à une telle normalisation permet de mieux exploiter l'information disponible. Les pourcentages plutôt stables indiquent du reste que la distorsion n'a pas un impact déterminant.

En principe, une progression de la part des retours peut refléter deux développements différents. D'une part, elle peut exprimer le fait que moins de personnes ont nouvellement basculé dans une situation de précarité, autrement dit que les risques de pauvreté dans la population ont baissé. D'autre part, elle peut indiquer que le risque pour certaines catégories de la population de s'enliser dans une zone limite instable entre pauvreté et minimum vital précaire a augmenté. Ces deux développements peuvent aussi survenir parallèlement.

L'interprétation de l'évolution de la part des retours n'est donc pas aisée. Partant du contexte économique, nous savons que la période de 2016 à 2019 se caractérise par une stabilité sur ce plan et que le taux d'aide sociale dans les villes impliquées s'est avéré le plus souvent constant voire a reculé (cf. chap. 4). Or, il est moins probable, dans cette conjoncture, de voir des glissements d'ordre général et significatif vers la pauvreté au sein de la population que lors de périodes de turbulences économiques telles qu'on les a connues avec la crise financière et économique de 2008.

Les évolutions constatées jusqu'en 2019 semblent donc pouvoir trouver une explication dans les nouveaux risques de pauvreté apparus avec la crise économique et le changement structurel qu'elle a accéléré et dans la précarité durable qui en a découlé chez une partie des personnes concernées (p. ex. les travailleurs âgés ou les personnes sans formation).²⁷

La part des nouveaux dossiers est passée de 62 % à 65 % en 2020. Comme on l'a déjà évoqué dans les chapitres précédents, la pandémie de coronavirus a changé la donne, et il est fort probable que davantage de ménages qui étaient généralement en mesure de subvenir seuls leurs besoins vitaux jusque-là ont dû recourir à l'aide sociale. En même temps, 2020 est aussi la première année qui voit un grand nombre de réfugiés nouvellement admis en 2015 passer dans la compétence de l'aide sociale. Faute d'avoir eu auparavant droit à un soutien, ces demandeurs sont par définition des bénéficiaires initiaux.

Seules des analyses ultérieures pourront établir dans quelle mesure le phénomène est de courte durée ou si la crise sanitaire engendrera un bouleversement structurel supplémentaire et plus profond susceptible, selon les circonstances, de provoquer un nouveau glissement durable des risques de pauvreté.

²⁷ A ce propos, cf. Beyeler et al., 2020.

8.2 Comparaison entre les villes de la part des bénéficiaires initiaux

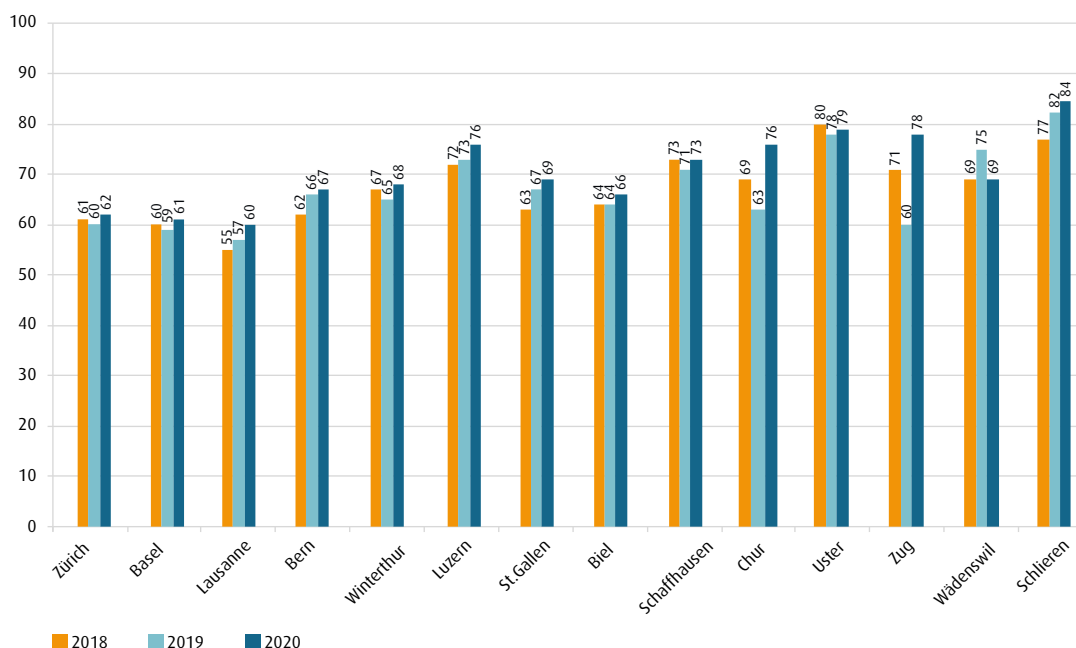
La part des bénéficiaires initiaux par rapport à la totalité des dossiers ouverts ne varie pas uniquement sur la durée mais aussi entre les villes, même si elle se situe généralement entre 60 % et 75 % (cf. figure 34).

Il est surprenant de constater que cette part est plus élevée dans les petites villes que dans les grandes villes. Comme le relevait le chapitre spécial du rapport annuel précédent les dossiers d'aide sociale dans les grandes villes affichent plus souvent des périodes de recours très courtes (un à deux mois). Il est possible que l'aide sociale dans une partie des villes soit moins fortement sollicitée pour intervenir à titre transitoire (même répétée) et assurer un soutien d'urgence à court terme notamment parce que la possibilité de faire appel à une aide privée est plus courante. Toutefois, les écarts peuvent aussi s'expliquer – en partie du moins – par des paramètres techniques au niveau de la prise en charge ou de la structure des unités d'assistance. En outre, il est possible que, dans les petites villes, un nombre supérieur de retours ne soient pas détectés comme tels en raison de déménagements par-delà les frontières communales.

Il convient donc d'interpréter avec prudence les écarts entre les villes. On constate néanmoins que la part des bénéficiaires initiaux s'avère plus élevée en 2020 qu'en 2019 dans pratiquement toutes les villes. Wädenswil fait office d'exception, mais le mouvement inverse tient là peut-être à une fusion de communes. L'augmentation de la part des bénéficiaires initiaux sur l'ensemble des villes est donc un phénomène généralement observable en 2020. Comme indiqué, celui-ci s'explique par l'ouverture de nouveaux dossiers pour les réfugiés mais reflète aussi, du moins en partie, un glissement des risques de pauvreté dans la foulée des mesures visant à endiguer la pandémie Covid-19. Il est possible qu'une partie des personnes qui ont effectivement sollicité l'aide sociale à plusieurs reprises ait bénéficié en 2020 des mesures de soutien liées à la crise sanitaire. Par ailleurs, la situation de pandémie a pu aussi contribuer à augmenter le nombre de personnes qui sollicitaient pour la première fois l'aide sociale.

Ces glissements sont spécialement marqués par rapport à 2019 à Coire et à Zoug. Cette évolution paraît plausible à Coire, où la hausse des bénéficiaires initiaux va de pair avec une augmentation globalement importante des dossiers et une croissance tout aussi importante de la population (cf. chap. 3). À Zoug, en revanche, où le nombre de dossiers marque une baisse également durant l'année de la pandémie, cette évolution traduit par ailleurs un certain glissement vers une nouvelle clientèle.

Figure 34: Part des bénéficiaires initiaux par rapport aux dossiers ouverts par ville, en 2018, 2019 et 2020



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale 2010 – 2020; calcul BFH.

Note: est considéré comme bénéficiaire initial toute personne pour laquelle un dossier est ouvert durant l'année d'observation et qui n'a pas déjà recouru à l'aide sociale dans la ville considérée depuis au moins 2010; sur l'ensemble des 14 villes comparées, le nombre de dossiers ouverts en 2019 va de 159 (Schlieren) à 2315 (Zurich).

8.3 Types de parcours et durée de soutien selon les caractéristiques structurelles des demandeurs

Dans la mesure où le recours répété à l'aide sociale est si fréquent, il est important d'en tenir compte lors de l'analyse de la durée de soutien. À défaut, les bénéficiaires de l'aide sociale qui enregistrent de courtes mais aussi de longues périodes de soutien sont comptés à tort dans les bénéficiaires de courte durée.

