Städteinitiative Sozialpolitik
Initiative des villes pour la politique sociale
www.staedteinitiative.ch

Berner Fachhochschule
Soziale Arbeit

Comparaison des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses
Rapport 2018
14 villes impliquées

Michelle Beyeler, Renate Salzgeber, Claudia Schuwey
Haute école spécialisée bernoise (BFH), Travail social

Beat Schmocker, éditeur
Responsable des Services sociaux, Ville de Schaffhouse

source: https://doi.org/10.24451/arbor.9923 | downloaded: 27.7.2024

Table des matières

1	**Préface**	**3**
2	**Introduction**	**5**
2.1	Contexte et buts	5
2.2	Bases des données	5
3	**Contexte urbain**	**8**
3.1	Environnement socio-démographique	8
3.2	Environnement socio-économique	11
3.3	Différences cantonales relatives aux prestations sous condition de ressources	16
4	**Détail des constats en matière d'aide sociale**	**18**
4.1	Évolution des dossiers et taux d'aide sociale	18
4.2	Part des nouveaux dossiers, des dossiers clos, durée de soutien et motifs de sortie	26
4.3	Caractéristiques structurelles des bénéficiaires de l'aide sociale	32
4.3.1	Structure de l'unité d'assistance et taux des ménages à l'aide sociale par type de ménage	32
4.3.2	Caractéristiques des personnes soutenues	39
4.4	Indicateurs financiers de l'aide sociale	48
4.4.1	Revenu et besoin financier des bénéficiaires de l'aide sociale	50
4.4.2	Coûts de l'aide sociale	54
5	**Annexe : tableaux et figures additionnels**	**58**
6	**Références bibliographiques traitant de l'aide sociale en Suisse**	**75**
7	**Glossaire des termes liés à l'aide sociale**	**77**

Impressum
Villes impliquées en 2018 : Bâle, Berne, Bienne, Coire, Lausanne, Lucerne, Schaffhouse, Schlieren, Saint-Gall, Uster, Wädenswil, Winterthour, Zoug, Zurich

Auteures : Michelle Beyeler, Renate Salzgeber, Claudia Schuwey
Collaboration : Carmen Steiner

Traitement des données et analyses : Office fédéral de la statistique, section Aide sociale, Marc Dubach, Luzius von Gunten, Markus Braun
Éditeur : Beat Schmocker, Responsable des Services sociaux, Ville de Schaffhouse
Initiative des villes pour la politique sociale responsable

Couverture : Ennio Leanza, Keystone
Traduction: Dorothée Ecklin

Haute école specialisée bernoise, Travail social
Hallerstrasse 8
3012 Berne
www.soziale-arbeit.bfh.ch

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

Octobre 2019

1 Préface

Chère lectrice, cher lecteur,
«Tirer profit des meilleures pratiques»: tel est l'objectif de la comparaison des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses. En 1998/1999 – il y a donc 20 ans – l'Initiative des villes pour la politique sociale avait conçu ce projet dans l'idée d'établir une référence basée sur une série d'indicateurs sélectionnés, qui permette de confronter de manière systématique et ciblée des processus opérationnels et de mettre en avant les solutions utiles.* Bref retour en arrière : à la fin des années 1990, la Suisse ne disposait d'aucune statistique en matière d'aide sociale et seules quelques villes possédaient un système de gestion électronique des dossiers qui simplifie le relevé des données ; il n'existait à l'époque non plus aucune définition uniforme de la notion du «dossier d'aide sociale» ni aucune unité de mesure (mois, année, calcul cumulé ou par date de référence). La comparaison des indicateurs a donc amené les villes à fournir un travail de pionnier par 'harmonisation de la terminologie, reprise plus tard en partie de la statistique suisse de l'aide sociale.

Ce projet a toutefois aussi contribué à des innovations concrètes dans l'aide sociale. Le premier rapport sur les indicateurs de l'aide sociale avait déjà comme but de désigner les facteurs sur lesquels les services sociaux peuvent agir et misait pour cela sur l'échange d'expériences entre les spécialistes des villes. Partant des premières évaluations, ces experts ont rapidement constaté qu'il est d'autant plus facile pour une personne de s'affranchir de l'aide sociale qu'elle y a recours moins longtemps. C'est ainsi que certaines villes ont introduit une première prise de contact systématique et centralisée avec les demandeurs. Cette phase, qui comprend une évaluation succincte de la situation, le renvoi vers les services compétents et un conseil, compte aujourd'hui au nombre des processus standards de l'aide sociale. La leçon a servi !

Au niveau socio-politique également, le rapport annuel publié par l'Initiative des villes pour la politique sociale a su faire bouger les choses. Ces chiffres ont contraint les politiciens à s'intéresser davantage au domaine, notamment à la situation des enfants, des adolescents et des jeunes adultes à l'aide sociale. Les villes ont échangé sur des programmes et des mesures efficaces ; elles ont cherché le dialogue avec les cantons et la Confédération ; elles ont donné leur avis dans le cadre de consultations, de tables rondes et de colloques au niveau national. Plusieurs mesures coordonnées ont donné de bons résultats, par exemple chez les jeunes adultes dont le taux d'aide sociale a pu être sensiblement réduit au cours des dix dernières années.

Les villes impliquées sont convaincues : l'échange intense au niveau technique et basé sur la comparaison d'indicateurs a permis d'améliorer l'organisation et l'efficacité de l'aide sociale. Telle une sorte de baromètre, cette analyse offre aux villes la capacité de détecter rapidement des problèmes et de proposer des solutions pratiques mais également politiques. Ainsi, par exemple, de l'augmentation des personnes de plus de 50 ans à l'aide sociale qui a motivé les milieux politiques fédéraux à se pencher sur cette question et à proposer des prestations transitoires.

Les villes sont et restent des centres sociopolitiques importants. Comparer et analyser des données est indispensable pour comprendre le présent, apprendre les uns des autres et concevoir l'avenir.

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

Les indicateurs de l'aide sociale 2018 en bref

- **14 villes :** Le rapport actuel sur les indicateurs de l'aide sociale, qui se base sur des analyses de la Statistique suisse de l'aide sociale établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS), engage 14 villes : Bâle, Berne, Bienne, Coire, Lausanne, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Schlieren, Uster, Wädenswil, Winterthour, Zoug et Zurich. Les 14 villes impliquées accueillent 26% des bénéficiaires de l'aide sociale enregistrés en Suisse.
- **Taux stable :** Par comparaison avec l'année précédente, le taux d'aide sociale est stable dans huit villes et baisse légèrement dans six villes. Ce taux mesure le rapport entre le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et la population totale.
- **Moins de personnes, mais plus longtemps :** La part des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale est en baisse dans toutes les villes. La durée moyenne de soutien a toutefois augmenté et se situe actuellement à 46 mois.
- **Vingt ans :** C'est en 1999 que l'Initiative des villes pour la politique sociale a lancé le projet de comparer certains indicateurs se rapportant à l'aide sociale entre les villes.
- **Le couperet de la formation monte d'un cran :** Le niveau de formation moyen s'élève, l'économie exige davantage de personnes hautement qualifiées. Pour les personnes sans formation professionnelle, il est de plus en plus difficile de s'assurer un revenu assuré. Cette situation les conduit le plus souvent au chômage de longue durée puis à l'aide sociale.
- **Augmentation du risque dès 46 ans :** Toutes les villes comparées constatent, au cours des dix dernières années, une hausse sensible de 3,3% à 4,8% du taux d'aide sociale chez les personnes âgées entre 56 et 64 ans. Mais le mouvement est déjà perceptible dans la catégorie d'âge entre 46 et 55 ans où le taux d'aide sociale est passé de 4,9% à 5,7% durant la même période.

La brochure anniversaire « Aide sociale et changement structurel – Vingt ans de comparaison entre des villes suisses» est disponible en ligne sur le site: https://staedteinitiative.ch/fr/Info/Indicateurs_de_laide_sociale

* Comparaison des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses, rapport 1999, introduction (uniquement en allemand). Sur mandat de l'Initiative des villes «Pour l'amélioration de la protection sociale», présenté par con_sens GmbH, Hambourg

2 Introduction

2.1 Contexte et buts

Le présent rapport contient des indicateurs qui rendent compte des évolutions de l'aide sociale dans 14 villes suisses en 2018. Il s'adresse aux responsables politiques et administratifs, mais aussi à tout public intéressé. La comparaison 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 20 ans, 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. Les villes impliquées se distinguent par leur situation régionale, leur taille et les tâches spécifiques qu'elles assument du fait de leur position territoriale (p. ex. fonction de centre).

L'étude a été réalisée par la Haute école spécialisée bernoise (BFH) sur mandat des villes concernées. Tirés principalement de la statistique suisse de l'aide sociale (SAS), les indicateurs de l'aide sociale présentés ici sont traités et fournis par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Seules la motivation, les explications et la disposition constante des villes impliquées à discuter ont permis l'existence de ce rapport. Sont également vivement remerciés 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.

Après l'introduction expliquant l'origine des données, le chapitre 3 offre une vue d'ensemble des facteurs contextuels importants qui permettent de classer les villes comparées et d'interpréter les différences. Le chapitre 4 présente les derniers indicateurs et les tendances qui se dessinent en matière d'aide sociale dans les 14 villes. Afin de marquer les 20 ans de comparaison des indicateurs de l'aide sociale, l'édition du rapport de cette année est complétée par une brochure en lieu et place du chapitre spécial, qui rappelle les jalons historiques du projet et analyse les évolutions observées dans l'aide sociale à l'aune du changement structurel du marché du travail.

2.2 Bases des données

La comparaison des indicateurs se base essentiellement sur la statistique suisse de l'aide sociale (SAS) de l'OFS.[1] Cette statistique fournit des informations standardisées 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 indicateurs utilisés dans le présent rapport reposent sur la SAS de 2018. 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).

Les données de la SAS concernant le taux d'aide sociale, le nombre de dossiers et le nombre de personnes à l'aide sociale sont relevées et traitées à des fins de comparabilité au niveau suisse. Ces données se distinguent en cela des indicateurs publiés par les villes sur la base de leurs propres statistiques internes. Les éventuelles divergences peuvent s'expliquer par plusieurs facteurs :

- Bases de calcul de la population différentes : Pour calculer le taux d'aide sociale, l'OFS utilise le nombre d'habitants qui ressort de la statistique de la population et des ménages (STATPOP) (cf. glossaire). La STATPOP renseigne sur l'effectif de la population résidante, autrement dit le nombre des personnes ayant leur domicile principal dans la commune. Il arrive que les villes calculent les taux sur la base d'autres recensements internes ; en outre, elles n'utilisent pas non plus toujours la même date de référence que l'OFS pour déterminer le nombre de résidents. L'office rapporte le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale dans une année calendaire à la population résidante au 31.12 de l'année précédente. L'une des villes étudiées (Lausanne), conformément à la pratique du canton de Vaud en matière de calcul du taux d'aide sociale, indique dans ses propres publications non pas le rapport entre les bénéficiaires de l'aide sociale de tous les groupes d'âge et la population totale, mais le rapport entre les bénéficiaires de l'aide sociale en âge de travailler (18 à 64 ans) et le groupe de population correspondant.[2]
- Enregistrement différent selon le groupe demandeur : Les réfugiés (permis B) et personnes admises à titre provisoire (permis F) qui séjournent depuis moins de cinq respectivement sept ans en Suisse ne figurent

[1] L'OFS tient 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.

[2] Ce mode de calcul part du principe que les retraités qui ne disposent pas de ressources financières suffisantes peuvent obtenir des prestations complémentaires mais ne perçoivent plus l'aide sociale. Les enfants sont par ailleurs (pour la plupart) inscrits à l'aide sociale avec leurs parents.

pas dans la SAS ; jusque-là, la Confédération verse un forfait pour l'entretien et l'intégration de ces personnes. L'OFS les enregistre dans la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale dans le domaine des réfugiés (FlüStat et AsylStat). Ces personnes sont parfois aussi comptées au nombre des dossiers dans les statistiques de l'aide sociale des villes. C'est notamment le cas lorsque leur dossier est déjà géré par les services sociaux mais qu'elles perçoivent encore l'aide sociale de la Confédération. Il y a aussi des personnes qui n'entrent pas non plus dans le nombre des dossiers au niveau des villes même après cette échéance parce que la prise en charge est déléguée à une organisation active en matière d'asile ou reste du ressort d'un office cantonal. Toutefois, la SAS traite de manière identique les personnes relevant de l'asile dans toutes les villes. Dès lors, une fois la compétence de la Confédération arrivée à échéance, la statistique comprend les réfugiés (après cinq ans de séjour) et les personnes admises à titre provisoire (après sept ans de séjour) qui ont recouru à l'aide sociale ; et ce, indépendamment du fait de savoir si ces personnes sont effectivement prises en charge par les services sociaux de la ville ou par un autre organisme (délimitation harmonisée au niveau suisse entre FlüStat/AsylStat et SAS). Pour certaines villes, la part des dossiers inclus dans la SAS qui ne sont pas gérés par le service social local est relativement importante (cf.tableau A1, en annexe) ; c'est en particulier le cas à Zoug, Lucerne et Coire. Il se peut en conséquence que l'évolution du nombre de dossiers présentée dans le rapport ne reflète pas forcément celle que connaît chaque service social pris individuellement.

– Différents modes de calcul du nombre de dossiers et de personnes : L'OFS calcule le nombre de personnes ou de dossiers ayant bénéficié au moins une fois de prestations de l'aide sociale durant une année calendaire (méthode cumulative). Il enregistre donc le nombre effectif de personnes soutenues, indépendamment de savoir combien de temps ces personnes ont été soutenues. A l'inverse, certaines villes calculent le taux d'aide sociale selon la méthode du relevé mensuel des cas, qui consiste à compter le nombre des personnes ou des dossiers sur la base de la valeur moyenne mensuelle. Par exemple, une personne ayant perçu l'aide sociale pendant deux mois compte dans l'établissement de la moyenne annuelle pour une part proportionnellement plus petite qu'une personne qui perçoit l'aide sociale chaque mois. Le relevé mensuel des cas exclut par ailleurs tous les dossiers actifs mais qui, pour une raison quelconque, n'enregistrent pas de versements durant le mois considéré (par exemple du fait que les personnes soutenues ont pu augmenter leur revenu pendant une courte période et ne dépendaient donc plus de l'aide sociale pendant ce temps, ou parce qu'elles ont travaillé pendant une courte période de sorte à assurer leur minimum vital). Conformément à la définition unitaire sur laquelle se base la statistique de l'aide sociale de l'OFS, les cas ne sont considérés comme étant résolus qu'après six mois sans recours à l'aide sociale et valent ainsi encore comme dossiers actifs pendant cette période (cf. Glossaire, règle des six mois). Ces différences dans le décompte des cas (pondération moindre des dossiers à court terme ; exclusion des dossiers actifs sans versement durant le mois) font que les taux d'aide sociale calculés selon la méthode du relevé mensuel des cas sont nettement plus bas que ceux indiqués par l'OFS.

Les données comptables permettant de déterminer le total des coûts de l'aide sociale, donc les charges financières et les remboursements, sont compilées directement par les villes impliquées. Les coûts nets déterminants sont relevés dans les différentes villes conformément à une définition convenue, présentés de manière si possible semblable et commentés (cf. chapitre 4.4.2). Compte tenu des différences dans la tenue des comptes et dans les modes de financement au niveau des cantons et des villes, les coûts par dossier ne sont pas tout à fait comparables entre les villes participantes. Néanmoins, la comparabilité a pu être nettement améliorée ces dernières années grâce aux efforts des villes.

3 Contexte urbain

3.1 Environnement socio-démographique

Le taux d'aide sociale des villes dépend aussi bien du nombre d'habitants que de l'évolution de leur population. Lorsque la population croît plus rapidement que le nombre de personnes bénéficiant de l'aide sociale, le taux d'aide sociale diminue. A l'inverse, il augmente dès que la croissance démographique est moindre que celle du nombre de personnes à l'aide sociale. Le tableau 1 montre que la population a augmenté par rapport à l'année précédente dans toutes les villes impliquées, à l'exception de Lucerne où la population a diminué de 0,2%. La croissance démographique s'est toutefois révélée modérée dans la plupart des villes. La progression – également considérée sur les cinq dernières années – est supérieure à la moyenne principalement dans les villes zurichoises (sauf Wädenswil) ainsi qu'à Zoug et à Lausanne. A Schlieren, qui a longtemps connu la plus forte croissance démographique parmi les villes comparées, le mouvement marque un net fléchissement ces dernières années. Comparativement, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Coire et Bâle affichent en revanche des taux de croissance plus faibles (de 1,1% à 2,5%).

Les villes impliquées se distinguent par la structure d'âge de leur population, la répartition des catégories d'état civil, la composition des ménages, la part des étrangers et le niveau de formation des habitants. Le risque de dépendre de l'aide sociale étant très variable en fonction des formes de ménage, des catégories d'état civil et d'âge ainsi que de l'origine des bénéficiaires, les différents taux d'aide sociale peuvent s'expliquer par la composition de la population propre à chaque ville.

Concernant la structure d'âge, les enfants, considérés avec leurs parents ou l'un de leurs parents, sont davantage exposés au risque de dépendre de l'aide sociale – surtout lorsqu'ils vivent dans une famille monoparentale ou dans une famille nombreuse. Ce constat s'explique de deux façons : d'une part, les charges des ménages avec enfants sont plus élevées et, d'autre part, le ou les parents travaillent moins et donc gagnent

Tableau 1: Population résidante en 2018

	Population en 2018 (31.12.2017)	Variation par rapport à 2017 (31.12.2016)	Variation par rapport à 2014 (31.12.2013)
Zürich	409'241	1.6%	6.4%
Basel	171'513	0.3%	2.5%
Lausanne	138'905	0.8%	4.6%
Bern	133'798	0.5%	3.8%
Winterthur	110'912	1.0%	5.0%
Luzern	81'401	-0.2%	1.1%
St.Gallen	75'522	0.1%	1.3%
Biel/Bienne	54'640	0.3%	3.0%
Schaffhausen	36'332	0.5%	2.0%
Chur	35'038	0.5%	2.0%
Uster	34'516	0.6%	4.3%
Zug	30'205	1.3%	8.0%
Wädenswil	21'792	0.0%	3.7%
Schlieren	18'760	0.1%	6.3%
Total population	**1'352'575**		
Moyenne 14 villes		**0.5%**	**3.9%**

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

moins en raison du temps consacré à s'occuper des enfants. Dans les villes étudiées, la part des mineurs par rapport à la population était la plus élevée à Uster (18,5%) et Winterthour (18%) ; et la plus basse (environ 14%) à Lucerne et Coire (cf. tableau A2, en annexe). La part des personnes en âge de gagner leur vie (15-64 ans) varie entre 65% (Wädenswil) et 72% (Schlieren). La part des personnes à la retraite est la plus élevée à Schaffhouse et Coire (environ 21%) et la plus basse à Schlieren et Lausanne (respectivement 13,5% et 14,7%).