C'est pourquoi les analyses ci-après portant sur la durée de soutien prennent toujours en considération la plus longue durée de soutien enregistrée pour la personne concernée (cf. aussi encadré 7 sur la méthode appliquée).

La Figure 35 représente la plus longue période de recours pour les dossiers ouverts en 2013, par type de dossiers. Lorsque des personnes enregistrent plusieurs périodes de recours, le calcul prend en compte la période la plus longue identifiée au cours des onze années d'observation, laquelle ne coïncide pas forcément avec la période qui a commencé en 2013.

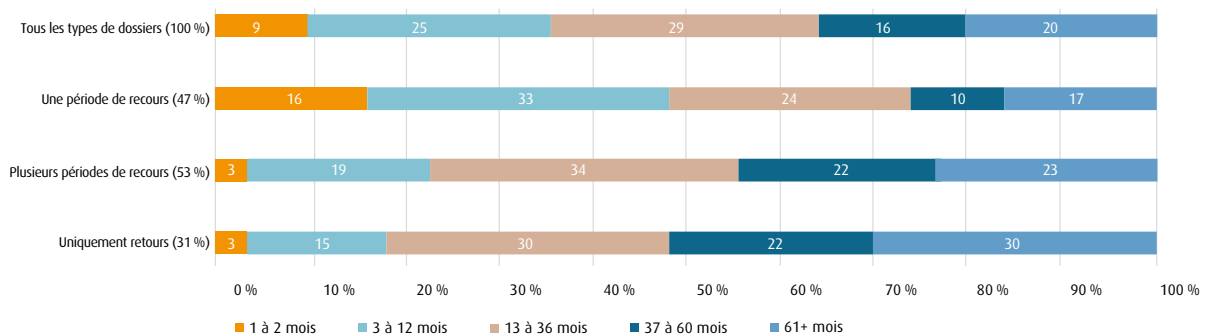
Les personnes qui recourent plusieurs fois à l'aide sociale présentent en moyenne des périodes de recours un peu plus longues que les personnes qui n'ont bénéficié qu'une seule fois d'un soutien. Au niveau des retours de la cohorte analysée, la part des demandeurs qui ont connu ou connaîtront une très

longue période de soutien, soit cinq ans et plus, est de 30 %, ce qui est relativement important. Il s'agit toutefois de noter à cet égard que des périodes de recours susceptibles d'avoir commencé longtemps avant 2013 sont aussi comprises dans l'analyse. La probabilité d'identifier des périodes terminées de recours très longues est ici plus élevée que pour les dossiers ouverts en 2013 et par conséquent n'est pas strictement comparable aux autres catégories de dossiers.

Il y a toutefois aussi des raisons matérielles qui expliquent la part supérieure de périodes de recours longues chez les personnes ayant bénéficié plusieurs fois d'un soutien. Une très longue période de recours est l'expression d'une situation de pauvreté établie. Quiconque s'est trouvé dans une telle situation reste souvent pendant un certain temps à la limite de la précarité, avec le risque de voir cet équilibre déstabilisé à tout moment par un événement qui le mettrait dans l'impossibilité de subvenir à ses besoins par ses propres moyens. Il est donc parfaitement plausible que des périodes de recours répétées, parfois aussi plus brèves se succèdent ensuite. Contrairement aux personnes qui n'auraient encore jamais recouru à l'aide sociale, celles qui avaient déjà bénéficié d'un soutien pourraient aussi avoir moins d'obstacles à redemander une aide en cas de détresse.

Parmi les bénéficiaires qui n'ont recouru qu'une seule fois à l'aide sociale, on constate également une part relativement importante de 17 % qui enregistre une période de recours très longue, soit plus de cinq ans. Il s'agit là de cas où l'assistance requise était d'emblée durable.

Figure 35: Période de recours maximale par catégorie de dossiers



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale 2010 – 2020; calcul BFH.

Note: le calcul des parts se base sur les 13 788 nouveaux dossiers ouverts à l'aide sociale en 2013 sur l'ensemble des 14 villes comparées; cf. encadré 7.

Il existe par ailleurs des parcours très brefs. Sur tous les dossiers ouverts en 2013, environ 9 % relèvent d'une aide ponctuelle, avec une durée maximale de un à deux mois. Comme on peut s'y attendre, il s'agit là en majeure partie de personnes qui n'ont recouru qu'une seule fois à l'aide sociale. Il arrive toutefois aussi que des bénéficiaires récurrents ne soient soutenus que très peu de temps. Ceux-ci constituent environ 3 % des demandeurs pour lesquels on identifie plusieurs périodes de recours.

Trois quart (77 %) des demandeurs qui n'affichent jamais une période de soutien plus longue qu'une année n'enregistrent qu'une seule période. Pour les 23 % restants, il s'agit de demandeurs qui enregistrent des recours répétés (bénéficiaires récurrents ou retours). On peut en déduire que le groupe des personnes qui recourent de manière répétée à l'aide sociale est hétérogène et comprend aussi bien des demandeurs qui sont généralement financièrement indépendants mais nécessitant un soutien de temps en temps – parfois seulement ponctuel – que des demandeurs qui se situent avant ou après une très longue période de recours. Toutefois, la durée de soutien maximale des bénéficiaires de l'aide sociale récurrents reste là encore souvent dans la moyenne (entre 13 et 36 mois).

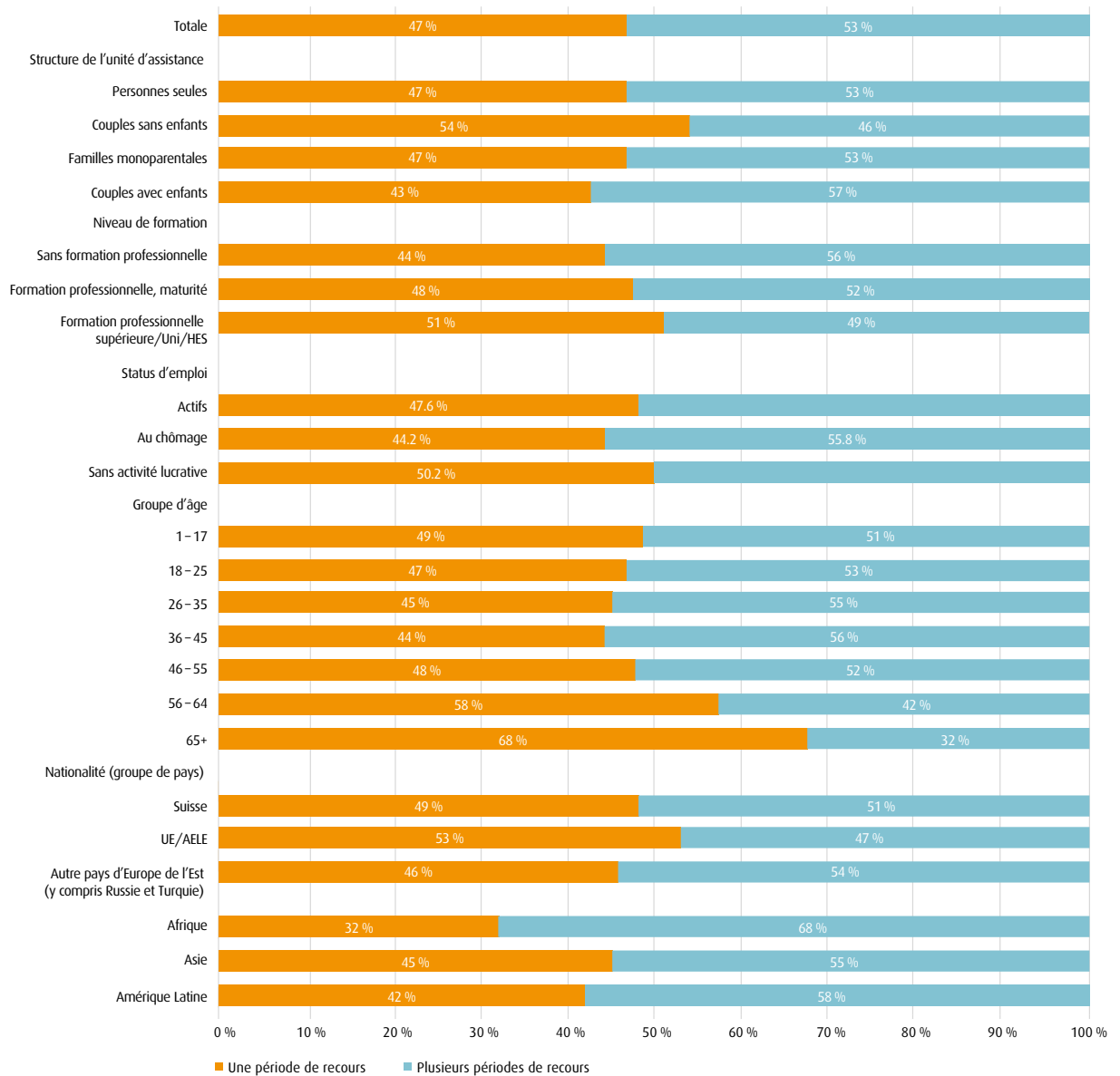
La figure 36 indique les caractéristiques structurelles qui distinguent les demandeurs enregistrant plusieurs périodes de recours ou une seule période de recours. La figure 37 illustre par ailleurs la fréquence des périodes de recours brèves (jusqu'à 12 mois) ou très longues (plus de cinq ans) en fonction de chaque caractéristique structurelle.

Les ménages monoparentaux et unipersonnels constituent en moyenne souvent des cas de recours répétés. Les premiers dépendent toutefois plus souvent que les autres unités d'assistance d'un soutien sur une très longue durée, et se trouvent aussi plus rarement parmi les unités qui ne comptent jamais plus de douze mois de soutien de suite. Les couples sans enfants appartiennent plus souvent à la catégorie des demandeurs qui n'enregistrent qu'une seule période de recours et par ailleurs ne dépendent que sur une courte durée de l'aide sociale. Les couples avec enfants, en revanche, font plus souvent appel à l'aide sociale de manière répétée.

Des différences apparaissent également par référence au parcours de formation des demandeurs. Plus le niveau de formation est élevé, plus la part des bénéficiaires récurrents de même que la part des demandeurs avec une très longue durée de soutien diminuent. L'écart dans la durée de soutien entre les personnes sans diplôme de formation et celles avec une formation de niveau moyen est très net: si 37 % de demandeurs disposant d'une formation professionnelle ou du degré secondaire supérieur ne sont jamais restés plus d'une année à l'aide sociale, ils sont 29 % sans formation professionnelle.

Les demandeurs au chômage se retrouvent plus souvent que la moyenne au nombre des bénéficiaires récurrents, alors que les personnes sans activité lucrative font un peu plus souvent que la moyenne partie des bénéficiaires uniques. Parmi les demandeurs qui enregistrent au moins une période de recours de plus de cinq ans, les personnes actives sont sous-représentées et celles sans activité lucrative à l'inverse légèrement surreprésentées. Aussi bien les actifs que les non-actifs se retrouvent en outre plus souvent parmi les demandeurs n'affichant que des brèves périodes de recours.

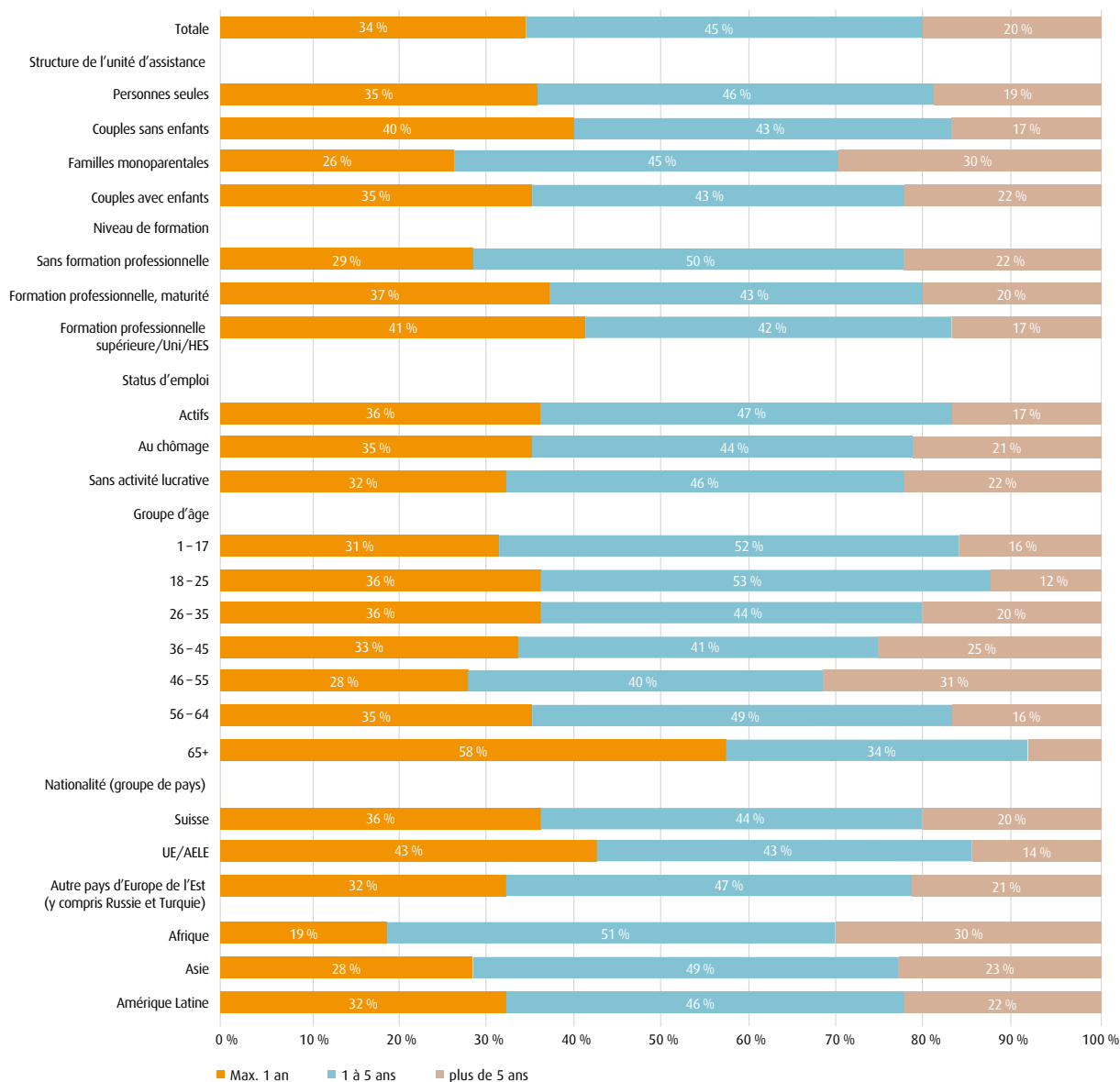
Figure 36: Recours unique et recours répétés selon les caractéristiques des demandeurs



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale 2010 – 2020; calcul BFH.

Note: le calcul des parts se base sur les 13 788 nouveaux dossiers ouverts à l'aide sociale en 2013 sur l'ensemble des 14 villes comparées.

Figure 37: Durée maximale de la période de recours selon les caractéristiques des demandeurs



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale 2010 - 2020; calcul BFH.

Note: le calcul des parts se base sur les 13 788 nouveaux dossiers ouverts à l'aide sociale en 2013 sur l'ensemble des 14 villes comparées.

Les types de parcours sont aussi très hétérogènes selon l'âge des demandeurs. Le recours répété à l'aide sociale est moins fréquent chez les mineurs et les personnes âgées de 55 ans et plus que parmi les autres groupes d'âge. Les retours sont particulièrement rares chez les retraités avec, pour la majorité, une durée de soutien très courte.