Le taux d'aide sociale est aussi tributaire de la répartition des différents groupes d'état civil au sein de la population résidante (cf. tableau A3, en annexe). La part des célibataires est particulièrement élevée dans les grandes villes. Dans cette comparaison, toutes les petites villes présentent une population de célibataires nettement inférieure à la moyenne. Les personnes divorcées sont surreprésentées surtout à Bienne.[3] Les petites villes présentent en revanche en général une proportion de personnes mariées supérieure à la moyenne (entre 52% et environ 53%).

Le taux d'aide sociale est aussi tributaire de la répartition des différents groupes d'état civil au sein de la population résidante (cf. tableau A3, en annexe). La part des célibataires est particulièrement élevée dans les grandes villes. Dans cette comparaison, toutes les petites villes présentent une population de célibataires nettement inférieure à la moyenne. Les personnes divorcées sont surreprésentées surtout à Bienne. Les petites villes présentent en revanche en général une proportion de personnes mariées supérieure à la moyenne (entre 52% et environ 53%).

La composition des ménages se différencie également selon les villes comparées (cf. , en annexe). En moyenne sur toutes les villes, un ménage sur cinq compte des mineurs. A Schlieren et Uster, la part des ménages avec mineurs est d'un quart, donc nettement plus élevée. Les villes de Wädenswil et Winterthour connaissent également une part supérieure à la moyenne de ménages avec enfants mineurs. C'est dans les villes de Lucerne, Bâle et Coire que la part des ménages avec enfants est la plus basse.

Tableau 2: Part d'étrangers en 2018[4]

	Part étrangers 2018 (31.12.2017)	Variation par rapport à 2017 (31.12.2016)	Variation par rapport à 2014 (31.12.2013)
Zürich	32.5%	0.2 point-%	1.2 point-%
Basel	37.3%	0.2 point-%	1.6 point-%
Lausanne	43.2%	0.1 point-%	1.1 point-%
Bern	25.3%	-0.4 point-%	0.8 point-%
Winterthur	24.2%	0.3 point-%	1.0 point-%
Luzern	24.3%	-0.3 point-%	0.4 point-%
St.Gallen	30.9%	0.4 point-%	1.6 point-%
Biel/Bienne	33.4%	0.3 point-%	3.3 point-%
Schaffhausen	28.5%	0.1 point-%	0.8 point-%
Chur	20.0%	0.1 point-%	1.1 point-%
Uster	23.0%	0.0 point-%	1.0 point-%
Zug	34.3%	0.6 point-%	3.2 point-%
Wädenswil	23.3%	-0.4 point-%	1.1 point-%
Schlieren	46.2%	-0.2 point-%	0.7 point-%
Moyenne 14 villes	**31.7%**	**0.1 point-%**	**1.2 point-%**

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

[3] A des fins de lisibilité du texte, la ville bilingue Biel/Bienne n'est citée que par son nom français.

[4] Une variation en points de pourcentage (points %) indique une différence arithmétique entre deux pourcentages (%) : par exemple, la part des étrangers à Berne était en 2017 de 25,7% et en 2018 de 25,3%, ce qui correspond à une réduction de 0,4 points %.

Le type de ménage le plus fréquent dans toutes les villes est formé d'une personne seule (ménage dit unipersonnel). A Bâle, Lausanne et Bienne c'est pratiquement un ménage sur deux. La part la plus faible de ménages composés d'une seule personne est signalée à Wädenswil, Uster et Schlieren, avec à peine un tiers environ. Contrairement à la plupart des grandes et moyennes villes, le nombre des ménages unipersonnels bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à la moyenne à Winterthour. La composition des ménages dans cette ville s'apparente davantage à celle des plus petites villes étudiées, avec relativement beaucoup de couples mariés (avec ou sans enfants).

Sur les villes comparées, la part des ménages monoparentaux « classiques », c'est-à-dire comprenant un adulte et des enfants tous mineurs, par rapport au total des ménages était de 2,8% en 2018. Cette forme de ménage est la plus représentée à Lausanne et Bienne (4%). C'est à Zoug, Wädenswil et à Schlieren (chacune 2,1%) qu'on note la part la plus faible.

Les personnes d'origine étrangère présentent un risque élevé d'être sans emploi et par conséquent de dépendre de l'aide sociale (cf. chapitre 4.3.2). Cela tient avant tout au fait qu'une partie de la population résidante étrangère dispose d'un faible niveau de formation ou de diplômes non reconnus en Suisse, ne dispose pas ou guère de connaissances linguistiques ou encore travaille dans des secteurs fortement dépendants de la conjoncture ou bien faiblement rétribués. C'est pourquoi la proportion d'étrangers influence aussi le taux d'aide sociale d'une ville. En 2018, la part des étrangers était la plus faible à Coire avec 20,0%, suivie d'Uster, Wädenswil, Winterthour et Lucerne entre 23,0% et 24,3% (cf. tableau 2). Elle était pratiquement le double à Schlieren (46,2%) et à Lausanne (43,2%). Par rapport à l'année précédente, la part de la population résidante étrangère a légèrement diminué à Berne, Lucerne, Wädenswil et Schlieren. Elle accuse en revanche une forte hausse sur les quatre dernières années à Zoug et Bienne.

Le risque de dépendre de l'aide sociale est particulièrement marqué chez les réfugiés. Outre les facteurs sus-

Tableau 3: Réfugiés reconnus avec asile et personnes admises à titre provisoire en 2018

	Réfugiés en 2018 (31.12.2017)	Par rapport à la population en 2018 (31.12.2017)	Variation par rapport à 2017 (31.12.2016)	Variation par rapport à 2014 (31.12.2013)
Zürich	5'590	1.37%	0.13 point-%	0.49 point-%
Basel	1'981	1.16%	0.10 point-%	0.43 point-%
Lausanne	2'762	1.99%	0.09 point-%	0.52 point-%
Bern	2'646	1.98%	0.18 point-%	0.84 point-%
Winterthur	1'797	1.62%	0.27 point-%	0.77 point-%
Luzern	1'611	1.98%	0.15 point-%	0.62 point-%
St.Gallen	1'442	1.91%	0.18 point-%	0.62 point-%
Biel/Bienne	2'144	3.92%	0.28 point-%	1.17 point-%
Schaffhausen	662	1.82%	0.21 point-%	0.74 point-%
Chur	754	2.15%	0.14 point-%	0.64 point-%
Uster	190	0.55%	0.10 point-%	0.13 point-%
Zug	294	0.97%	0.08 point-%	0.52 point-%
Wädenswil	220	1.01%	0.05 point-%	0.47 point-%
Schlieren	219	1.17%	0.04 point-%	0.40 point-%
Summe	**22'312**			
Moyenne 14 villes		**1.69%**	**0.14 point-%**	**0.60 point-%**

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).

ceptibles d'expliquer généralement le niveau élevé de ce risque chez les personnes d'origine étrangère (cf. ci-dessus), les réfugiés présentent souvent des handicaps spécifiques. Il s'agit notamment de l'absence, presque partout à ce stade[5], de mesures d'intégration adéquates et coordonnées (p. ex. apprentissage intensif de la langue, 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), étant entendu toutefois que les approches cantonales à cet égard – et en conséquence les taux de chômage et d'aide sociale cantonaux – varient sensiblement.[6]

Les chiffres relatifs au nombre des réfugiés reconnus publiés par le Secrétariat d'Etat aux migration (SEM) montrent combien chacune des 14 villes étudiées en accueille (cf. tableau 3). Il s'agit là de personnes qui ont déposé une demande d'asile et qui, remplissant les critères du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève, disposent soit d'une autorisation de séjour (permis B) ou d'une autorisation d'établissement (permis C), ainsi que des personnes (avec ou sans la qualité de réfugié) qui, sans avoir obtenu d'autorisation de séjour, ont été admises à titre provisoire (permis F) dans la mesure où leur renvoi est illicite (violation du droit international public), inexigible (mise en danger concrète de l'intéressé) ou impossible (motifs techniques d'exécution). La part des réfugiés par rapport à la population résidante varie selon la ville entre 0,55% (Uster) et 3,92% (Bienne). La part enregistrée à Bienne correspond pratiquement au double de celle de Coire, qui se place juste avant dans la comparaison des villes (2,15%) ; Lausanne, Berne, Lucerne, Saint-Gall et Schaffhouse se situent audessus la moyenne des 14 villes (1,69%). Dans toutes les villes comparées, le nombre des réfugiés a davantage augmenté que la population au cours des cinq dernières années. Le mouvement est particulièrement marqué à Berne, Bienne, Winterthour et Schaffhouse.

La formation constitue également un facteur déterminant pour le risque de dépendre du chômage et de l'aide sociale (cf. aussi chapitre 3.2). Il s'agit là d'un phénomène relativement nouveau, lié au changement structurel dans le marché du travail. Dans les années 1980, le niveau de formation d'une personne n'avait que peu d'influence sur le risque pour elle de se retrouver au chômage (peu importe le niveau de qualification, le risque de chômage était égal pour tous). Au cours des années 1990 pourtant, ce risque ne cesse d'augmenter davantage pour les personnes sans formation que pour celles hautement qualifiées.[7] La part des personnes sans formation certifiée est particulièrement élevée à Schlieren (31%), Bienne (28%) et Lausanne (27%) (cf. figure A1, en annexe). Elle est en revanche spécialement basse à Zurich, Berne, Uster, Zoug et Wädenswil, où les personnes sans formation certifiée au sein de la population à partir de 25 ans représentent entre 12% et 16%. Par ailleurs, Zurich et Zoug présentent une proportion importante de personnes avec formation de haut niveau: parmi les plus de 25 ans, une personne sur deux dispose d'un diplôme du niveau tertiaire (formation professionnelle supérieure, université).

3.2 Environnement socio-économique

Le taux d'aide sociale ne dépend pas uniquement de la composition de la population mais aussi de l'environnement socio-économique. Comme en 2017, le produit intérieur brut (PIB) connaît une hausse constante en 2018, sauf au 3e trimestre qui s'est distingué par un léger fléchissement de la croissance (cf. figure A2, en annexe). L'évolution économique déjà positive depuis longtemps se reflète enfin dans les statistiques du chômage : toutes les villes comparées font état d'un taux de chômage en baisse en 2018 (cf. figure 1). Par rapport à l'année précédente, la baisse est la plus importante à Bienne (-1,5 points %), Schlieren (-1,2 point %) et Lausanne (-1,1 point %); et la plus modeste à Zoug et à Schaffhouse. Mises à part ces deux dernières, le taux de chômage dans toutes les autres les villes est moins élevé en 2018 qu'en 2013, ce qui indique aussi une diminution sur une période plus longue.

Lausanne présente en 2018, comme auparavant, le plus fort taux de chômage parmi les villes étudiées (5,3%), suivie de Schlieren (4,2%) et Bienne (3,7%). On notera à cet égard que le taux de chômage (part des chômeurs inscrits rapportée à la population active) est notamment aussi plus élevé à Lausanne parce que tous les bénéficiaires de l'aide sociale aptes au placement sans emploi ou à la recherche d'un emploi doivent obligatoirement s'inscrire auprès de l'office régional de placement (ORP). Dans le canton de Vaud, la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale est en effet du ressort des ORP. Ainsi, ce mode de calcul du taux de chômage

[5] La restructuration du domaine de l'asile et l'Agenda Intégration initié en 2018 par la Confédération et les cantons favorisent une intégration (sur le marché du travail) plus rapide et plus durable des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire. La portée et le délai des effets sur le taux d'aide sociale pourront être mesurés ces prochaines années.

[6] Cf. Spadarotto Claudio, Bieberschulte Maria, Walker Katharina, Morlok Michael und Oswald Andrea (2014). Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Etude réalisée sur mandat de l'Office fédéral des migrations.

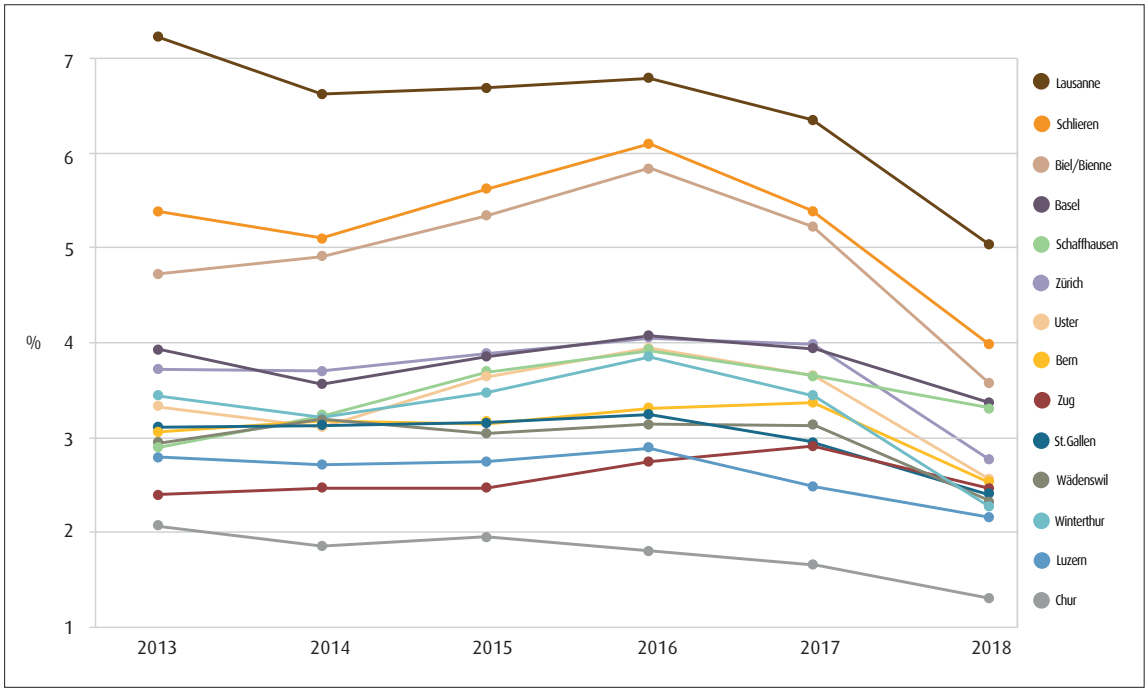
[7] Can/Sheldon, 2017, p. 2.

est dans les faits plus proche de la réalité du taux de demandeurs d'emploi que celui pratiqué dans les autres villes étudiées. Le taux de chômage est en revanche relativement bas dans les villes de Coire (1,4%) et Lucerne (2,2%). %). Dans toutes les autres, le taux de chômage en 2018 est supérieur à la moyenne suisse établie à 2,5%.

Pour l'aide sociale, le nombre des chômeurs en fin de droits est encore plus significatif que le taux de chômage. Quiconque a épuisé ses prestations provenant de l'assurance-chômage court le risque de se retrouver à l'aide sociale. C'est notamment le cas des personnes peu qualifiées ou exerçant, déjà avant le chômage, une activité mal rémunérée. Le taux de chômeurs en fin de droits (nombre des personnes en fin de droits par rapport au nombre de personnes actives) illustre combien la situation varie à ce titre d'une ville à l'autre (cf. figure 2). En 2018, ce taux se situait ainsi entre 0,5% (Lucerne, Coire et Wädenswil) et 1,4% (Lausanne). La figure 2 indique une diminution du taux de chômeurs en fin de droits par rapport à 2017 dans la plupart des 14 villes. Après une longue période caractérisée par des taux tendanciellement à la hausse, la reprise conjoncturelle de l'année précédente s'accompagne aussi d'une réduction des chômeurs en fin de droits. Le phénomène est particulièrement marqué à Bienne et à Schlieren. Winterthour, Lausanne et Uster également signalent un taux de chômeurs en fin de droits nettement moindre. Seules les villes de Zurich, Coire et Berne présentent une diminution plus modeste voire une stabilisation de leur taux.

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 particulièrement vrai si l'intéressé travaillait dans un domaine peu rémunéré et n'était guère en mesure de faire des économies. La notion de bas salaire est utilisée lorsque le salaire brut se situe endeçà du seuil de bas salaire correspondant aux deux tiers du salaire médian brut standardisé; en 2016, ce seuil était fixé à 4335 francs (sur la base d'un équivalent plein temps de 40 heures par semaine). Près de 10% des personnes actives en Suisse travaillent pour un salaire inférieur à ce seuil.[8] Les employés dans le commerce de détail et l'hôtellerie/restauration sont spécialement concernés. Les bas salaires accroissent le risque de dépendre de l'aide sociale non seulement en cas de fin de droits, mais aussi dans les cas où la rémunération ne permet pas d'assurer le minimum vital, notamment dans les familles, ce qui conduit les

Figure 1: Taux de chômage de 2013 à 2018



Source : SECO, présentation BFH

[8] Office fédéral de la statistique (OFS 2019). Enquête suisse sur la structure des salaires. Les bas salaires en Suisse en 2016

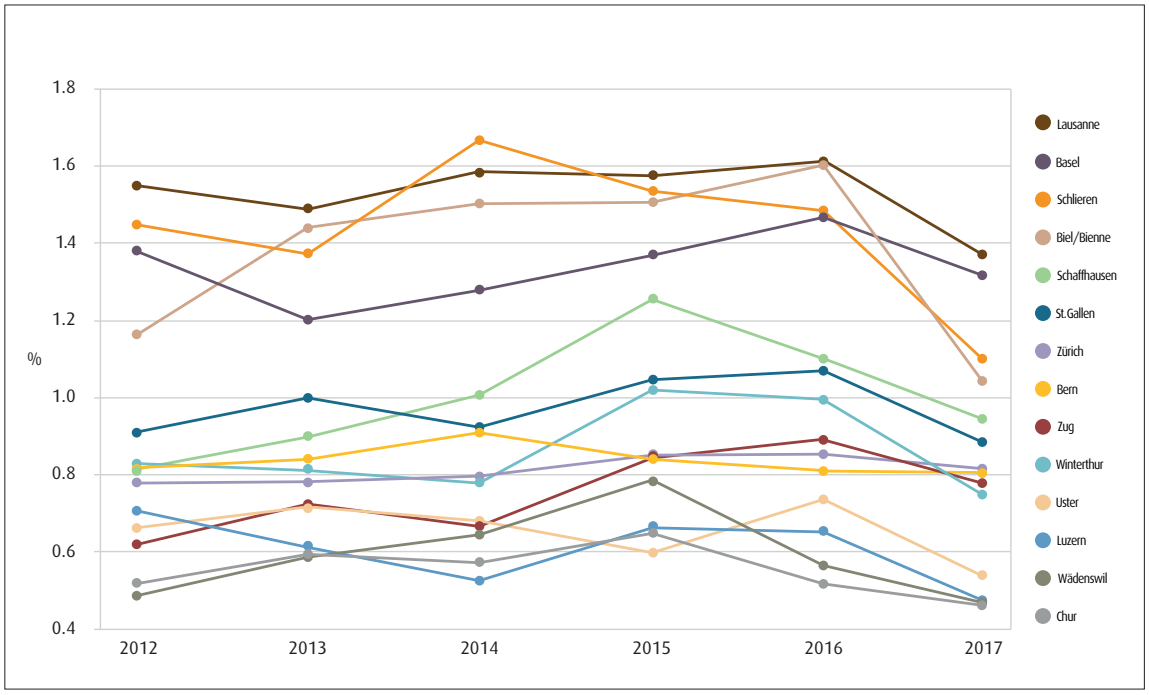
employés concernés à recourir à l'aide sociale à titre complémentaire (cf. chapitre 4.3.2).