Les jeunes adultes se retrouvent moyennement souvent parmi les bénéficiaires récurrents, mais sont nettement moins nombreux que les autres demandeurs à enregistrer des périodes de recours très longues. C'est là peut-être aussi la raison pour laquelle d'autres études concluent à une plus grande fréquence des retours chez les jeunes adultes.²⁸ Les analyses présentées

²⁸ Salzgeber et al., 2016, Guggisberg et al., 2020.

ici révèlent que les jeunes adultes ne recourent pas forcément plus souvent à l'aide sociale que les autres groupes d'âge, mais qu'ils en sortent généralement après une courte période, ce qui augmente la probabilité de les observer parmi les retours.

Selon cette étude, les recours répétés sont plus souvent que la moyenne identifiés dans les tranches d'âge 26 – 35 ans et 36 – 45 ans. Cette dernière catégorie et même plus nettement encore la tranche des 46 – 55 ans connaissent aussi plus systématiquement des périodes de recours prolongées que les cohortes plus jeunes ou plus âgées.

La durée de soutien varie aussi en fonction de la nationalité des demandeurs. Chez les citoyens suisses, la part des bénéficiaires récurrents est de 51 %, soit légèrement en-deçà de la moyenne qui se situe à 53 %. La part des demandeurs suisses qui enregistrent de très longues périodes de recours correspond à la moyenne (20 %) et celle avec des périodes de recours courtes est juste au-dessus de la moyenne (36 % contre 34 %).

Pour les bénéficiaires de l'aide sociale en provenance d'un pays UE/AELE, la part des retours est nettement en-deçà de la moyenne avec 47 %. Ce groupe appartient en outre plus souvent que la moyenne aux cas réglés très rapidement (43 %) et enregistre comparativement un très faible taux de soutien de très longue durée (14 %).

Avec un taux de 68 %, les personnes originaires d'un pays africain sont nettement surreprésentées dans l'effectif bénéficiant à plusieurs reprises de l'aide sociale. Ce groupe de demandeurs reste en outre très souvent longtemps dépendant d'une assistance (30 %) et présente, parmi tous les groupes, la part la plus faible de bénéficiaires de courte durée.

De même, par rapport aux demandeurs suisses, on identifie davantage de retours chez les demandeurs ressortissants de pays d'Europe de l'Est hors Espace UE/AELE (y compris la Russie et la Turquie) ainsi que de l'Asie et, plus particulièrement, de l'Amérique latine. Les demandeurs d'origine asiatique enregistrent moins souvent que la moyenne des périodes de recours très courtes et plus souvent que la moyenne des périodes de recours très longues.

A l'instar des constats tirés dans le rapport de l'année passée, les demandeurs en provenance d'Asie et d'Afrique sont plus souvent des réfugiés, soit des personnes qui ne sont pas venues en Suisse en premier lieu pour y travailler. Les réfugiés ou les personnes admises au titre du regroupement familial ont beaucoup de difficultés à trouver un emploi et, par conséquent, bénéficient aussi rarement de droits auprès des assurances sociales. Aussi l'aide sociale assume-t-elle dans ces cas plus souvent une fonction de sécurité sociale, ce qui explique en partie la plus

grande part de très longues périodes de recours. Considérés de ce point de vue, les recours répétés dans ces groupes sont aussi un indice qui laisse penser que ces bénéficiaires réussissent pas à pas, en dépit de circonstances difficiles, à s'émanciper de l'aide sociale et à conquérir ainsi leur indépendance économique.

8.4 Conclusion

La nécessité de faire appel à l'aide sociale à plusieurs reprises est un phénomène répandu. Les analyses présentées ici montrent qu'une minorité significative de dossiers ouverts durant une année constitue des retours. Le retour à l'aide sociale concerne également une part importante des bénéficiaires initiaux. Rétrospectivement, il apparaît ainsi que plus de la moitié des personnes qui font l'objet d'un nouveau dossier à l'aide sociale sont des bénéficiaires répétés.

Ce résultat met en évidence un constat: les personnes qui peuvent sortir de l'aide sociale restent souvent menacées de pauvreté. Les retours fréquents à l'aide sociale traduisent des voies vers l'indépendance économique laborieuses et ponctuées de contrecoups. Ils révèlent en même temps les efforts renouvelés fournis par les personnes concernées pour s'émanciper de l'aide sociale.

Il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure les pourcentages de bénéficiaires récurrents évoluent dans le temps. La part des retours parmi les nouveaux dossiers est plus élevée en 2015 que les années précédentes. Une augmentation sur le long terme de ces taux pour un nombre identique de nouveaux dossiers signifierait que certaines catégories de la population s'enlisent dans la pauvreté et que d'autres toujours plus nombreuses demeurent prisonnières d'une zone limite instable entre pauvreté et précarité.

Que l'on considère l'évolution dans l'ensemble ou ville par ville, la part des bénéficiaires initiaux marque une nouvelle hausse dans les villes en 2020. S'agit-il d'un épisode, rattaché au contexte spécial de la pandémie et aux développements dans le domaine de l'asile ? Il faudra attendre quelques années pour déterminer dans quelle mesure la crise sanitaire a opéré un nouveau changement structurel et plus profond, dont les perdants viendront grossir les effectifs des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale. Afin d'éviter un tel dénouement, il est essentiel que la reprise qui s'amorce sache intégrer tout le monde.

9 Annexe

Tableau A1: Part des dossiers par service social par rapport à la totalité des dossiers selon SAS

	Part des dossiers par service social sur la totalité des dossiers 2019	Part des dossiers par service social sur la totalité des dossiers 2020
Zürich	93.9 %	92.0 %
Basel	100.0 %	100.0 %
Lausanne	93.6 %	93.3 %
Bern	99.6 %	99.9 %
Winterthur	100.0 %	100.0 %
Luzern	88.5 %	85.9 %
St.Gallen	100.0 %	100.0 %
Biel/Bienne	99.0 %	99.3 %
Schaffhausen	99.5 %	96.5 %
Chur	85.8 %	87.0 %
Uster	100.0 %	100.0 %
Zug	80.9 %	78.5 %
Wädenswil	100.0 %	100.0 %
Schlieren	97.9 %	96.2 %

Source: OFS, statistique suisse de l'aide social.

Note: Les parts indiquées correspondent aux chiffres livrés à l'OFs par les services sociaux communaux. Les autres dossiers sont ceux gérés par des organisations tierces, p. ex. services sociaux pour réfugiés.

Tableau A2: Population résidente en 2020

	Population en 2020 (31.12.2019)	Variation par rapport à 2019 (31.12.2018)	Variation par rapport à 2016 (31.12.2015)
Zürich	420 217	1.2 %	5.9 %
Basel	173 232	0.6 %	2.0 %
Lausanne	139 408	0.2 %	2.8 %
Bern	134 591	0.5 %	2.3 %
Winterthur	113 173	1.2 %	4.5 %
Luzern	82 257	0.7 %	1.2 %
St.Gallen	76 090	0.3 %	0.7 %
Biel/Bienne	55 602	0.8 %	2.7 %
Schaffhausen	36 604	0.0 %	1.8 %
Chur	35 992	1.7 %	3.9 %
Uster	35 007	0.8 %	3.3 %
Zug	30 618	0.2 %	4.7 %
Wädenswil	24 624	1.2 %	13.9 %
Schlieren	18 791	0.3 %	1.8 %
Total population	1 376 206		
Moyenne 14 villes		0.7 %	3.7 %

Source: OFS, Statistique de la population et des ménages (STATPOP); présentation BFH.

Note concernant Wädenswil: date de référence 1.1.2019, forte augmentation en raison de la fusion avec d'autres communes.

Tableau A3: Part d'étrangers en 2020³⁰

	Part étrangers 2020 (31.12.2019)	Variation par rapport à 2019 (31.12.2018)	Variation par rapport à 2016 (31.12.2015)
Zürich	32.5 %	0.0 points %	0.6 points %
Basel	38.0 %	0.2 points %	1.7 points %
Lausanne	42.4 %	-0.4 points %	0.1 points %
Bern	24.9 %	0.0 points %	0.0 points %
Winterthur	24.5 %	0.2 points %	1.1 points %
Luzern	24.4 %	0.2 points %	0.2 points %
St.Gallen	31.5 %	0.4 points %	1.5 points %
Biel/Bienne	34.0 %	-0.2 points %	2.8 points %
Schaffhausen	28.1 %	-0.3 points %	0.3 points %
Chur	20.6 %	0.3 points %	1.4 points %
Uster	23.0 %	0.0 points %	0.8 points %
Zug	34.4 %	-0.4 points %	2.7 points %
Wädenswil	22.2 %	0.4 points %	-0.6 points %
Schlieren	46.1 %	0.1 points %	0.2 points %
Moyenne 14 villes	30.5 %	0.0 points %	0.9 points %

Source: OFS, Statistique de la population et des ménages (STATPOP); calculs BFH.

Note concernant Wädenswil: date de référence 1.1.2019.

Tableau A4: Réfugiés reconnus avec asile et personnes admises à titre provisoire en 2020

	Réfugiés en 2020 (31.12.2019)	Par rapport à la population en 2020 (31.12.2019)	Variation par rapport à 2019 (31.12.2018)	Variation par rapport à 2016 (31.12.2015)
Zürich	6 964	1.66 %	0.14 points %	0.53 points %
Basel	2 245	1.30 %	0.05 points %	0.30 points %
Lausanne	3 057	2.19 %	0.05 points %	0.42 points %
Bern	2 764	2.05 %	0.01 points %	0.56 points %
Winterthur	2 324	2.05 %	0.20 points %	0.92 points %
Luzern	2 084	2.53 %	0.37 points %	0.86 points %
St.Gallen	1 650	2.17 %	0.05 points %	0.62 points %
Biel/Bienne	2 266	4.08 %	0.08 points %	0.61 points %
Schaffhausen	793	2.17 %	0.13 points %	0.67 points %
Chur	965	2.68 %	0.29 points %	0.82 points %
Uster	242	0.69 %	0.04 points %	0.18 points %
Zug	261	0.85 %	-0.12 points %	0.11 points %
Wädenswil	271	1.10 %	0.00 points %	0.30 points %
Schlieren	264	1.40 %	0.03 points %	0.38 points %
Total	26 150			
Moyenne 14 villes		1.92 %	0.09 points %	0.52 points %

Source: SEM/OFS; calculs BFH.

Note: Le tableau regroupe tous les réfugiés reconnus (permis B ou C) ainsi que les personnes admises à titre provisoire (permis F).

³⁰ Une variation en points de pourcentage (points %) indique une différence arithmétique entre deux pourcentages (%): par exemple, la part des étrangers à Berne était en 2018 de 25,3 % et en 2019 de 24,9 %, ce qui correspond à une réduction de 0,4 points %.

Tableau A5: Types de ménage dans les villes en 2020 (31.12.2019)

	Un adulte	Deux adultes mariés	Deux adultes non mariés	Trois adultes ou plus	Un adulte avec mineurs	Deux adultes mariés, avec mineurs	Deux adultes non mariés, avec mineurs	Trois adultes ou plus avec mineurs	Ménages sans mineurs	Ménages avec mineurs
Zürich	45.1 %	12.0 %	16.3 %	7.0 %	2.6 %	10.9 %	3.3 %	2.8 %	80.4 %	19.6 %
Basel	48.7 %	13.5 %	12.8 %	6.7 %	3.0 %	9.6 %	2.7 %	3.0 %	81.6 %	18.4 %
Lausanne	47.7 %	10.9 %	13.1 %	7.2 %	4.2 %	9.9 %	3.8 %	3.1 %	79.0 %	21.0 %
Bern	46.2 %	12.2 %	15.6 %	7.6 %	2.5 %	9.1 %	3.3 %	3.5 %	81.6 %	18.4 %
Winterthur	38.5 %	16.4 %	14.1 %	8.1 %	2.9 %	13.4 %	2.9 %	3.7 %	77.2 %	22.8 %
Luzern	45.7 %	15.1 %	15.4 %	6.6 %	2.5 %	9.6 %	2.6 %	2.4 %	82.9 %	17.1 %
St.Gallen	45.5 %	15.1 %	13.0 %	7.5 %	2.6 %	10.8 %	2.3 %	3.0 %	81.2 %	18.8 %
Biel/Bienne	44.0 %	13.5 %	12.5 %	8.5 %	4.0 %	9.3 %	3.4 %	4.9 %	78.5 %	21.5 %
Schaffhausen	41.2 %	18.9 %	12.0 %	8.3 %	2.5 %	11.2 %	2.2 %	3.7 %	80.4 %	19.6 %
Chur	43.7 %	17.9 %	12.9 %	8.2 %	2.3 %	9.9 %	2.5 %	2.6 %	82.7 %	17.3 %
Uster	34.8 %	18.7 %	13.5 %	8.9 %	2.7 %	14.9 %	2.7 %	3.8 %	75.8 %	24.2 %
Zug	38.2 %	18.4 %	12.9 %	8.5 %	2.0 %	14.4 %	2.5 %	3.0 %	78.0 %	22.0 %
Wädenswil	33.5 %	20.3 %	12.9 %	9.9 %	2.4 %	13.5 %	2.5 %	5.1 %	76.6 %	23.4 %
Schlieren	36.0 %	15.8 %	14.1 %	10.0 %	2.0 %	13.3 %	2.5 %	6.3 %	75.9 %	24.1 %
Moyenne	42.1 %	15.6 %	13.7 %	8.1 %	2.7 %	11.4 %	2.8 %	3.6 %	79.4 %	20.6 %

Source: OFS, STATPOP. Note: orange nettement supérieur à la moyenne; bleu nettement inférieur à la moyenne.

Tableau A6: Répartition des groupes d'âge dans la population en 2020 (31.12.2019)

	0 - 17 ans	18 - 25 ans	26 - 35 ans	36 - 45 ans	46 - 55 ans	56 - 64 ans	65 - 79 ans	80+ ans	0 - 14 ans	15 - 64 ans	65+ ans
Zürich	16.1 %	7.5 %	21.6 %	17.8 %	13.4 %	8.8 %	9.8 %	4.9 %	14.1 %	71.2 %	14.8 %
Basel	15.4 %	7.5 %	17.8 %	15.6 %	13.7 %	11.0 %	12.6 %	6.4 %	13.2 %	67.8 %	19.1 %
Lausanne	17.1 %	10.4 %	19.8 %	15.8 %	13.1 %	9.1 %	9.8 %	4.9 %	14.5 %	70.8 %	14.7 %
Bern	15.4 %	7.8 %	20.6 %	15.9 %	13.3 %	10.1 %	11.8 %	5.5 %	13.1 %	69.8 %	17.3 %
Winterthur	18.3 %	9.0 %	18.0 %	14.8 %	13.7 %	10.2 %	11.4 %	4.9 %	15.6 %	68.5 %	16.3 %
Luzern	14.4 %	9.3 %	18.9 %	14.5 %	13.1 %	10.7 %	13.1 %	6.4 %	12.3 %	68.5 %	19.5 %
St.Gallen	16.0 %	10.8 %	18.3 %	13.7 %	12.9 %	10.5 %	12.1 %	5.7 %	13.5 %	68.7 %	17.7 %
Biel/Bienne	17.6 %	8.9 %	16.4 %	13.9 %	13.9 %	11.0 %	12.0 %	6.2 %	14.8 %	66.8 %	18.2 %
Schaffhausen	15.8 %	9.1 %	14.4 %	12.6 %	13.7 %	12.1 %	14.8 %	6.8 %	13.2 %	64.6 %	21.5 %
Chur	14.4 %	9.0 %	15.3 %	13.1 %	14.8 %	12.5 %	15.2 %	7.0 %	12.0 %	67.1 %	21.7 %
Uster	18.5 %	8.4 %	14.1 %	14.8 %	15.6 %	11.1 %	13.1 %	4.6 %	15.6 %	66.9 %	17.7 %
Zug	17.0 %	6.7 %	14.0 %	16.3 %	16.3 %	11.0 %	12.6 %	5.2 %	14.3 %	66.8 %	18.0 %
Wädenswil	16.3 %	7.5 %	11.0 %	12.8 %	14.3 %	11.1 %	13.6 %	5.0 %	13.8 %	59.2 %	18.6 %
Schlieren	17.2 %	9.3 %	19.8 %	16.7 %	13.8 %	10.0 %	9.2 %	4.5 %	14.6 %	72.1 %	13.7 %
Moyenne	16.4 %	8.7 %	17.1 %	14.9 %	14.0 %	10.7 %	12.2 %	5.6 %	13.9 %	67.8 %	17.8 %