Le risque pour une personne n'ayant suivi que la scolarité obligatoire de se trouver au chômage ou à l'aide sociale est nettement plus élevé que pour une personne ayant achevé une formation professionnelle ou universitaire (cf. chapitre 3.1). Ce constat ressort entre autres du taux de chômage établi par le BIT (Bureau international du travail) (cf. figure A3, en annexe) qui, contrairement au taux de chômage calculé par le SECO, comprend notamment aussi les personnes arrivées en fin de droits. Le risque pour les personnes sans formation professionnelle ou universitaire d'être au chômage (8,4%) est aussi en 2018 nettement plus élevé que pour la population générale (4,7%). Dans les villes dont la population comprend une part élevé de personnes peu qualifiées, la part des chômeurs sans formation certifiée est aussi relativement élevée (ainsi p. ex. à Lausanne, Bienne et Schlieren). Cette corrélation ressort de la figure A4 (en annexe) illustrant le niveau de formation des chômeurs. Ce taux est aussi comparativement élevé à Winterthour, Lucerne et Saint-Gall, quand bien même la population de ces villes compte une part de personnes peu qualifiées proche de la moyenne.

La capacité financière et contributive de chaque ville est un indicateur des ressources financières de la population résidante. Si elle est très basse, on peut partir du principe que nombre de personnes vivent à la limite de la pauvreté et devront recourir à l'aide sociale dès la survenue d'un événement imprévisible (problèmes de santé, licenciement, divorce, etc.). Comme le montre la figure A8 (en annexe), les différences à cet égard sont frappantes. A l'instar des années passées, les deux grandes villes que sont Zurich et Bâle présentent la capacité contributive moyenne des personnes physiques la plus élevée (compte tenu de sa situation fiscale particulière, Zoug n'est pas prise en compte dans cette comparaison). La commune d'agglomération de Wädenswil dispose également d'une capacité contributive considérable. En revanche, celleci est particulièrement faible à Bienne et Schlieren.

Souvent, les villes à forte capacité contributive présentent aussi une inégalité de revenus relativement importante (mesurée à l'indice de Gini[9]). A l'exception de Lausanne, où l'inégalité de revenus est importante malgré une capacité contributive relativement faible, ce constat se confirme également dans les villes comparées (cf. figure A9, en annexe) : dans les villes financiè-

Figure 2: Taux de chômeurs en fin de droits de 2013 à 2018, total des personnes en fin de droits par rapport au nombre des personnes actives



Source : SECO, présentation BFH

[9] L'indice de Gini se situe à 0 lorsque les revenus sont répartis de manière parfaitement égale entre les habitants ; il est de 1 lorsque la répartition est totalement inégale, à savoir qu'une seule personne reçoit tous les revenus (inégalité de répartition maximale).

rement fortes de Zoug, Bâle, Zurich et Wädenswil, les revenus sont répartis de manière particulièrement inégale ; dans les villes de Bienne et Schlieren, comparativement faibles au niveau financier, l'inégalité des revenus est en revanche moins importante.

3.3 Différences cantonales relatives aux prestations sous condition de ressources

Les prestations en cas de besoin (sous condition de ressources) entrent en jeu lorsque la subsistance ne peut plus être assurée avec les moyens financiers propres et que les prestations de revenu de remplacement sont inexistantes ou insuffisantes (p. ex. assurances sociales ou prévoyance privée). En Suisse, une grande partie des prestations sous condition de ressources est réglée au niveau des cantons, étant entendu que tous les cantons n'offrent pas la même palette de prestations. L'aide sociale économique (aussi appelée aide sociale au sens strict) est certes partout le dernier filet de sécurité, mais tous les cantons offrent d'autres prestations. L'aide sociale dite au sens large comprend – outre l'aide sociale au sens strict – les prestations complémentaires à l'AVS/AI, les avances sur pensions alimentaires ainsi que, selon le canton, diverses aides qui peuvent entrer en considération en cas de chômage, de retraite, d'invalidité, de loyer élevé, de maternité ou de garde des enfants.

Chez les ménages à la limite de la pauvreté, les prestations sous condition de ressources en amont de l'aide sociale économique permettent parfois d'éviter le recours à l'aide sociale ou de faciliter une sortie de l'aide sociale. L'interprétation des différents taux d'aide sociale nécessite ainsi de tenir compte non seulement de la structure de la population et de la situation économique variable selon les régions, mais aussi du dispositif (cantonal) des prestations sous condition de ressources.

L'inventaire des prestations sous condition de ressources tenu par l'OFS permet de savoir quelles prestations sont offertes à titre complémentaire dans les villes comparées à partir de la palette spécifiquement cantonale (dernière mise à jour de la statistique en 2018).[10] Les prestations sous condition de ressources qui servent à soutenir les familles ou les chômeurs, sont spécialement déterminantes pour le taux d'aide sociale.

Dans les cantons de Zurich, Berne et Lucerne, il n'est octroyé aucune aide spécifiquement cantonale à la famille.[11] Des contributions limitées dans le temps aux mères se trouvant dans une situation financière difficile sont prévues dans les cantons des Grisons (en général 10 mois), de Vaud (6 mois) et de Zoug (une année). Ces allocations de maternité doivent permettre aux mères de s'occuper elles-mêmes de leurs jeunes enfants. Dans le canton de St-Gall, les contributions à la maternité sont remplacées dès le 1er janvier 2018 par un soutien pour la garde d'enfant pendant six mois au plus dès la naissance, accordé à la personne qui en a la charge quel que soit son sexe (contributions à la parentalité).

Le canton de Schaffhouse également accorde une aide financière, indépendante du sexe pour la garde des enfants jusqu'à deux ans, sous la forme d'une allocation pour perte de gains. Dans le canton de Vaud, les personnes qui vivent avec des enfants jusqu'à 16 ans et dont le revenu ne dépasse pas un seuil minimal défini reçoivent des prestations complémentaires pour familles. Ces prestations complémentaires pour familles visent explicitement à éviter que les familles qui n'ont pas un revenu suffisant recourent à l'aide sociale. Dans le canton de Vaud, on trouve en plus aussi le Fonds cantonal pour la famille qui soutient sporadiquement ou régulièrement les familles vivant dans la précarité. Le canton de Bâle-Ville aide les familles à revenu modeste par des contributions au loyer.

Trois villes comparées connaissent des prestations sous condition de ressources spéciales pour assurer le minimum vital en cas de chômage. Les cantons de Zoug et de Schaffhouse assurent aux chômeurs plaçables qui se trouvent dans une situation financière précaire la poursuite des allocations journalières après épuisement des indemnités de chômage. A Schaffhouse, l'indemnité est versée pendant 150 jours supplémentaires et même jusqu'à 250 jours si la personne au chômage a plus de 60 ans. Dans le canton de Zoug, l'indemnité est versée durant 90 jours supplémentaires, au maximum 150 jours pour les personnes de plus de 50 ans.

Le canton de Vaud a instauré en 2011 un système qui permet aux personnes en fin de droits ayant atteint l'âge minimal légal de la retraite anticipée de bénéficier d'une rentepont jusqu'à l'âge de la retraite ordinaire. A partir de 2017, cette possibilité a été étendue aux hommes dès 61 ans et aux femmes dès 60 ans qui ont droit à l'aide sociale.

[10] Détails concernant l'inventaire de l'OFS des prestations sous condition de ressources, cf. www.sozialhilfeiws.bfs.admin.ch.

[11] Les contributions à la garde des petits enfants accordées par le canton de Zurich ont été supprimées en 2016.

4 Détail des constats en matière d'aide sociale

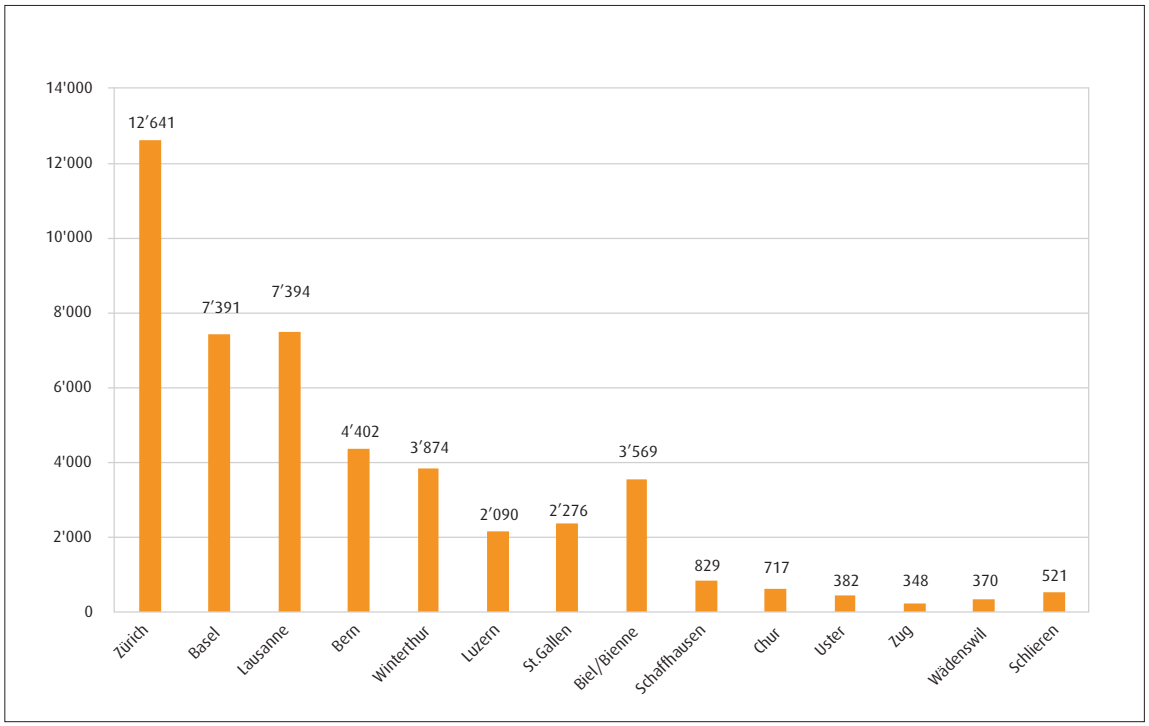
3.4 Évolution des dossiers et taux d'aide sociale

L'aide sociale garantit le minimum vital aux personnes dans le besoin, favorise leur indépendance économique et personnelle et assure leur intégration sociale et professionnelle.[12]

Sur les 14 villes impliquées, on constate en 2018 une réduction des cas à l'aide sociale de 1,1% en moyenne par rapport à l'année précédente. Après le fléchissement déjà constaté en 2017, ce retour à la baisse est une première depuis 2009. La diminution des dossiers est particulièrement significative à Lausanne, Lucerne et Bienne (-9.1%, -4.0%, -3.9%). Elle est plus modeste mais néanmoins réelle aussi à Bâle, Saint-Gall, Coire, Uster et Zoug. L'évolution est stable à Zurich et à Schlieren, et accuse une hausse minime à Berne, Winterthour, Schaffhouse et Wädenswil. Toutefois, la situation à Zurich, Schlieren et Wädenswil s'accompagne d'une réduction du nombre de personnes soutenues. Ce constat démontre l'existence d'un mouvement dans les dossiers, entre ceux incluant plus de personnes, p. ex. familles, et ceux comprenant moins de personnes, en particulier les personnes seules. Cette tendance à la réduction du nombre de personnes par dossier est aussi observée à Lausanne, Berne, Winterthour, Saint-Gall et Bienne; à Bâle et à Lucerne en revanche, le nombre de dossiers recule davantage que le nombre de personnes soutenues.

A Lucerne, la diminution des dossiers concerne exclusivement les réfugiés et personnes relevant de l'asile, autrement dit les cas qui ne sont pas pris en charge par le service social de la ville. Ce dernier fait état d'une croissance des dossiers de 1,6% en 2018 par rapport à 2017.

Figure 3: Nombre de dossiers en 2018 (avec versement de prestations durant la période de relevé)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

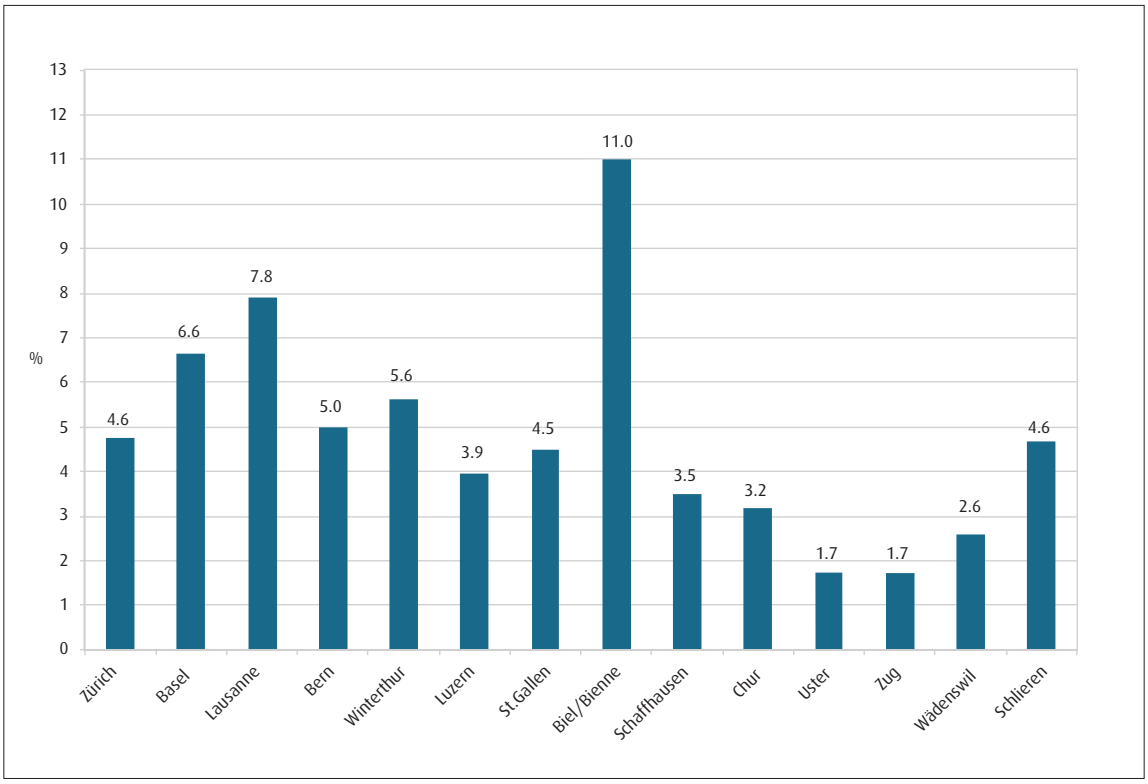
[12] Cf. Normes de l'association professionnelle CSIAS : www.csias.ch.

La figure 3 donne le nombre absolu de dossiers en 2018. Les villes sont classées par ordre de grandeur décroissant – comme dans tous les graphiques du rapport. En principe, plus une ville est grande, plus le nombre de dossiers est élevé. Cependant, et comme il ressort de la figure, cette règle connaît des exceptions. Ainsi de Lausanne, Bienne, Saint-Gall et Schlieren, où le nombre de dossiers s'avère plus élevé (parfois nettement) que dans certaines villes plus grandes. Le risque de dépendre de l'aide sociale n'est donc pas identique dans toutes les villes.

Le taux d'aide sociale est un bon indicateur pour mesurer ces charges car il 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. également Glossaire des termes liés à l'aide sociale). La figure 4 illustre les différences entre les villes comparées dans la part des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à leur population.

Il existe au niveau suisse une corrélation positive entre la taille d'une ville et son taux d'aide sociale (OFS 2016a). Les grandes villes-centres en particulier présentent un taux d'aide sociale plus élevé que les plus petites villes et communes. Offrant un important marché du travail local et un parc de logements plus diversifié (supposé donc comprendre aussi des logements bon marché), ces centres urbains incitent également les personnes de condition modeste à venir s'y établir. Simultanément, l'anonymat relativement mieux préservé par la taille de la cité favorise probablement aussi le chemin vers l'aide sociale. Ces villes offrent en outre davantage de possibilités en termes d'emploi, d'intégration et de soutien pour les réfugiés, raison pour laquelle ces derniers auront tendance à privilégier ces lieux pour s'y installer. Le taux d'aide sociale au niveau suisse se situait en 2017 à 3,3%.[13] Et le risque de dépendre de l'aide sociale est supérieur à la moyenne suisse dans la plupart des villes impliquées, ce qui s'explique justement par cette fonction de centre urbain.

Figure 4: Taux d'aide sociale en 2018 dans les 14 villes impliquées



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Les taux d'aide sociale donnés par la SAS de l'OFS peuvent diverger des chiffres publiés individuellement par les villes elles-mêmes. La raison principale tient au fait que les villes basent leur calcul sur un nombre d'habitants différent (cf. chapitre 2.2).

[13] Au moment de l'impression du présent rapport, le taux d'aide sociale moyen pour la Suisse en 2018 n'était pas connu.

Dans les villes d'Uster, Zoug et Wädenswil, le taux d'aide sociale est nettement inférieur à la moyenne suisse. Contrairement aux autres villes, Uster et Wädenswil n'ont guère un caractère de centre urbain. Preuve en est le nombre des pendulaires sortants plus élevé que le nombre des pendulaires entrants et le fait que la majorité des employés domiciliés dans les deux communes ne travaillent pas sur place (tableau A5, en annexe). Les deux villes comptent une part nettement supérieure à la moyenne de personnes hautement formées et une part nettement inférieure à la moyenne de personnes sans formation (cf. figure A1, en annexe). En outre, elles abritent toutes deux aussi assez peu d'étrangers et comparativement moins de réfugiés (cf. tableau 2et tableau 3). Leur population comprend certes beaucoup de mineurs, 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. chapitre 4.3.1).

La ville de Zoug comprend un grand nombre de pendulaires sortants (env. 60% des employés travaillent dans une autre commune), mais absorbe aussi une quantité importante de pendulaires entrants (tableau A5, en annexe). Elle assume à ce titre un rôle de centre nettement plus marqué que les villes d'Uster ou de Wädenswil : le prix très élevé des logement à Zoug incite les personnes de condition modeste qui y travaillent à chercher à s'établir plutôt dans d'autres communes. Pour ce qui est du niveau de formation de la population et sa capacité contributive, Zoug se trouve en première position, loin derrière les autres villes comparées. Elle abrite aussi une part importante de résidents d'origine étrangère qui présentent un risque mineur de dépendre de l'aide sociale (cf. figure A18).

Schlieren, la plus petite des villes impliquées, se démarque par un taux d'aide sociale comparativement élevé (cf. figure 4). Cette situation s'explique par une série de facteurs qui touchent à la structure spécifique de sa population et de son marché du travail. Parmi les autres villes de petite taille, Schlieren est celle qui accueille la plus grande part de personnes sans formation certifiée, de personnes d'origine étrangère et de ménages avec enfants. Le taux de chômage est de 4,2% (cf. figure 1), soit le deuxième plus élevé après Lausanne. Les chômeurs y sont professionnellement moins bien formés que dans les autres villes et avaient pour dernier emploi le plus souvent une simple fonction d'auxiliaire. Enfin, les ressources financières des habitants de Schlieren, mesurées à l'aune de la capacité contributive, sont bien inférieures que dans la plupart des villes étudiées.

Dans les villes de Schaffhouse et Coire, le taux d'aide sociale est proche de la moyenne suisse. Le niveau de formation de la population correspond aussi approximativement à la moyenne suisse. Par rapport aux autres, les deux villes abritent une part d'étrangers inférieure à la moyenne, spécialement à Coire où cette part n'est que de 20%, mais sont davantage mises à contribution au niveau 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 de ces deux villes que dans celle considérée au niveau suisse (cf. figure A18 et figure A19, en annexe). Si elles assument une fonction de centre dans leurs régions respectives, Saint-Gall et Lucerne absorbent toutefois une part de pendulaires entrants par rapport au nombre d'employés nettement plus élevée que Coire ou Schaffhouse (cf. tableau A5, en annexe).

Saint-Gall assume ainsi aussi un rôle important de centre en Suisse orientale, une région à caractère plutôt rural, et supporte en termes de recours à l'aide sociale une charge similaire à celle des grandes villes. Lucerne a connu ces dernières années une mutation économique profonde, et s'impose progressivement comme un centre important en Suisse centrale. Aussi le taux d'aide sociale à Lucerne a-t-il rejoint le niveau du centre d'importance équivalente de Saint-Gall.

Zurich, la plus grande de toutes les villes comparées, présente un taux d'aide sociale comparativement inférieur aux autres villes de taille importante. Un facteur majeur qui explique cette situation tient à l'espace habitable disponible. Il s'est avéré ces dernières années que le taux d'aide sociale dans les grandes villes tend à se stabiliser, alors qu'il augmente plutôt dans les villes de taille moyenne. Les grandes villes ne créent pratiquement plus de nouveaux logements bon marché, il devient donc difficile pour les personnes aux ressources financières limitées de trouver un appartement, les quelles vont naturellement s'établir plus volontiers dans les communes d'agglomération ou dans des villes de taille moyenne. A Zurich notamment, l'activité de construction soutenue dans les anciennes zones industrielles à l'ouest et au nord de la ville comme aussi les projets de revalorisation des quartiers ont favorisé l'arrivée d'habitants bien formés, à fort pouvoir d'achat et peu exposés au risque de pauvreté.

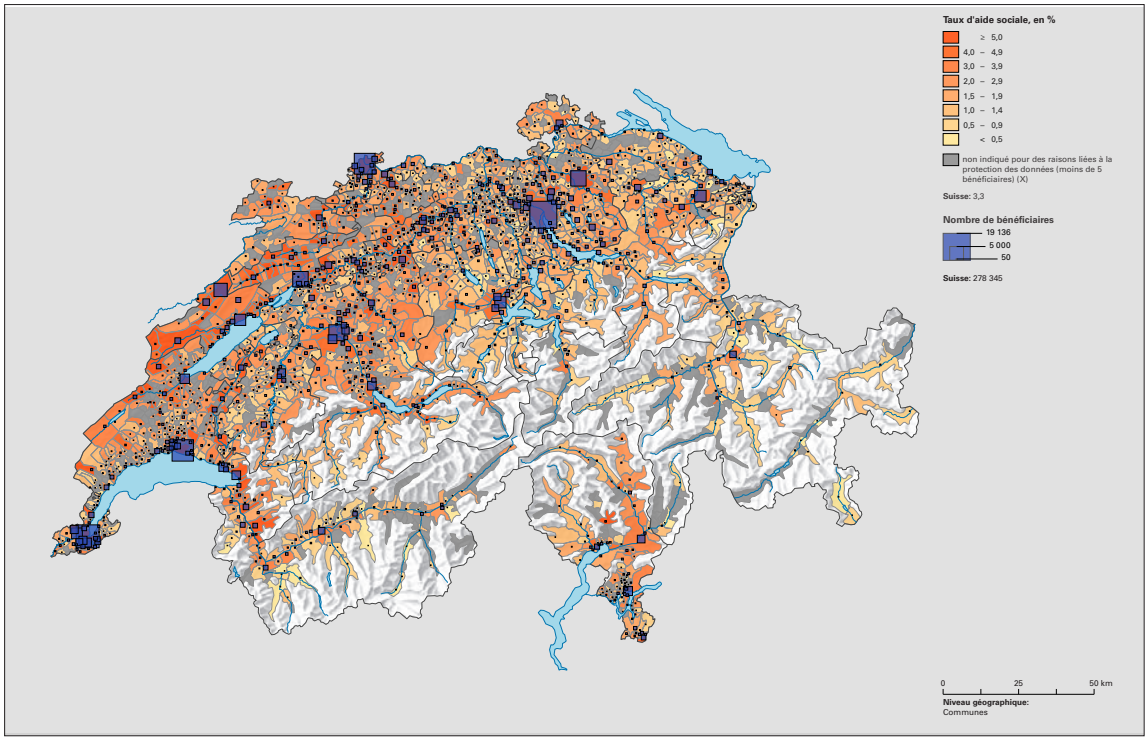
En l'état actuel, l'offre en logements à Winterthour est attrayante pour les familles et les personnes seules qui habitent volontiers dans un milieu urbain mais ne peuvent vivre à Zurich en raison des loyers trop élevés. La capacité contributive de Winterthour est nettement inférieure à celle de Zurich ou d'Uster (cf. figure A8, en annexe). Parmi les personnes au chômage, celles qui exerçaient auparavant un travail d'auxiliaire sont surreprésentées (cf. figure A5, en annexe). Par comparaison avec Zurich, les deux indicateurs montrent que Winterthour compte dans sa population davantage de personnes se trouvant dans une situation financière précaire et de ce fait aussi susceptibles de devoir recourir à l'aide sociale.

Les tendances constatées à Zurich se retrouvent à Berne qui, parmi les grandes villes, connaît le deuxième taux d'aide sociale le plus bas. Cette ville également a vu se développer un important parc d'habitations de haute valeur via la rénovation ou la transformation de logements bon marché. C'est la ville qui compte la troisième part la plus importante de personnes hautement formées, après Zurich et Zoug. 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.

Comme le montre la carte 1, le risque de dépendre de l'aide sociale est tendanciellement plus élevé dans la partie occidentale du pays que dans les autres régions. 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.

Le taux d'aide sociale à Bienne 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 beaucoup plus élevé que dans les autres villes. Bienne accueille la plus grande part de familles monoparentales (cf. tableau A4, en annexe). Contrairement à Lausanne, les familles biennoises dont le revenu ne suffit pas à couvrir le minimum vital ne sont pas soutenues par des prestations complémentaires et doivent donc solliciter l'aide sociale. La part des réfugiés par rapport à la population résidante est aussi nettement plus importante à Bienne que dans toutes les autres villes comparées, par exemple près de sept fois

Carte1: Taux d'aide sociale en Suisse en 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

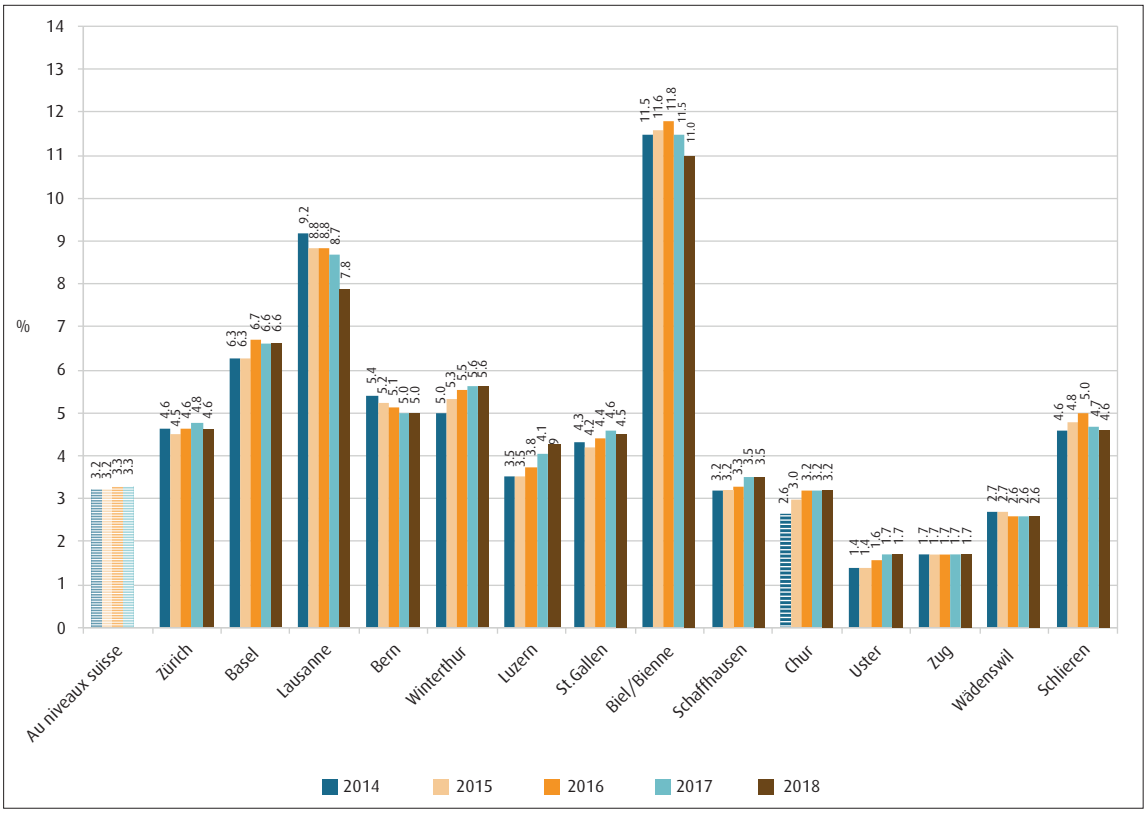
supérieure qu'à Uster et environ le double qu'à Berne (cf. tableau 3). La ville assume dès lors aussi un rôle relativement nettement plus actif dans l'intégration des réfugiés que toutes les autres villes comparées. S'ajoute à cela le fait que Bienne, à l'instar des autres villes de l'Arc jurassien, subit de plein fouet les aspects négatifs du changement structurel de l'économie. Les secteurs industriels qui offraient, autrefois, 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 impliquées (Beyeler/Schuwey 2019).

Il en va de même à Lausanne. Cette ville abrite un grand nombre de personnes peu qualifiées et donc peu demandées sur le marché de l'emploi ; 27% de la population résidante ne dispose d'aucune formation (cf. figure A1, en annexe). A l'inverse de Bienne toutefois, Lausanne abrite aussi une part supérieure à la moyenne de personnes hautement qualifiées. La capacité contributive par habitant y est donc aussi nettement plus élevée qu'à Bienne (cf. figure A8, en annexe).

A Bâle également, la part des personnes peu formées est plus élevée qu'à Berne ou Zurich. Le secteur pharmaceutique, en forte croissance, offre moins de possibilités d'emplois pour ce groupe. En tant que ville frontalière, Bâle subit aussi les conséquence de la cherté du franc fort, notamment dans le commerce de détail qui a perdu beaucoup de postes ces dernières années.

L'évolution du taux d'aide sociale sur la période considérée (cf. figure 5) indique une stabilisation du risque de dépendre de l'aide sociale dans les villes impliquées. Après une augmentation en 2016 et en partie aussi en 2017 dans plusieurs villes, le taux se stabilise voire marque une réduction en 2018. La raison pourrait résider dans une diminution des nouveaux cas à l'aide sociale induite par les développements positifs sur le marché du travail (cf. chapitre 3.2). En revanche, les villes impliquées ne constatent guère d'amélioration sensible dans les possibilités d'emplois sur le première marché du travail pour les personnes déjà inscrites à l'aide sociale.

Figure 5: Évolution du taux d'aide sociale de 2014 à 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

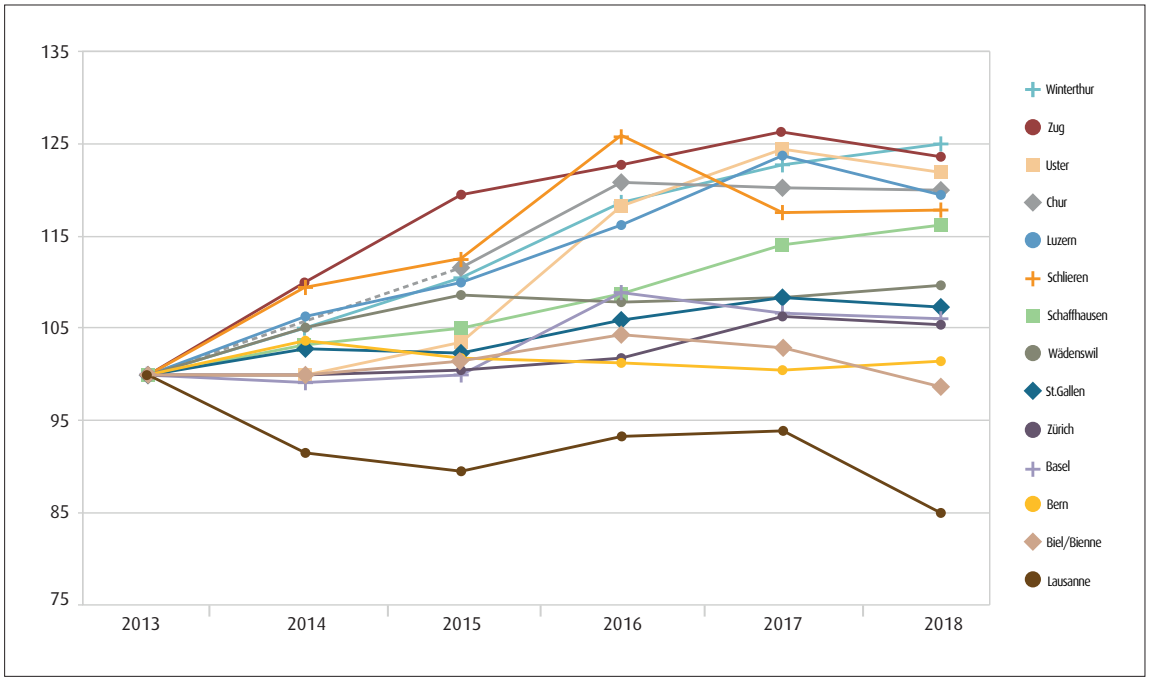
Note : Le taux d'aide sociale indiqué dans le graphique est arrondi à une décimale, raison pour laquelle certaines valeurs identiques n'apparaissent pas comme telles dans les colonnes (p. ex. valeur arrondie à la baisse une année, à la hausse l'année suivante). Le recul du taux d'aide sociale à Lausanne en 2018 est dû en partie à des adaptations techniques. A cause de problèmes également d'ordre technique, le taux d'aide sociale indiqué pour Coire en 2014 est trop bas et n'est donc pas interprétable. A la date d'impression du présent rapport, le taux d'aide sociale pour 2018 au niveau national n'était pas encore publié.

Le taux d'aide sociale à Bienne marque une baisse significative de 0,5 point %. Entre 2016 et 2018, la cité biennoise a procédé à une grande réorganisation de son service social, dégagé des ressources pour une nouvelle gestion par cas et lancé des projets de réinsertion professionnelles. Le contexte positif sur le marché du travail pourrait en outre avoir contribué à une réduction des nouveaux dossiers: pour la première fois depuis cinq ans, on note en 2018 une baisse marquée du nombre des personnes arrivées en fin de droits (cf. chapitre 3.2).

Dans les grandes villes, l'évolution actuelle se caractérise tendanciellement par une stagnation voire une baisse du taux d'aide sociale. En dépit du nombre de cas en hausse, ce taux à Zurich est plus bas en 2018 qu'en 2017. Deux raisons à cela: diminution du nombre des personnes soutenues et augmentation massive de la population. L'arrivée de ménages à faible risque de dépendre de l'aide sociale réduit le taux d'aide sociale. La ville de Berne, qui connaît un fléchissement de la croissance démographique en 2018, ne note aucun effet comparable et le taux d'aide sociale y est stable. A Bâle également, la croissance démographique confirme son fléchissement. Après le choc du franc en 2015, la ville frontalière a dû faire face à une forte croissance du taux d'aide sociale. On constate aujourd'hui une certaine détente : le taux, qui avait déjà baissé de 0,1 point % en 2017, a conservé son niveau en 2018.

La réduction du taux d'aide sociale est très marquée à Lausanne. Le mouvement s'explique en partie par des adaptations techniques au niveau de la répartition des dossiers entraînant une nette réduction des personnes soutenues entre 2017 et 2018. Cependant, il existe aussi des motifs substantiels sousjacents au recul observé depuis longtemps du nombre des dossiers à l'aide sociale dans cette ville. 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 des dossiers concernant les 18-25 ans en formation ou en mesure d'insertion de transition au service cantonal des bourses, autant de mesures qui ont permis de réduire considérablement le nombre des personnes dépendantes d'une aide sociale économique. Le transfert des dossiers de jeunes au service des bourses a eu un impact nettement perceptible en 2018.

Figure 6: Évolution des dossiers depuis 2013 (indice 2013 = 100)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale ; présentation BFH
Note : A Lausanne, le recul constaté en 2014 et 2018 est dû pour partie à des adaptations techniques. A cause de problème également d'ordre technique, le taux d'aide sociale indiqué pour Coire en 2014 est trop bas et n'est donc pas interprétable. C'est pourquoi l'index 2014 n'est pas représenté sur le graphique.