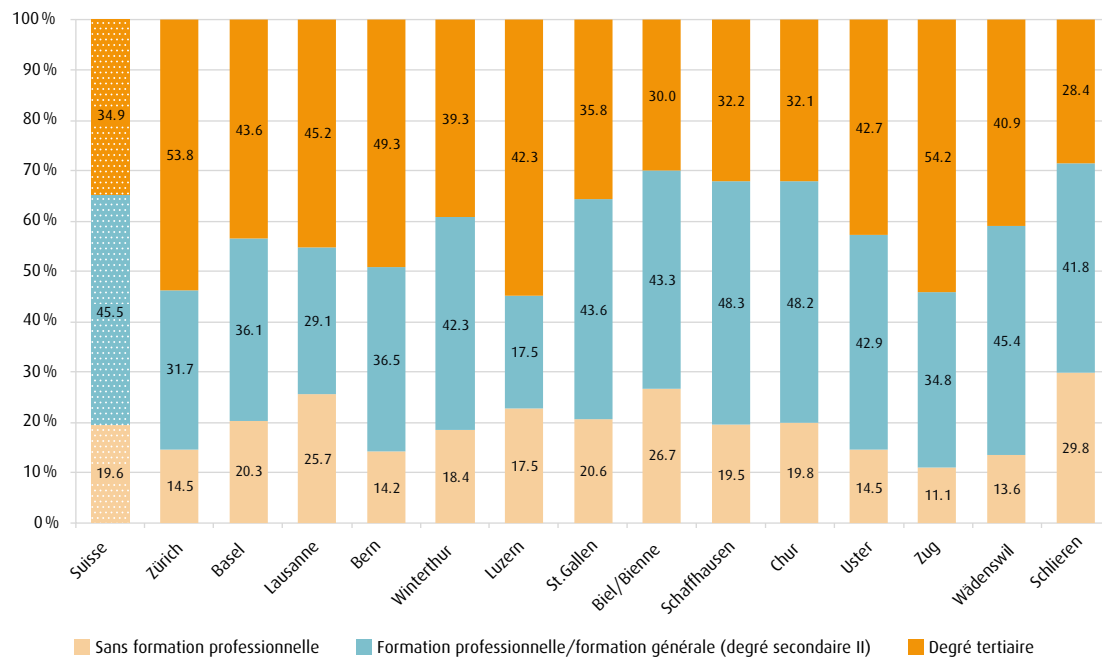
Source: OFS, STATPOP. Note: orange nettement supérieur à la moyenne; bleu nettement inférieur à la moyenne.

Tableau A7: Répartition des catégories d'état civil dès 18 ans en 2020 (31.12.2019)

	Total Personnes dès 18 ans				Hommes dès 18 ans (total 100 %)				Femmes dès 18 ans (total 100 %)			
	célibataires	mariées	veuves	divorcées	célibataires	mariés	veufs	divorcés	Célibataires	Mariées	Veuves	divorcées
Zürich	46.6 %	38.7 %	4.3 %	10.3 %	50.2 %	40.0 %	1.7 %	8.2 %	43.1 %	37.4 %	7.0 %	12.5 %
Basel	40.2 %	42.1 %	5.9 %	11.8 %	43.2 %	44.6 %	2.4 %	9.8 %	37.4 %	39.8 %	9.2 %	13.6 %
Lausanne	44.5 %	39.2 %	4.7 %	11.5 %	47.9 %	41.6 %	1.7 %	8.8 %	41.5 %	37.1 %	7.5 %	14.0 %
Bern	46.2 %	38.2 %	5.1 %	10.5 %	48.7 %	40.5 %	2.1 %	8.6 %	43.9 %	36.0 %	7.9 %	12.2 %
Winterthur	37.0 %	47.4 %	5.2 %	10.4 %	40.8 %	48.8 %	2.1 %	8.3 %	33.5 %	46.0 %	8.1 %	12.5 %
Luzern	43.2 %	41.0 %	5.7 %	10.1 %	46.1 %	43.4 %	2.3 %	8.3 %	40.7 %	38.8 %	8.8 %	11.7 %
St.Gallen	39.7 %	44.0 %	5.4 %	10.9 %	43.9 %	45.4 %	2.2 %	8.4 %	35.7 %	42.7 %	8.5 %	13.2 %
Biel/Bienne	36.8 %	42.9 %	6.6 %	13.8 %	41.4 %	44.7 %	2.5 %	11.4 %	32.4 %	41.1 %	10.4 %	16.1 %
Schaffhausen	32.4 %	49.6 %	6.7 %	11.3 %	36.7 %	51.8 %	2.6 %	8.9 %	28.4 %	47.6 %	10.4 %	13.6 %
Chur	36.1 %	45.9 %	6.4 %	11.6 %	40.1 %	48.1 %	2.5 %	9.3 %	32.4 %	43.8 %	10.1 %	13.8 %
Uster	32.6 %	51.7 %	5.1 %	10.7 %	35.9 %	53.3 %	2.2 %	8.6 %	29.4 %	50.1 %	7.8 %	12.7 %
Zug	33.3 %	51.6 %	5.1 %	10.0 %	36.3 %	52.7 %	2.1 %	8.8 %	30.1 %	50.5 %	8.1 %	11.3 %
Wädenswil	30.7 %	52.5 %	5.8 %	11.0 %	34.1 %	54.7 %	2.5 %	8.7 %	27.5 %	50.5 %	8.8 %	13.1 %
Schlieren	34.4 %	51.2 %	4.6 %	9.7 %	38.6 %	51.5 %	1.6 %	8.4 %	29.9 %	50.9 %	7.9 %	11.3 %
Moyenne	38.1 %	45.4 %	5.5 %	11.0 %	41.7 %	47.2 %	2.2 %	8.9 %	34.7 %	43.7 %	8.6 %	12.9 %

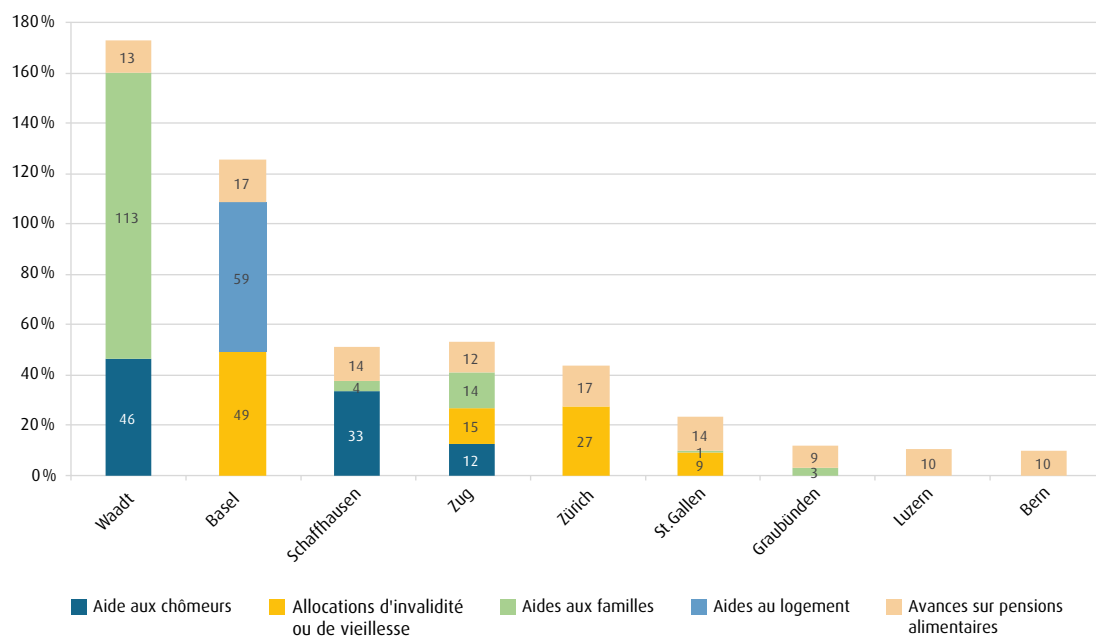
Source: OFS, STATPOP. Note: orange nettement supérieur à la moyenne; bleu nettement inférieur à la moyenne.