Dans les petite villes également, le taux d'aide sociale est plutôt en baisse (Schlieren) ou stable (Zoug, Uster et Wädenswil). A Schlieren, le taux retrouve le niveau de la cité zurichoise voisine. Cependant, contrairement à cette dernière, la réduction du taux d'aide sociale est à Schlieren pratiquement exclusivement due à la baisse du nombre de personnes soutenues. Après plusieurs années de croissance, l'évolution démographique marque le pas. A Uster, le nombre légèrement en hausse des personnes soutenues s'inscrit dans une croissance démographique similaire, ce qui donne un taux d'aide sociale inchangé.

Outre les taux d'aide sociale, il est aussi intéressant d'observer l'évolution du nombre des dossiers sur le long terme. La figure 6 illustre ainsi l'évolution du nombre des dossiers en partant d'un index. En dépit des différences importantes des ordres de grandeur (cf. figure 3), cette présentation indexée permet une comparaison intéressante : d'une part, on peut confronter l'état des dossiers à une année donnée avec celui de l'année de référence 2013 (index = 100) ; d'autre part, elle permet de bien observer les différences d'évolution entre les villes.

L'évolution des dossiers indique une augmentation du nombre des cas spécialement dans les petites villes et les villes de taille moyenne, celleslà même qui présentent traditionnellement un taux d'aide sociale relativement bas. A Schaffhouse, l'accroissement est de l'ordre de 17% sur les six dernières années. Winterthour, Zoug, Uster, Coire, Lucerne et Schlieren ont même dû affronter une croissance des cas comprise entre 20% et 25%. Même si le taux d'aide sociale reste très bas, Uster et Zoug ont été amenées à gérer en 2017 un quart environ de dossiers en plus par rapport à 2013. Les deux villes bénéficient d'un certain répit en 2018 par rapport à 2017.

L'augmentation des cas est aussi particulièrement importante à Winterthour. 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 dossiers et le suivi des cas déjà ouverts. La croissance des dossiers marque le pas en 2018, ce qui laisse prévoir que les effets de la réforme se feront sentir surtout dès 2019. L'amélioration de la situation sur le marché du travail pourrait là aussi jouer un rôle positif : le net recul du taux de chômeurs en fin de droits en 2018 (cf. figure 2, chapitre 3.2) devrait aller de pair avec une diminution des nouveaux dossiers au service social.

3.5 4.2 Part des nouveaux dossiers, des dossiers clos, durée de soutien et motifs de sortie

Le nombre de dossiers dans une ville est une variable dynamique. Les villes enregistrent chaque année une quantité relativement importante de nouveaux dossiers. Il s'agit de personnes qui recourent à l'aide sociale pour la première fois ou après une interruption de six mois au minimum. Comme il ressort de la figure 7, la proportion des nouveaux dossiers par rapport à la situation initiale va de 19% (Bienne) à presque 29% (Uster). Dans la plupart des villes, on constate une légère diminution de la part des nouveaux cas par rapport au total des dossiers en cours (à l'exception de Schaffhouse et Wädenswil, où la part est stable - et Coire, Zoug et Schlieren où elle a légèrement augmenté).

Ces proportions sont soumises à de fortes fluctuations d'une année à l'autre. C'est pourquoi il convient de rester prudent pour interpréter une variation entre deux années – surtout pour les petites villes. L'augmentation des dossiers en 2016 était liée dans plusieurs villes à une hausse de la part des nouveaux cas (notamment à Bâle, Saint-Gall et Uster), laquelle a à nouveau régressé entretemps. L'exception 2017 à Lucerne a aussi été rectifiée en 2018. Considéré à plus long terme, la part des nouveaux dossiers marque une tendance à la baisse surtout à Winterthour, Lucerne et Saint-Gall.

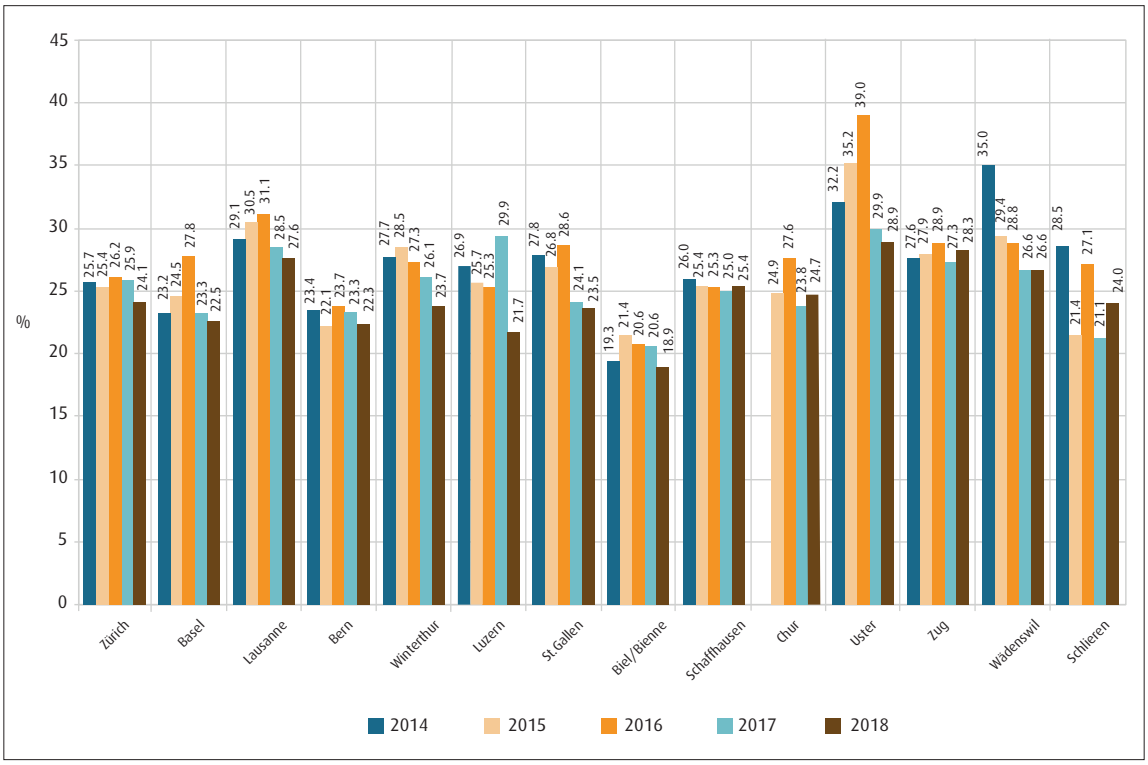
L'influence réelle du nombre de nouveaux dossiers sur l'état des dossiers dans son ensemble dépend avant tout du nombre de dossiers clos durant une année. Or celuici ne peut être calculé qu'avec un décalage de six mois.[14] La figure 8 illustre la part des dossiers clos par rapport au total des dossiers, étant entendu que la clôture desdits dossiers est intervenue entre juillet 2017 et juin 2018.

Le part des dossiers clos chaque année se situe en moyenne pour les villes étudiées entre 20% (Berne, Winterthour, Lucerne, Schaffhouse) et juste 30% (Uster, Wädenswil, Schlieren). Il convient ici également de considérer que les écarts importants constatés dans les petites villes sont dus au nombre très restreint de cas. Aussi la tendance qui veut que la part des dossiers clos reste légèrement en-deçà de celle des dossiers ouverts se trouve-t-elle une fois encore confirmée.

Le nombre des dossiers à l'aide sociale pour une année comprend une part de nouveaux cas (25% en moyenne,

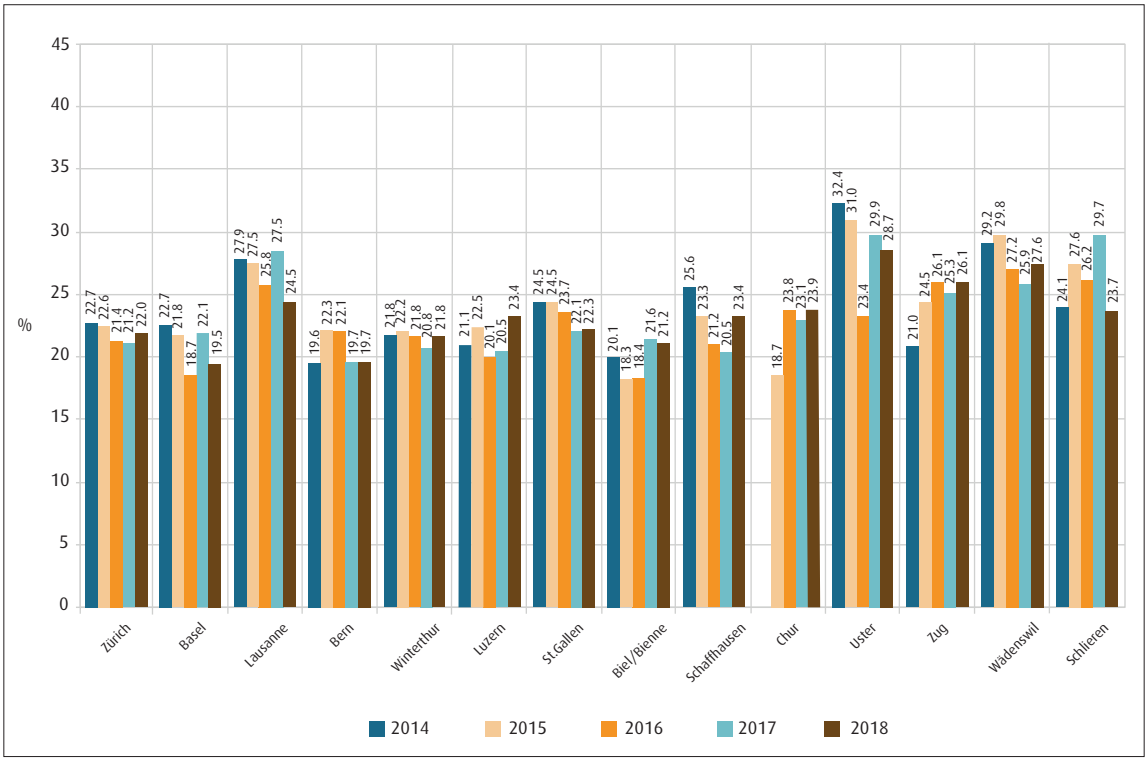
[14] Un dossier n'est considéré comme clos par les services sociaux qu'à partir du moment où plus aucune prestation de soutien n'a été versée à l'intéressé pendant six mois. Ainsi, par exemple, pour une personne qui a reçu un dernier versement en août 2016, il faudra attendre février 2017 pour pouvoir la considérer comme étant sortie de l'aide sociale.

Figure 7: Part des nouveaux dossiers de 2014 à 2018
(par rapport au total des dossiers, avec et sans versement de prestations durant la période de relevé)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Pour Coire, les données de 2014 ne sont pas interprétables et ne figurent donc pas dans le graphique.

Figure 8: Part des dossiers clos de 2014 à 2018
(par rapport au total des dossiers, avec et sans versement de prestations durant la période de relevé)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Pour Coire, les données de 2014 ne sont pas interprétables et ne figurent donc pas dans le graphique.

comme mentionné) et une part de cas anciens qui n'ont pas (encore) pu être réglés. Les villes font beaucoup d'efforts et engagent des ressources en personnel spécifiques pour réduire au minimum la durée de dépendance à l'aide sociale des bénéficiaires de prestations. A ce titre, les mesures principales consistent – outre vérifier la compétence éventuelle de prestataires en amont (subsidiarité), stabiliser la situation personnelle et l'état de santé ou favoriser l'intégration sociale – à assurer une réinsertion rapide des intéressés dans le marché du travail. L'expérience des services sociaux et bon nombre d'études montrent qu'il n'est pas toujours facile de reprendre une nouvelle activité lucrative et de s'émanciper de l'aide sociale après une longue période d'assistance.

En moyenne, sur les 14 villes comparées, les unités d'assistance enregistrées perçoivent des prestations de l'aide sociale depuis 3 ans et 10 mois. Par rapport à 2010, la durée moyenne de soutien a augmenté de juste dix mois ; la médiane[15] également, beaucoup moins sensible aux variations, a connu une hausse moyenne dans les villes sur les cinq dernières années (passant de 2,2 à 2,4 ans).

Dans la plupart des villes, cette médiane présente même une progression considérable (cf. figure 9). La durée médiane de soutien est la plus longue à Bienne (41 mois), Bâle (34 mois) et à Berne (33 mois). Il convient à ce titre d'observer que la médiane se trouve réduite en cas de forte hausse du nombre de dossiers et donc d'une part relativement importante de cas enregistrés à l'aide sociale depuis moins d'un an. Ce scénario est vérifié notamment à Bienne : la durée médiane est passée de 38 mois en 2017 à 41 mois en 2018 mais on constate une diminution des dossiers de 3,9 %.

Selon la ville, entre 20% et 33% des dossiers sont enregistrés à l'aide sociale depuis une année au maximum (cf. figure 10). La part des unités d'assistance enregistrées depuis plus de cinq ans varie entre 15,3 % à Uster et 39 % à Bienne. Dans la majorité des villes cependant, ce sont entre un quart et un tiers environ des unités qui recourent à l'aide sociale durant moins d'une année ou plus de cinq ans. Au cours des dernières années, la part des dossiers de plus de 5 ans a augmenté à Winterthour, Saint-Gall, Uster et Zoug, et légèrement diminué à Coire. Dans les autres villes, elle est restée constante (cf. figure A15, en annexe). Sur la durée, les plupart des villes signalent une légère diminution du nombre des personnes qui perçoivent l'aide sociale moins d'une année. Ce recul est spécialement marqué à Lausanne et à Winterthour. Ce résultat indique, par comparaison aux années précédentes, une diminution des nouveaux dossiers admis.

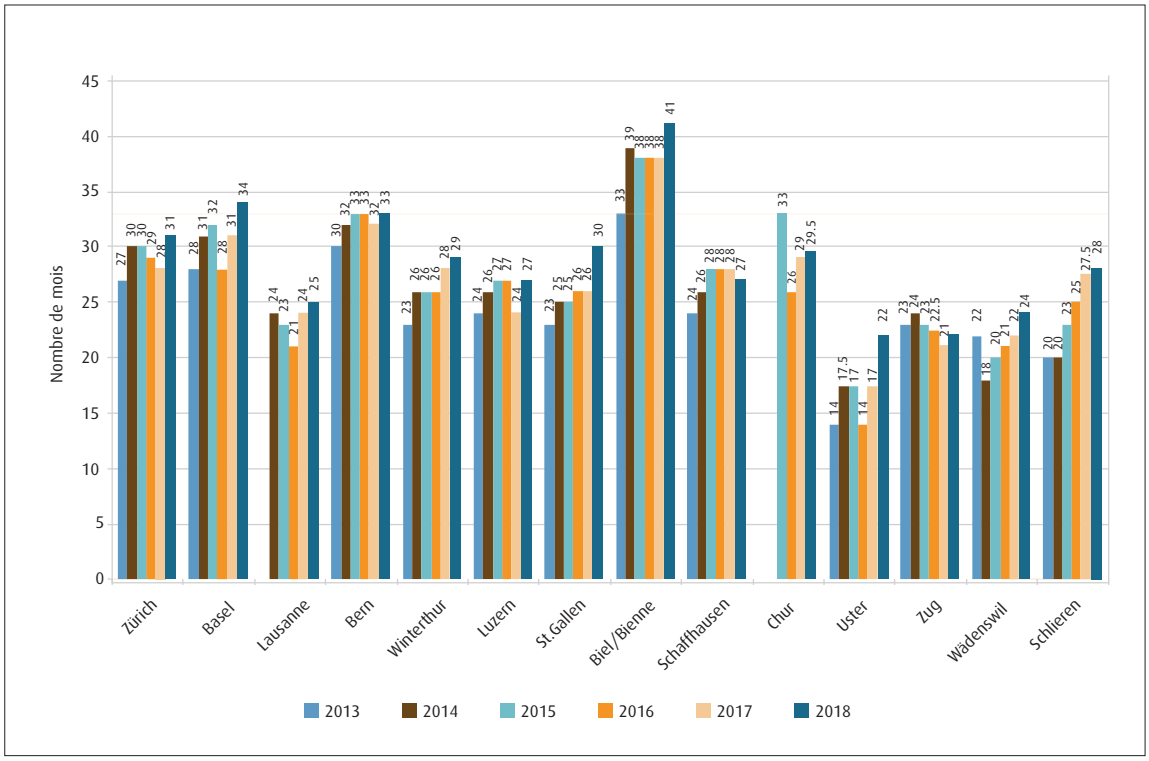
La figure 11 montre qu'il est d'autant plus facile de sortir de l'aide sociale que la durée d'assistance est courte : comprise entre 45% et 55%, la part des dossiers clos dans l'année qui suit leur ouverture est nettement plus élevée que la part correspondante dans les dossiers encore actifs. A l'inverse pourtant, la part des dossiers clos dans les trois à cinq ans, voire plus, après leur ouverture, comprise entre environ 20% et 30% au plus (Berne, Bienne, Schaffhouse), est nettement inférieure à celle correspondante pour l'ensemble des dossiers actifs (cf. figure 12). En 2018, la durée de soutien moyenne dans les dossiers clos était de deux ans environ (moyenne arithmétique : 2,4 ans ; médiane : 1 an), ce qui signifie une durée de soutien moyenne légèrement supérieure par rapport à l'année précédente. Il a donc été possible, davantage que l'année précédente, de clore les dossiers de personnes soutenues depuis longtemps.

Les hommes ou femmes qui doivent recourir à l'aide sociale à la suite de l'échec des mesures prévues par les systèmes de prestations situés en amont (p. ex. mesures d'insertion ou de réinsertion sur le marché du travail par les ORP ou l'AI) mettent souvent longtemps à en sortir (situations de vie complexes, handicaps de santé sans rente AI ou avec rente AI minime, personnes exclues depuis longtemps déjà du premier marché du travail, âge).

La figure 12 énumère les principales raisons de sortie de l'aide sociale. A l'instar des années précédentes, il s'agissait aussi en 2018 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 situations couvrent environ 60% des cas de sortie. La part des dossiers clos parce qu'ils ne relevaient plus de la compétence du service social concerné allait en 2018 de presque 16% (Bâle) à quelque 41% (Schlieren). Cette catégorie comprend entre autres les cas de changement de domicile, de rupture de contacts ou de décès. Les proportions n'ont guère varié par rapport aux années précédentes (cf. figure A14, en annexe).