Figure A1: Population résidente permanente de 25 ans et plus selon la formation achevée la plus élevée 2019



Source: OFS, relevé structurel. Note: Les résultats se basent sur les relevés structurels cumulés de cinq années consécutives (2015 à 2019).

Figure A2: Dépenses par habitant pour les prestations sociales cantonales 2019



Source OFS: Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large; nombre d'habitants: OFS: Portraits des cantons. Choix d'indicateurs en comparaison régionale, 2021.

Note: Prestations sous conditions de ressources selon le droit cantonal (sans aide sociale économique), dépenses des cantons et des communes par habitant en 2019.

10 Références bibliographiques traitant de l'aide sociale en Suisse

Beyeler M., Schuwey C., Kraus S. (2020). L'aide sociale dans des villes suisses, comparaison des indicateurs 2019. Winterthur: Initiative des villes pour la politique sociale.

Beyeler M., Salzgeber R., Schuwey C. (2019). Aide sociale et changement structurel – 20 ans de comparaison entre des villes suisses. Winterthur: Initiative des villes pour la politique sociale.

Beyeler M., Salzgeber R., Schuwey C. (2017). L'aide sociale dans des villes suisses, comparaison des indicateurs 2016.

Beyeler, M., Schuwey, C. (2019). «Changement structurel du marché du travail et évolution de l'aide sociale». In: Aide sociale et changement structurel – 20 ans de comparaison entre des villes suisses. Éd. Initiative des villes pour la politique sociale.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)(s.a.). Normes actuelles. <https://skos.ch/fr/les-normes-csias/normesactuelles> (état: 21.9.2021)

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) (s.a.). Monitoring du nombre de dossiers. <https://skos.ch/fr/themes/aidesociale-et-coronavirus/monitoring-nombrededossier> (état: 21.9.2021).

Office fédéral de la statistique (OFS) (s.a.). Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large. Office fédéral de la statistique – aide sociale a.s.l. (admin.ch) (état: 26.4.2020).

Office fédéral de la statistique (OFS) (2016). Les 10 ans de la statistique suisse de l'aide sociale. Neuchâtel, OFS.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2019a): Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Guide pour la réalisation de l'enquête. Neuchâtel, OFS.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2019b). Ménages monofamiliaux avec enfants en Suisse. Ménages monofamiliaux avec enfants en Suisse – 2019 | Tableau | Office fédéral de la statistique (admin.ch) (état: 7.8.2021.)

Office fédéral de la statistique (OFS) (2021). Les familles en Suisse – Rapport statistique 2021. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/aktuell/neue-veroeffentlichungen.gnpdetail.2021-0228.html> (Stand: 24.8.2021).

Conseil fédéral (2017). Évolution des coûts dans l'aide sociale. Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 14.3892 Groupe socialiste et 14.3915 Bruderer Wyssdu 25 septembre 2014. Feuille fédérale (FF) 2017/36.

Can, E., Sheldon, G. (2017). Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz. Studie erstellt im Auftrag des Sozialdepartements Zürich (SD), Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) Universität Basel.

Dubach, P., Rudin, M., Bannwart, L., Dutoit, L., Bischof, S. (2015). Évaluation des normes à caractère incitatif selon normes CSIAS. Berne: Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS.

Guggisberg J., Bischof S., Liesch R., Rudin M. (2020). Sozialhilfebezug in der Mehrjahresperspektive und im Lebensverlauf (avec résumé en français). Forschungsbericht Nr. 5/20. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.

Götzö M., Herzig M., Mey E., Adili K., Brüesch N., Hausherr, M. (2021): Datenerhebung pandemiebedingte, kostenlose Mahlzeiten-, Lebensmittel- und Gutscheinabgaben in der Stadt Zürich. ZAHW.

Höglinger D., Rudin M., Guggisberg J. (2021). Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur. Schlussbericht im Auftrag der Sozialen Dienste, Stadt Winterthur. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS AG, Bern.

Salzgeber R. (2014). Trends in der Sozialhilfe; 15 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten. Herausgeberin Städteinitiative Sozialpolitik.

Salzgeber, R., Fritschi T., von Gunten, L., Hümbelin, O., Koch, K. (2016). Analyse der zeitlichen Verläufe in der Sozialhilfe. Bern: Berner Fachhochschule (BFH), Fachbereich Soziale Arbeit. Im Auftrag des Bundesamtes für Statistik (BFS).

Spadarotto Claudio, Bieberschulte Maria, Walker Katharina, Morlok Michael und Oswald Andrea (2014). Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration.

11 Glossaire des termes liés à l'aide sociale

Besoin brut: Le besoin brut est calculé individuellement par les services sociaux et correspond aux ressources requises pour assurer la subsistance de l'unité d'assistance (besoins fondamentaux matériels, coûts du logement et prestations liées à la situation du demandeur) pendant un mois, sans tenir compte des revenus effectifs. Même si la prestation d'assistance n'est pas versée directement à l'unité d'assistance (notamment lorsque les frais de loyer, les charges accessoires au loyer, les franchises, etc. sont acquittés directement par le service social), ces postes de dépenses sont compris dans le besoin brut.

Cas d'aide sociale (unité d'assistance ou dossier d'aide sociale): Une unité d'assistance peut comprendre une ou plusieurs personnes. Le droit à l'aide sociale est calculé pour les personnes vivant sous le même toit et formant une communauté au sens du droit en matière de contribution d'entretien. Une unité d'assistance peut être constituée a) d'individus qui vivent seuls ou dans une communauté domestique, b) de couples avec ou sans enfants (couples mariés ou en concubinage stable) ou c) de parents seuls avec leurs enfants (familles monoparentales). Dans chaque unité d'assistance, un adulte est désigné comme demandeur ou personne de référence pour le dossier. Une évaluation tirée de la SAS montre que, chez les couples, le demandeur ou la personne de référence est l'homme dans 85 % des cas.

CSIAS: Fondée en 1905, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) est une association professionnelle dont les membres s'engagent pour l'organisation et le développement de l'aide sociale en Suisse. L'organisation réunit l'ensemble des cantons, de nombreuses communes, différents offices fédéraux ainsi que des organisations privées actives dans le domaine social. L'association publie les normes CSIAS, soit un ensemble de règles pour le mode de calcul et la détermination du budget de soutien individuel des bénéficiaires de prestations d'aide sociale. Elles servent de références pour tous les services de la Confédération, des cantons, des communes ainsi que pour les organisations privées s'occupant d'aide sociale. Dans la plupart des cantons, les normes CSIAS sont déclarées contraignantes par la législation (loi ou ordonnance). Depuis 2016, les normes CSIAS ainsi que les modifications prévues sont soumises pour consultation et adoption à la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).

Données manquantes/Taux de données manquantes: Nombre de données manquantes relatives à des caractéristiques particulières dans une statistique (p. ex. aucune indication concernant le sexe d'une personne). Le taux de données manquantes indique la part des données manquantes par rapport à la totalité des données de base.

Échelle d'équivalence selon normes CSIAS (dès 2017): Une unité d'assistance à l'aide sociale peut comprendre un nombre divers de personnes (cf. cas/dossier d'aide sociale). Étant donné que les charges liées aux besoins vitaux n'augmentent pas de manière identique pour chaque nouveau membre du ménage, le besoin de base est calculé à l'aide d'une échelle d'équivalence. À partir du besoin de base d'une personne, le besoin de base supplémentaire pour chaque nouveau membre augmente d'un facteur inférieur à 1 (1 personne = 1, 2 personnes = 1.53, 3 personnes = 1.86, 4 personnes = 2.14, 5 personnes = 2.42, 6 personnes = 2.70, dès la 6e personne = 2.76, par personne supplémentaire + CHF 200).

Indice de Gini: L'indice de Gini permet d'illustrer la répartition des revenus (salaires, fortunes, standard de vie, etc.) dans un pays. La valeur peut varier de 0 à 1, où 0 signifie l'égalité parfaite et 1 signifie une inégalité parfaite (par exemple si une seule personne dispose de tous les revenus et les autres de rien). Plus la valeur de l'indice est élevée, plus l'inégalité est importante.

Nombre d'habitants (population): Le nombre d'habitants utilisé par l'Office fédéral de la statistique pour calculer le taux d'aide sociale est tiré du recensement de la population au niveau suisse (statistique STATPOP) effectué annuellement depuis 2010. Ce chiffre peut diverger de ceux publiés par les services statistiques des villes. D'une part, l'OFS se réfère à l'état de la population à la fin de l'année précédente; d'autre part, les données se basent sur la population résidente permanente (population résidente civile) et non pas sur la population résidente économique. Les résidents à la semaine sont comptés dans la commune où ils ont déposé leurs papiers et non pas dans la commune où ils séjournent la semaine.

Nombre d'unités selon l'OFS ayant perçu des prestations sociales durant l'année calendaire: Total des cas d'aide sociale (unités d'assistance) ayant perçu une prestation de l'aide sociale au moins une fois durant l'année calendaire considérée (relevé cumulatif des cas pour une année calendaire).

Nombre d'unités selon l'OFS ayant perçu des prestations sociales durant le mois de référence: Total des cas d'aide sociale (unités d'assistance) qui étaient encore actifs au mois de décembre et donc non encore classés. Étant donné qu'un dossier peut être classé dès lors que la personne ou l'unité d'assistance concernée n'a plus perçu aucune prestation de l'aide sociale durant six mois, le nombre de dossiers comptés au mois de référence comprend également les cas ayant perçu une prestation de l'aide sociale durant ledit mois ou au cours des cinq mois précédents.

Population résidente permanente: La population résidente permanente comprend tous les ressortissants suisses dont le domicile principal est en Suisse, les ressortissants étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement pour 12 mois au moins (permis B ou C, ou carte de légitimation du DFAE [fonctionnaires internationaux, diplomates et membres de leur famille]), les ressortissants étrangers au bénéfice d'une autorisation de courte durée (permis L) pour une durée de séjour cumulée de 12 mois au moins, les personnes en procédure d'asile (permis F ou N) à partir d'une durée de séjour totale de 12 mois au minimum.

Règle des six mois: La création de la Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale SAS a impliqué l'harmonisation des modalités de clôture et de réouverture des dossiers au niveau suisse. À cette fin, il a été décidé, conformément à la pratique, qu'un dossier était considéré comme clos dès lors que la personne ou l'unité d'assistance concernée n'avait plus perçu de prestation de l'aide sociale pendant six mois. Si une prestation est octroyée dans ce délai, le dossier est «rouvert». Toute prestation fournie après ce délai signifie l'ouverture d'un nouveau dossier.

Revenu équivalent/Échelle d'équivalence selon l'Administration des contributions: Le revenu équivalent est un revenu pondéré en fonction de la taille du ménage (nombre de personnes) (revenu net selon revenus fiscaux). Pour la pondération, l'Administration fédérale des contributions applique une échelle d'équivalence spécifique selon laquelle la valeur du facteur d'équivalence est de 1 pour les adultes vivant seuls, de 1,5 pour les personnes mariées et de 0.3 pour chaque enfant et chaque personne supplémentaire à charge des contribuables. Exemple: le revenu équivalent d'un couple en ménage avec deux enfants à leur charge = revenu du ménage divisé par 2.1 (1.5+0.3+0.3).

Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale SAS: L'Office fédéral de la statistique établit la SAS chaque année depuis 2004. Cette statistique fournit des informations sur la situation et la structure des bénéficiaires de l'aide sociale, des indications quant à leur situation sociale et économique, des données sur la structure des prestations perçues, sur la composition des groupes de population concernés ainsi que sur l'évolution et la durée du recours à l'aide sociale.

STATPOP: La Statistique de la population et des ménages (STATPOP) fait partie du système de recensement annuel de la population. Elle livre des informations concernant l'effectif et la structure de la population résidante, permanente et non permanente, à la fin d'une année ainsi que des mouvements de la population pendant l'année en cours. Disponible depuis 2010, la STATPOP est basée sur un relevé des registres dans toute la Suisse. L'OFS recourt à des données administratives qui proviennent des registres officiels des personnes harmonisés tenus par les communes et les cantons (registres des habitants) et par la Confédération (registre de l'état civil INFOSTAR de l'Office fédéral de la justice, système d'information central sur la migration SYMIC du Secrétariat d'Etat aux migrations, système d'information ORDIPRO pour les diplomates et fonctionnaires internationaux du Département fédéral des affaires étrangères). Le relevé des registres est complété par un relevé structurel effectué par échantillonnage auprès des ménages.

Taux d'aide sociale: Part des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population résidante permanente. Le nombre des habitants se base sur la statistique STATPOP. Calcul: nombre des bénéficiaires de l'aide sociale ayant perçu au moins une prestation durant l'année calendaire divisé par le nombre d'habitants au 31.12 de l'année précédente.

Taux de chômage: Le nombre de chômeurs enregistrés au jour dit divisé par le nombre des personnes actives multiplié par 100. Le nombre des personnes actives est déterminé par l'Office fédéral de la statistique dans le cadre du relevé structurel annuel (recensement) de la population. Ce nombre était au 1er janvier 2014 de 4 493 249 personnes selon la mise en commun (pooling) des données du relevé structurel sur trois ans de 2012 à 2014. Les chômeurs enregistrés englobent toutes les personnes à la recherche d'un emploi qui, le jour du relevé – soit le dernier jour du mois –, sont sans travail, immédiatement plaçables et enregistrées auprès d'un office régional de placement (ORP) (indépendamment de savoir si les personnes ont ou non droit à des indemnités journalières de chômage). Les personnes actives comprennent toutes les personnes qui travaillent au moins une heure par semaine et les personnes sans emploi au sein de la population en âge de travailler.

Taux de couverture: Le taux de couverture indique la part du besoin brut couverte par l'aide sociale. Une valeur de 1 signifie que l'aide sociale couvre la totalité des besoins fondamentaux (besoin brut calculé). Plus la valeur est basse, plus la part supportée par le revenu propre de l'unité d'assistance est élevée (revenu du travail, prestations d'assurances sociales, etc.).

Taux des ménages à l'aide sociale: Le taux des ménages à l'aide sociale indique la part des ménages soutenus par l'aide sociale durant une année par rapport à la totalité des ménages répertoriés dans la population résidante. Un ménage est constitué des personnes qui vivent ensemble dans un logement et peut comprendre une ou plusieurs unités d'assistance ou des personnes à l'aide sociale (cf. ci-dessus) et des personnes qui ne perçoivent aucune prestation de l'aide sociale. Le taux des ménages à l'aide sociale se base sur la statistique STATPOP (cf. supra), sachant que l'OFS utilise les données démographiques liées à l'âge et à l'état civil pour constituer les ménages.

Unité d'assistance: Expression technico-administrative correspondant au cas ou au dossier d'aide sociale.

Les villes membres

Aarau	Fribourg	Morges	Uster
Adliswil	Genève	Münchenstein	Vernier
Affoltern am Albis	Gossau SG	Neuchâtel	Wädenswil
Arbon	Grenchen	Nyon	Wettingen
Baar	Horgen	Onex	Wetzikon ZH
Baden	Illnau-Effretikon	Rapperswil-Jona	Wil
Basel	Kloten	Renens	Winterthur
Bellinzona	Kreuzlingen	Schaffhausen	Wohlen
Bern	La-Chaux-de-Fonds	Schlieren	Yverdon-les-Bains
Biel/Bienne	Lancy	Sion	Zug
Bülach	Lausanne	Solothurn	Zürich
Burgdorf	Lugano	Spiez	
Chur	Luzern	St. Gallen	
Dietikon	Martigny	Thalwil	
Frauenfeld	Meyrin	Thun	