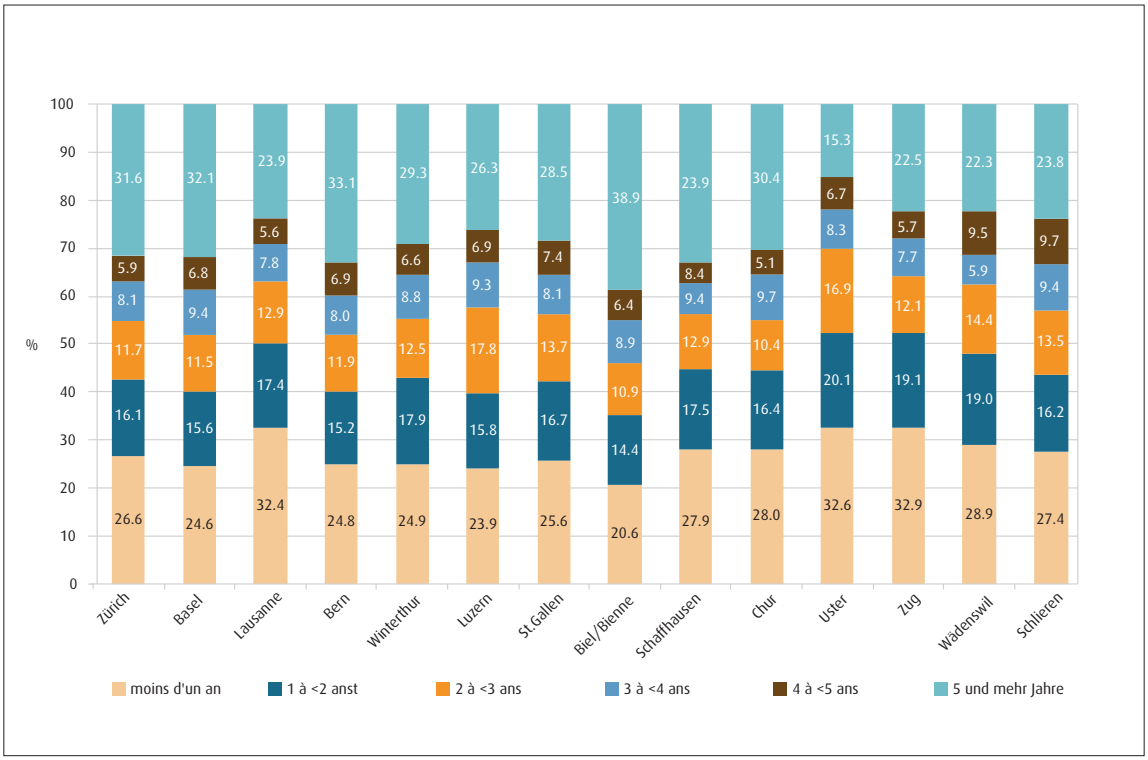
[15] La médiane est la valeur centrale qui sépare en deux parties égales une quantité de données : 50% des dossiers ont une durée de soutien inférieure à 2,4 ans, l'autre moitié une durée supérieure à 2,4 ans.

Figure 9: Durée de soutien dans les dossiers actifs de 2014 à 2018 (médiane) en mois



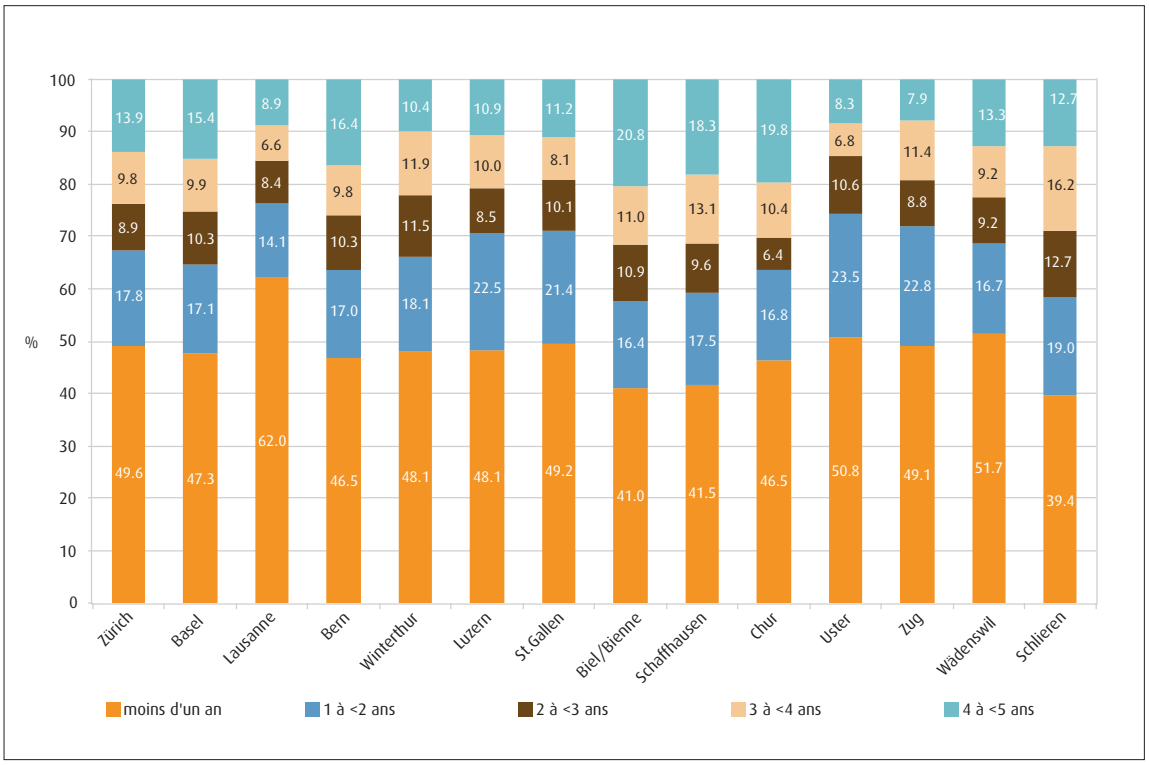
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : N'étant pas interprétables, les données de Coire pour 2013 et 2014 ne sont pas présentées.

Figure10: Durée de soutien dans les dossiers actifs en 2018



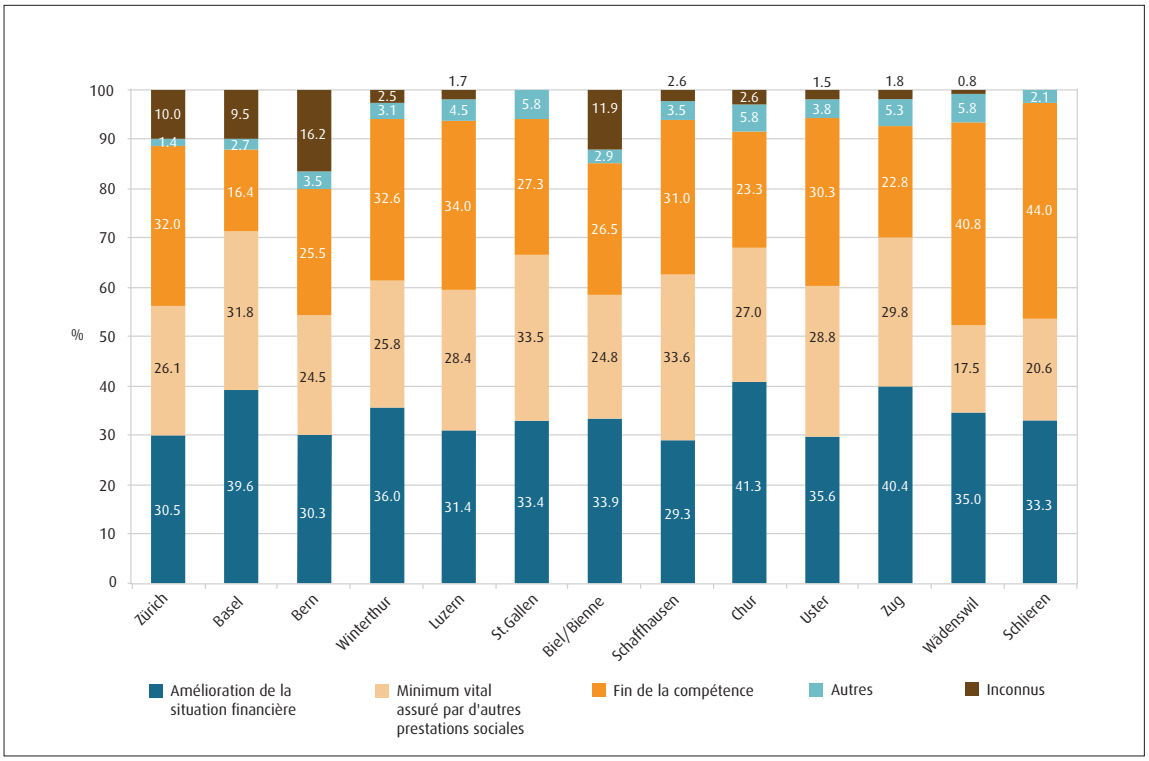
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure 11: Durée de soutien dans les dossiers clos en 2018



Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik

Figure 12: Principaux motifs de clôture des dossiers en 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Note : Zurich observe une part relativement importante de disparitions (17,5% ; ces données ne sont pas prises en compte dans le graphique). A Bienne et Berne, la part des raisons « inconnues » (comprises dans le graphique) est relativement élevée. Pour ces trois villes, il convient d'interpréter la répartition des motifs expliquant la clôture des dossiers avec prudence. A Lausanne, si la part des disparus se monte à 11,9%, on enregistre aussi 44,2% de raisons « inconnues ». C'est pourquoi on a renoncé à présenter les données pour cette ville.

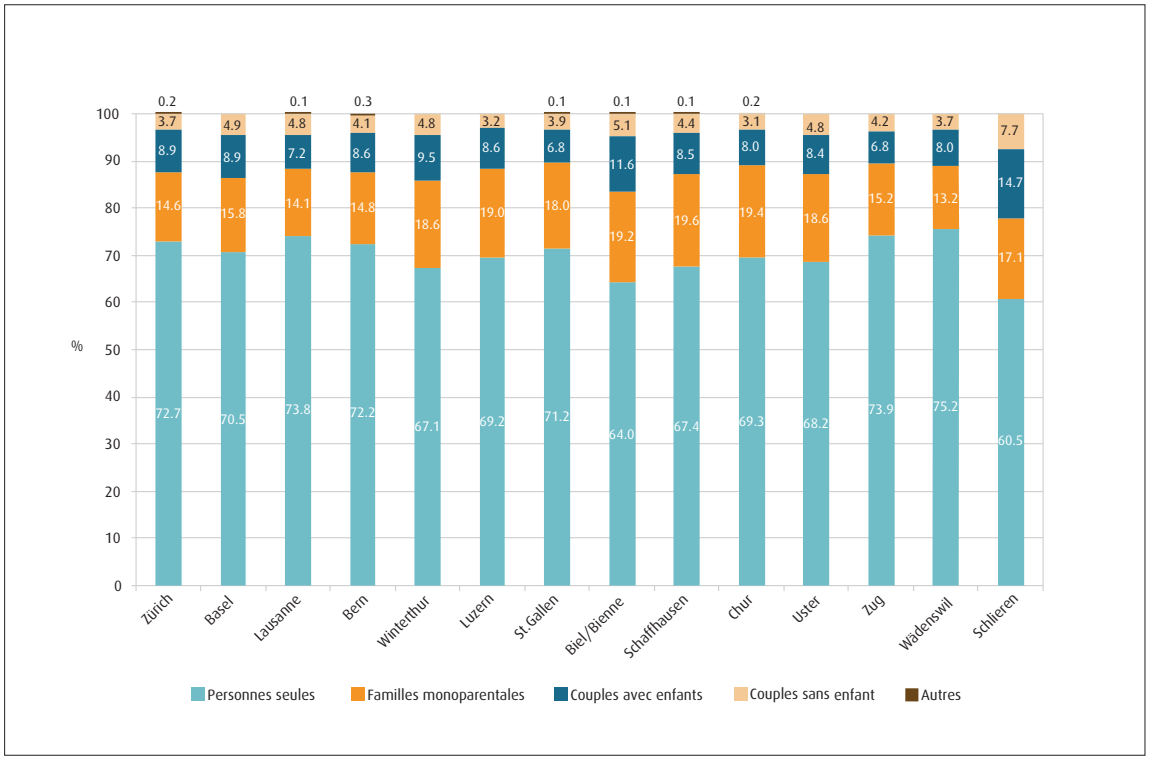
3.6 Caractéristiques structurelles des bénéficiaires de l'aide sociale

En matière d'aide sociale, le terme de dossier ou unité d'assistance peut correspondre de fait à une personne seule, à un couple (marié) avec ou sans enfant(s) ou à une famille monoparentale. Un dossier peut donc comprendre plusieurs personnes. En 2018, chaque dossier enregistré dans les villes comparées correspondait en moyenne à 1,54 personnes soutenues. Cette valeur varie entre 1,46 (Zoug) et 1,68 (Bienne) (cf. figure A10, en annexe). Il sera ciaprès question aussi bien d'indicateurs concernant le dossier compris comme un tout (chapitre 4.3.1) que d'indicateurs portant sur les personnes soutenues en tant que telles (chapitre 4.3.2).

3.6.1 Structure de l'unité d'assistance et taux des ménages à l'aide sociale par type de ménage

La statistique de l'aide sociale distingue les personnes soutenues faisant partie de ménages privés et celles appartenant à des ménages collectifs. La catégorie des ménages collectifs regroupe les personnes vivant dans des homes, des institutions résidentielles, des communautés d'habitation avec accompagnement, des pensions ou des hôtels, ou alors ne disposant d'aucun lieu d'hébergement fixe. Dans la plupart des cas, il s'agit de personnes seules. Les services sociaux n'enregistrent pas toujours les bénéficiaires de l'aide sociale qui vivent dans des institutions (personnes placées). Ainsi, les enfants placés sont parfois comptabilisés dans les systèmes de gestion d'aide aux enfants et aux jeunes et n'apparaissent donc pas dans les données fournies à

Figure 13: Structure de l'unité d'assistance en 2018 (ménages privés)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

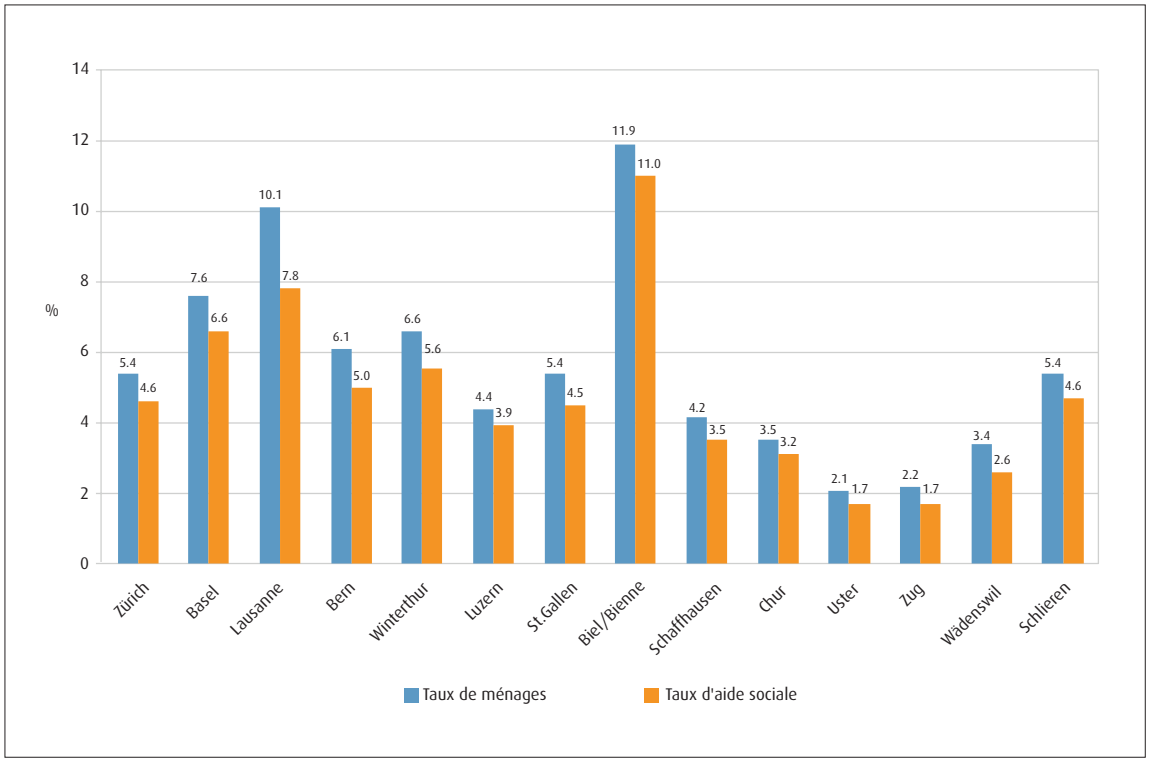
l'OFS. C'est pourquoi les chiffres concernant ces cas ne sont pas comparables entre les villes. C'est donc aussi ce qui explique principalement les écarts constatés dans la proportion des ménages privés par rapport au total des dossiers de l'aide sociale dans les villes analysées. En 2018, cette part se montait à 87,2% à Uster et à 96,1% à Lausanne (cf. figure A25, en annexe). Dans la plupart des villes, quelque 10% des dossiers gérés par l'aide sociale relèvent de ménages collectifs.

Au vu des différences dans la prise en compte de ces cas dans les données livrées par les villes à l'OFS, on ne traitera ciaprès en détail que de la structure des unités d'assistance correspondant à des ménages privés, en renonçant à une évaluation plus approfondie des personnes en ménage collectif.

La figure 13 représente la composition des ménages privés bénéficiant de l'aide sociale durant l'année de référence. Comme auparavant, dans toutes les villes, les personnes seules constituent de loin la majorité des cas, suivies par les familles monoparentales. Ces deux configurations couvrent presque partout 85% voire 90% des ménages soutenus. Dans les dossiers comprenant une seule personne, le bénéficiaire ne vit pas obligatoirement seul. Pour environ 30% de cette catégorie, il s'agit de personnes qui cohabitent avec d'autres. Notamment, un jeune adulte qui vit encore chez ses parents donne lieu automatiquement, dès sa majorité, à l'ouverture d'un dossier propre – même si ses parents perçoivent également l'aide sociale.

Dans la majorité des villes comparées, la proportion des personnes seules constitue environ 70% du total des unités soutenues. Les écarts les plus importants par rap-

Figure 14: Taux des ménages à l'aide sociale et taux d'aide sociale en 2018



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

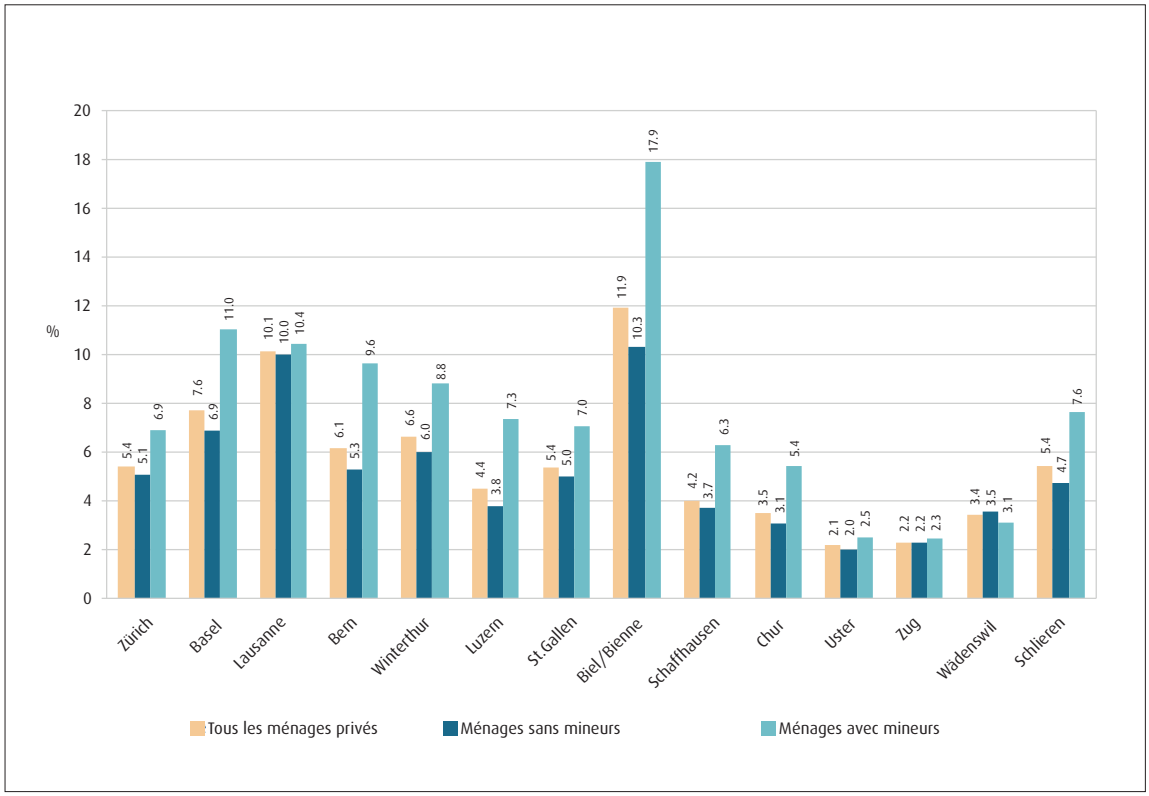
port à cette moyenne se situent endeçà de la valeur, comme à Winterthour (67,1%), à Bienne (64,0%) et à Schlieren (60,5%) où la part des familles au sein de la population résidante est globalement assez élevée (cf. figure A3).

Dans toutes les grandes villes, la part des dossiers comprenant une seule personne affiche une tendance à la hausse depuis plusieurs années. L'évolution est particulièrement prononcée à Lausanne car les ménages familiaux y sont davantage soutenus par les prestations complémentaires pour familles : alors que les cas de personnes seules constituaient à peine 65% du total en 2010, ils étaient plus de 73,8% en 2018.

La part des familles monoparentales sur le total des ménages privés soutenus est la plus importante à Schaffhouse (19,6%), Coire (19,4%) et Bienne (19,2%) et la plus faible à Wädenswil (13,2%) et Lausanne (14,1%). La plupart des villes observent une tendance à la baisse de ces cas, en particulier Bâle, Lausanne, Coire, Zoug, Wädenswil et Schlieren. Les couples avec enfants représentent une part qui oscille entre 6,8% (Saint-Gall, Zoug) et 14,7% (Schlieren). Les couples sans enfant constituent la plus faible catégorie avec un pourcentage entre 3,5% et 5%.

Comme indiqué, l'aide sociale est fournie à des unités d'assistance (correspondant à des dossiers enregistrés à l'aide sociale) qui peuvent comprendre une seule personne ou plusieurs personnes (couples avec ou sans enfants, familles monoparentales). Dans environ trois quarts des cas, l'unité correspond aussi à un ménage en soi ; pour le quart restant, l'unité est intégrée dans un ménage qui comprend par ailleurs une ou plusieurs autres personnes, ellesmêmes parfois aussi bénéficiaires de l'aide sociale (dossiers séparés). Dans ces cas, le ménage comprend plus de personnes que l'unité d'assistance. Le taux des ménages à l'aide sociale permet de chiffrer le risque des ménages de dépendre de l'aide sociale. Il correspond au nombre de ménages dans les-

Figure 15: Taux des ménages à l'aide sociale par type de ménage en 2018



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

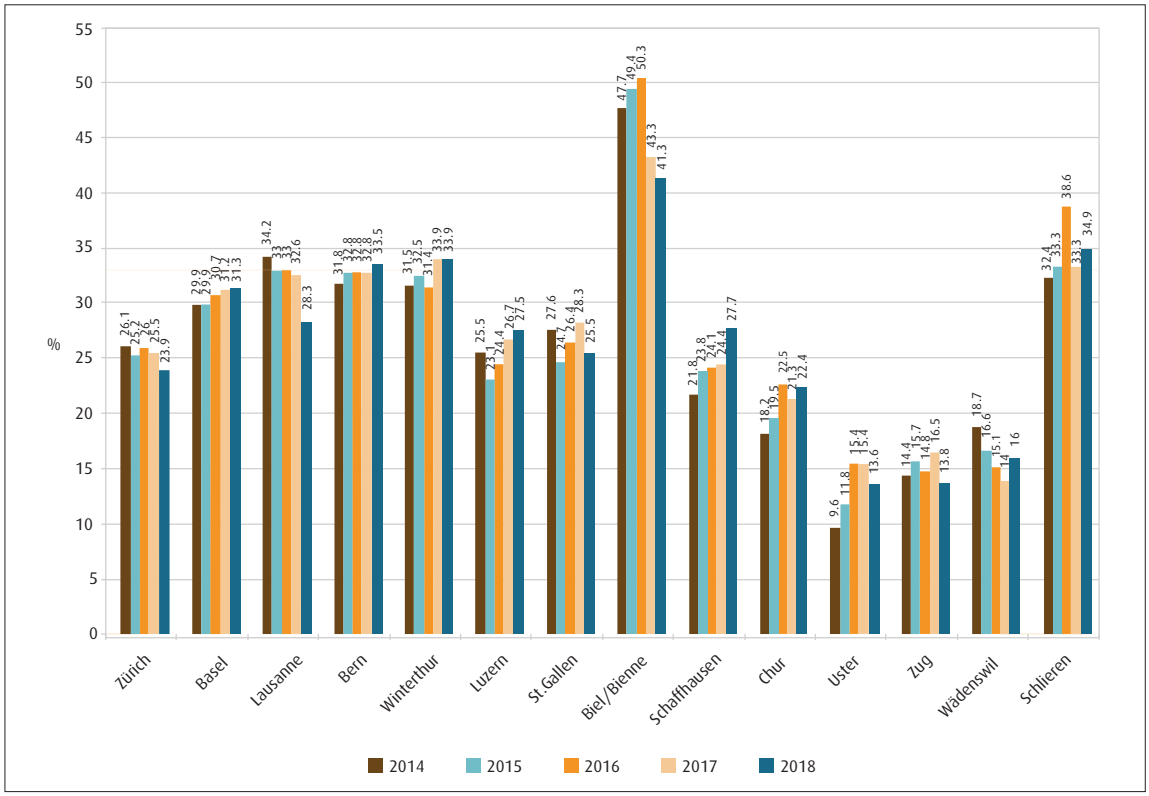
quels une personne au moins perçoit l'aide sociale par rapport au nombre total de ménages que compte la population résidante d'une ville.[16] Dans toutes les villes étudiées, ce taux est supérieur au taux d'aide sociale (cf. figure 14). Cela tient au fait que les ménages unipersonnels représentent dans toutes les villes – et surtout dans les plus grandes – le type de ménage non seulement le plus fréquent mais aussi qui présente un risque supérieur à la moyenne de dépendre de l'aide sociale.

Le risque de dépendre de l'aide sociale est plus élevé pour les ménages avec mineurs que pour ceux sans mineurs et ce, dans (presque) toutes les villes (cf. figure 15 ; sauf Wädenswil). Cependant, les ménages avec mineurs ne sont qu'une minorité et comptent dès lors moins que ceux sans mineurs dans le calcul du taux moyen (seul un quart environ des ménages soutenus comprennent des mineurs).

En mettant en relation le taux des ménages avec mineurs et celui des ménages sans mineurs, on peut déterminer dans quelle mesure le risque de dépendre de l'aide sociale varie en fonction du type de ménage. A Lausanne, Uster et Zoug, les familles avec enfants ne sont guère plus exposées que les couples sans enfant (entre 4% et max. 20%). A Berne, Lucerne et Schaffhouse, le risque des ménages familiaux de dépendre de l'aide sociale est en revanche de 80% à 90% plus élevé que pour les ménages sans enfant mineur ; ce rapport est de 70% à Bienne et à Coire, de 60% environ à Bâle et à Schlieren, de 40% à Winterthour et à Saint-Gall et de 30% à Zurich.

Le risque accru de dépendre de l'aide sociale pour les ménages avec enfants a pu être minimisé à Lausanne grâce aux prestations complémentaires pour famille. Comme expliqué au chapitre 3.3, dans le canton de Vaud, les familles qui n'ont pas un revenu suffisant pour couvrir le minimum vital peuvent obtenir des presta-

Figure 16: Taux des ménages à l'aide sociale de 2014 à 2018 : Familles monoparentales



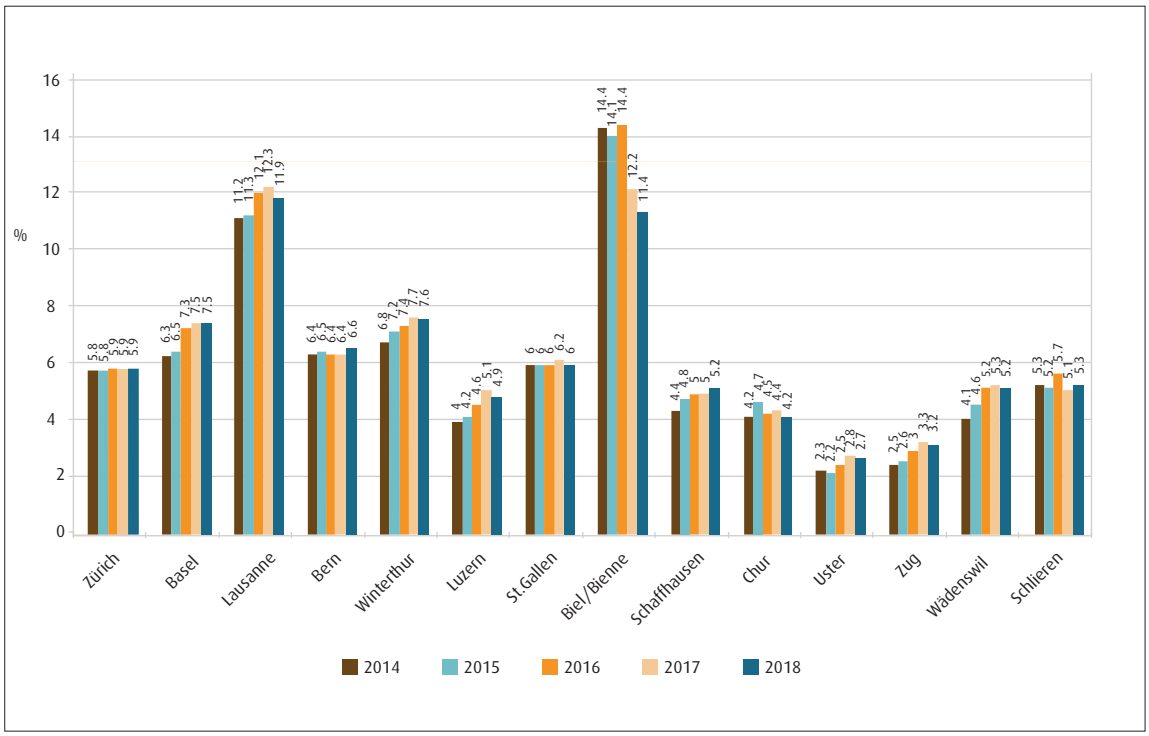
Source : OFS, Statistique de la population et des ménages (STATPOP)

[16] Le rapport sur les indicateurs de l'aide sociale de 2016 (paru en 2017) consacre un chapitre spécial au nouvel indicateur « Taux des ménages à l'aide sociale ».

tions complémentaires. Cette prestation sous condition de ressources pour les ménages avec enfants évite le recours à l'aide sociale aux personnes dont le revenu est bas ou qui doivent réduire leur activité lucrative en raison d'obligations de prise en charge. 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.

Le taux relativement faible enregistré dans les autres villes s'explique aussi par l'existence de prestations cantonales sous condition de ressources en faveur des mères ou parents avec nourrissons et très jeunes enfants (cantons de St-Gall et de Zoug). Cela dit, ce type de prestations existe également dans les villes où le risque de dépendre de l'aide sociale pour les familles est pourtant très élevé (comme à Schaffhouse) et n'explique donc pas systématiquement les écarts. Les grandes différences entre les villes eu égard au risque accru de dépendre de l'aide sociale pour les ménages avec mineurs sont probablement dues – à l'exception de Lausanne – en priorité à la forme et à la situation socioéconomique des familles établies dans la ville. Par rapport à l'année précédente, la proportion des ménages avec mineurs est restée relativement stable dans la plupart des villes. A Bienne, le risque de dépendre de l'aide sociale comme aussi le taux d'aide sociale a baissé pour tous les ménages, avec et sans mineurs ; ce taux marque aussi un recul à Lausanne et à Berne. En revanche, il a augmenté à Schaffhouse et à Schlieren.

Figure 17: Taux des ménages à l'aide sociale de 2014 à 2018 : Personnes seules

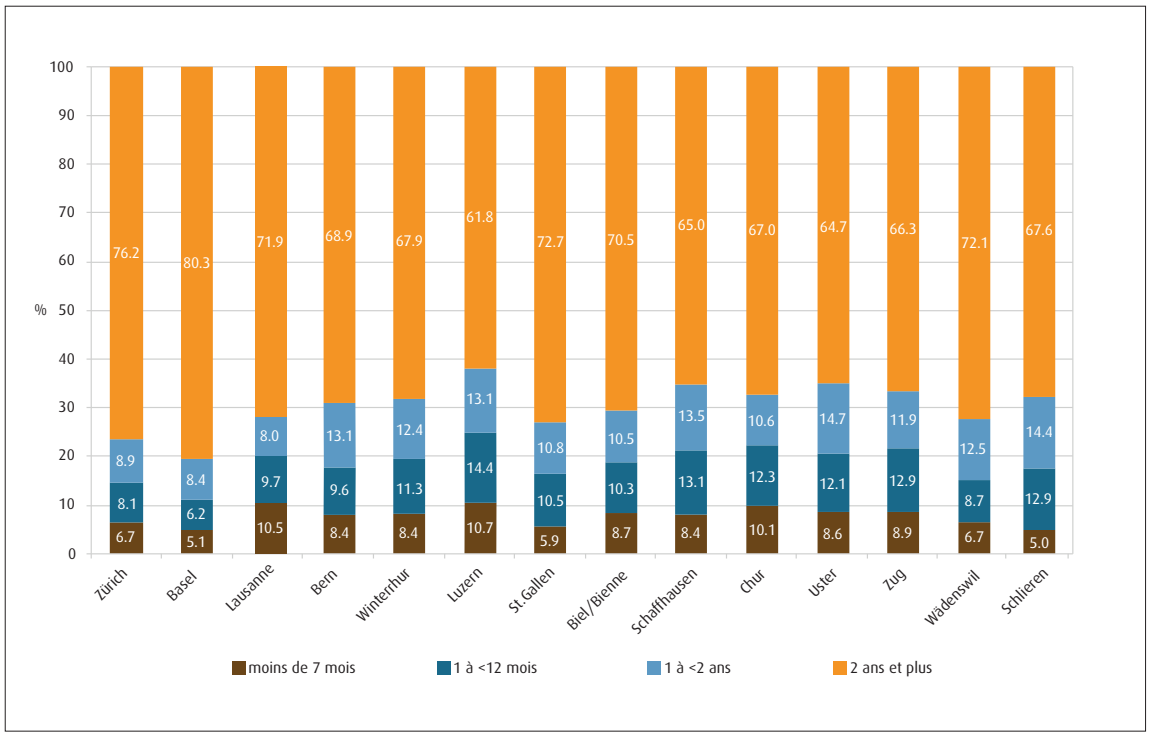


Source : OFS, Statistique de la population et des ménages (STATPOP)

On notera cependant que le risque de dépendre de l'aide sociale varie aussi fortement au sein d'une ville entre les différents types de ménages avec mineurs (cf. figure A16, en annexe). Dans toutes les villes étudiées, les ménages qui comprennent exclusivement deux adultes mariés vivant avec des enfants mineurs (famille traditionnelle) sont de loin les moins exposés au risque de dépendre de l'aide sociale. Dans neuf villes, ce type de ménage représente 2,3% du total des ménages soutenus par l'aide sociale. Cette part est la plus élevée à Bienne (8,6%), à Berne (4,8%) et à Winterthour (3,7%). Zoug, Uster et Wädenswil – soit des villes dans lesquelles le risque de dépendre de l'aide sociale pour les ménages avec enfants mineurs n'est que légèrement accru voire moindre – comptent une part de familles traditionnelles (couples mariés avec enfants ; cf. tableau A4, en annexe) supérieure à la moyenne.

Quelle que soit la ville considérée, le ménage monoparental classique (un adulte vivant avec des mineurs) présente un risque sensiblement plus élevé de dépendre de l'aide sociale (cf. figure 16).[17] Dans les grandes villes ainsi qu'à Schlieren, un quart à un tiers des ménages monoparentaux sont soutenus. A Bienne, ce taux qui était encore d'un bon 40% en 2018 a connu une nette réduction par rapport aux années 2014 à 2016. Cette évolution s'explique par la mise en place dès 2016 d'offres de soutien ciblées pour les ménages monoparentaux et par une modification de la pratique en matière d'aide sociale de la ville qui a accéléré les efforts de réinsertion sur le marché du travail après la naissance d'un enfant. En outre, la composition de la population biennoise s'est modifiée, notamment par l'arrivée de familles monoparentales financièrement plus aisées grâce à une offre en logements de plus haut standing, ce qui a contribué à une réduction significative de la part de cette catégorie à l'aide sociale.

Figure 18: Durée de domicile des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale dans la ville concernée en 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : A Bâle (17,1%), Lucerne (11,2%) et Zoug (11,4%), la part des dossiers sans indication est relativement élevée de sorte que la répartition doit être interprétée avec prudence.

[17] De fait, il existe d'autres types de ménages pouvant correspondre à des familles monoparentales (p. ex. plusieurs adultes avec ou sans enfants mineurs). Ce serait le cas si au moins un des enfants a déjà atteint l'âge de 18 ans et constitue dès lors un dossier séparé à l'aide sociale. Dans la mesure où ces deux types de ménage ne sont pas composés de la même manière dans toutes les villes, il est difficile de comparer les taux individuellement.

Le risque de dépendre de l'aide sociale pour cette catégorie de ménage (prestations familiales en amont) a considérablement diminué également à Lausanne et marque une tendance à la baisse aussi à Zurich. A Schaffhouse en revanche, il connaît une augmentation assez importante par rapport à l'année précédente, qui s'explique aussi par la hausse du taux de ménages avec enfants mineurs. Tendanciellement, le risque de dépendre de l'aide sociale pour les familles monoparentales est aussi à la hausse à Bâle, Berne, Winterthour, Lucerne et Coire. A Saint-Gall et dans les plus petites villes, l'évolution est stable.

Les ménages sans enfant mineur sont d'une manière générale moins exposés au risque de dépendre de l'aide sociale que ceux avec enfants mineurs (sauf à Wädenswil). Le taux des ménages composés d'une personne seule est par contre supérieur à la moyenne dans toutes les villes. Comme le montre la figure 17, le pourcentage des ménages composés d'une personne marque ces dernières années une tendance à la hausse dans certaines villes (Bâle, Lausanne, Winterthour, Lucerne, Schaffhouse, Uster et Zoug) ; mais il a aussi légèrement baissé ou est resté stable dans d'autres villes. A Lausanne également, où le taux des ménages et des ménages sans enfant a globalement sensiblement diminué, celui des personnes vivant seules s'est stabilisé à un niveau élevé. A Bienne, cette catégorie connaît aussi une sensible réduction ces deux dernières années. Et la tendance est aussi à la baisse à Coire.

La part des ménages du type couples mariés sans enfant mineur est nettement endeçà de la valeur moyenne (figure A17, en annexe). Pour les autres types de ménages sans mineurs (deux adultes non mariés, trois adultes ou plus), la part à l'aide sociale est souvent nettement plus élevée que celle des couples mariés, mais aussi plus faible que celle des personnes seules. Sauf à Zurich, Bâle, Lausanne, Bienne et Schlieren, où les ménages composés de trois adultes ou plus présentent un risque plus élevé de se trouver à l'aide sociale que les personnes seules. Cette configuration laisse supposer que ces ménages sont en partie des familles monoparentales avec un ou plusieurs enfants majeurs.

La figure 18 indique la durée de domicile des nouveaux bénéficiaires dans la commune avant leur recours à l'aide sociale.[18] La plupart des personnes qui perçoivent pour la première fois l'aide sociale habitent depuis deux ans ou plus dans la commune. Ces cas représentent une proportion allant de 61,8% (Lucerne) à 80,3% (Bâle). Durant l'année sous revue, c'est à Lausanne, Lucerne et Coire que la part des nouveaux bénéficiaires qui habitent depuis peu dans la commune (moins de sept mois) est la plus élevée, avec 10% environ. La part des nouveaux dossiers concernant des habitants établis depuis moins d'une année sur le territoire de la commune concernée se situe dans la plupart des villes entre 15% et 20% ; elle est de 25% environ à Lucerne et près de 11% à Bâle.

[18] La figure A26, en annexe, rend compte de la durée de domicile pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

3.6.2 Caractéristiques des personnes soutenues

La figure 19 renseigne sur l'âge des personnes soutenues. En 2018, la part des mineurs bénéficiant de l'aide sociale va de 23,7% (Lausanne) à 33,0% (Bienne). Les enfants et les adolescents représentent aussi une part relativement importante de 30% et plus à Berne, Winterthour, Coire et Schlieren. Autrement dit, près d'un tiers des personnes soutenues dans les villes comparées sont des enfants et des adolescents. Il convient cependant d'observer que ces derniers font presque toujours partie d'une unité d'assistance comprenant aussi l'un de leurs parents ou les deux. Cette forte proportion de mineurs à l'aide sociale renvoie à la problématique de la précarité financière des familles.

La part des bénéficaire de l'aide sociale âgés de 18 à 25 ans – donc des jeunes adultes – varie entre 6,9% (Bienne) et 11,4% (Lausanne) durant l'année de référence. A cet égard, la majorité des villes signalent à nouveau une réduction par rapport à l'année précédente. La part des bénéficiaires de l'aide sociale dans la tranche d'âge de 26 à 35 ans oscille entre 12,1% (Schlieren) et 19,6% (Lausanne). La part des bénéficiaires âgés entre 36 et 45 ans est identique ou légèrement plus élevée, allant de 15,6% (Schaffhouse, Uster) à 20,1% (Schlieren). Pour les 46-55 ans, cette part varie de 15% (Schaffhouse) à 19,2% (Wädenswil) dans les villes comparées. La part des bénéficiaires de l'aide sociale plus âgés, soit entre 55 et 64 ans, a augmenté ces dernières années dans toutes les villes. Aujourd'hui, la plupart des villes comptent plus de 10% de bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 55 ans. Il faut considérer à cet égard que ce groupe en soi comprend de plus en plus de personnes (génération baby-boom) en raison de la structure d'âge de la population résidante.

La part des personnes à l'aide sociale ayant l'âge de la retraite (65 ans et plus) reste globalement minime. Les rentiers avec un faible revenu et peu de fortune ont droit à des prestations complémentaires (PC) et perçoivent aussi parfois des aides cantonales et communales additionnelles à l'AVS, elles ne peuvent donc que rarement prétendre à l'aide sociale économique. En outre, les personnes âgées qui résident dans des homes médicosociaux sont soutenues via l'assurance-maladie. La nécessité de recourir à l'aide sociale relève ainsi de l'exception (délais de carence avant admission, situation incertaine au niveau de la fortune). Il est très rare en Suisse qu'une personne n'ait jamais cotisé à l'AVS et par conséquent n'ait aucun droit à des prestations complémentaires. Les personnes qui ont donné leur fortune (dessaisissement de for-tune) sont néanmoins privées de tout ou partie des PC et peuvent en conséquence être amenées à devoir se tourner vers l'aide sociale. Toute réduction des prestations complémentaires a donc une influence directe sur l'aide sociale. Considérée sur le long terme, la part des 65 ans et plus ayant recours à l'aide sociale a diminué. Toutefois, la courbe a tendance à s'inverser avec une légère hausse constatée ces dernières années dans de nombreuses villes. C'est à Zurich et Zoug que la part des bénéficiaires de l'aide sociale dans cette catégorie est la plus importante (2,1% / 2,0%) et à Coire et Bâle qu'elle est la plus minime (0,6%).

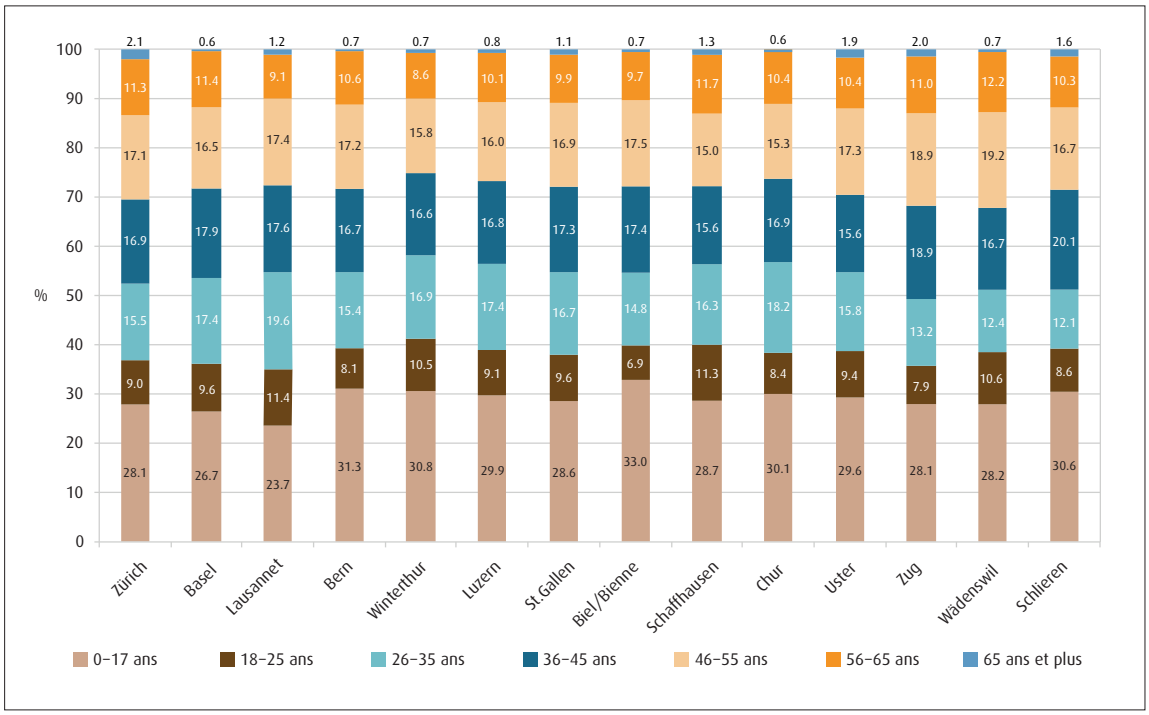
La répartition des âges au sein de la population d'une ville est déterminante pour évaluer le risque de dépendre de l'aide sociale de chaque tranche d'âge (cf. chapitre 3.1). Une appréciation plus précise implique donc d'analyser le taux d'aide sociale par groupe d'âge, lequel indique la proportion d'un groupe donné bénéficiant de l'aide sociale par rapport au nombre de personnes de ce même groupe au sein de la population (cf. figure 20).

Au même titre que le taux d'aide sociale en général, le taux d'aide sociale spécifique à chaque tranche d'âge varie sensiblement d'une ville à l'autre. Pour le groupe d'âge des moins de 18 ans, il va de 2,7% à Uster à 20,7% à Bienne. En 2018 à Bienne, un enfant sur cinq vit dans une famille qui dépend financièrement de l'aide sociale ; à Uster, c'est un enfant sur quarante. Comme l'illustre de manière impressionnante la figure 20, le risque pour les enfants et les adolescents de dépendre de l'aide sociale est nettement supérieur à la moyenne dans toutes les villes. A Berne, Lucerne et Coire, le taux d'aide sociale chez les mineurs est même plus que doublé par rapport au taux moyen au sein de la population résidante.

A Lausanne, les familles dont le revenu ne couvre pas le minimum vital perçoivent depuis 2011 des prestations complémentaires (cf. chapitre 3.3). Certes, les enfants et les adolescents y sont quand même exposés à un risque élevé de dépendre de l'aide sociale (10,8% chez les moins de 18 ans), mais l'écart par rapport au taux d'aide sociale moyen est moindre que dans les autres villes. En outre, l'introduction des prestations complémentaires pour familles a induit à Lausanne une baisse marquée du taux d'aide sociale chez les mineurs. Situé encore à 16,1% en 2010 (avant l'introduction des PC pour familles), il a constamment baissé depuis lors, y compris durant l'année sous revue (à nouveau de -1,2 point %).

Aucune autre ville n'a pu enregistrer une telle réduction du taux d'aide sociale chez les enfants et adolescents de moins de 18 ans. Le risque de dépendre de l'aide sociale pour ces derniers a même augmenté dans certaines villes depuis 2013. C'est le cas à Winterthour, Lucerne, Saint-Gall et Coire. Le taux d'aide sociale chez les mineurs a en revanche nettement diminué dans les deux villes bernoises : à Berne, la part est passée de 11,9% en 2013 à 10,3% en 2018. A Bienne, le taux d'aide sociale chez les mineurs a baissé de 23,1% en 2013 pour s'établir à 20,7% en 2018 ; avec une réduction de 2,2 points% sur les deux dernières années.

Figure 19: Proportion des groupes d'âge en 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Le risque de dépendre de l'aide sociale pour les jeunes de 18 à 25 ans est supérieur ou égal à la moyenne dans 10 villes sur les 14 impliquées et inférieur dans les autres (Saint-Gall, Bienne, Coire et Schlieren). Le risque pour les jeunes adultes est spécialement élevé à Zurich, Bâle, Schaffhouse et Wädenswil, et spécialement bas à Bienne. Considéré sur une période plus longue, le taux d'aide sociale dans cette tranche d'âge a tendance à baisser dans les villes. En 2016, cette tendance était toutefois stable dans quelquesunes des villes. A Lausanne et Bienne, ce taux a même baissé depuis lors, et surtout entre 2017 et 2018. Dans les plus petites villes (Coire, Uster, Zoug, Wädenswil et Schlieren), on note depuis 2016 une légère réduction ou une stabilisation. Le risque pour les 18-25 ans de dépendre de l'aide sociale a en revanche augmenté à Zurich, Winterthour, Lucerne, Saint-Gall et plus particulièrement Schaffhouse.

Le taux d'aide sociale chez les 26 à 35 ans se situe dans la majorité des villes au-dessous ou légèrement au-dessus de la moyenne ; il est clairement inférieur à la moyenne à Zurich, Berne et Schlieren. Ce taux marque un recul dans toutes les villes au cours des deux dernières années. A Lausanne et à Bienne, le risque de dépendre de l'aide sociale pour ce groupe d'âge diminue de manière régulière depuis 2013, avec une réduction significative entre 2017 et 2018.

Le risque de dépendre de l'aide sociale pour les 36 à 45 ans est supérieur à la moyenne dans toutes les villes sauf à Zurich. A Winterthour, Lucerne, Saint-Gall, Bienne, Schaffhouse, Coire et Schlieren, c'est la tranche d'âge le plus exposée après les enfants et les adolescents. Les personnes de cette catégorie sont susceptibles d'avoir besoin d'un soutien en raison des obligations de prise en charge et d'entretien d'enfants mineurs auxquelles elles sont souvent confrontées. Les variations du taux d'aide sociale dans ce groupe d'âge suivent, dans toutes les villes, à peu près à l'évolution du taux d'aide sociale dans la population.

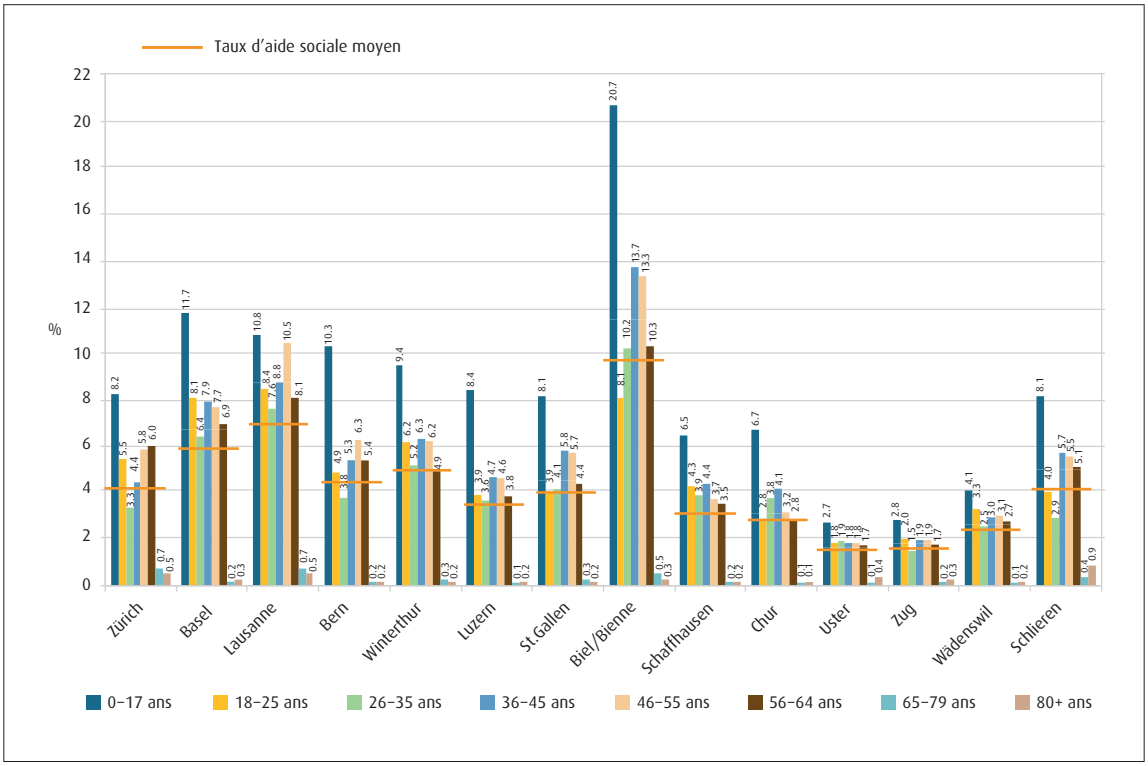
De même, le taux d'aide sociale chez les 46 à 55 ans est le plus souvent supérieur à la moyenne. Il est même plus élevé que pour la tranche d'âge précédente (36-45 ans) à Zurich, Lausanne et Berne. Le risque de dépendre de l'aide sociale pour les personnes entre 46 et 55 ans augmente dans la plupart des villes. C'est particulièrement le cas à Winterthour, Saint-Gall, Schaffhouse et dans une moindre mesure à Coire Wädenswil et Schlieren. Après avoir connu une hausse régulière de la part de ce groupe d'âge durant les années précédentes, Bienne et Lucerne constatent une légère réduction en 2018. Seule la ville de Zurich présente une évolution contraire, avec un légère réduction depuis 2014; à Bâle le taux est resté constant depuis 2015.

Pour la tranche d'âge de 56 à 64 ans également, le taux d'aide sociale suit une nette tendance à la hausse depuis 2014 dans pratiquement toutes les villes. Ce groupe d'âge, longtemps resté très peu touché par le risque de dépendre de l'aide sociale, a déjà rejoint voire dépassé la moyenne dans certaines villes. A Zurich, ce groupe se trouve en deuxième position après les mineurs pour ce qui est du risque de dépendre de l'aide sociale.

Le risque de dépendre de l'aide sociale au-delà de 64 ans est minime (l'AVS et la rente des caisses de pension, le minimum vital est assuré par des prestations complémentaires). Au plus 0,6% de ce groupe d'âge (Zurich, Lausanne et Schlieren) est soutenu. Toutefois, à l'instar de la tranche 46-64 ans, on note depuis quelques années une augmentation du taux d'aide sociale également pour cette catégorie dans pratiquement toutes les villes – même si on reste à un niveau très bas.

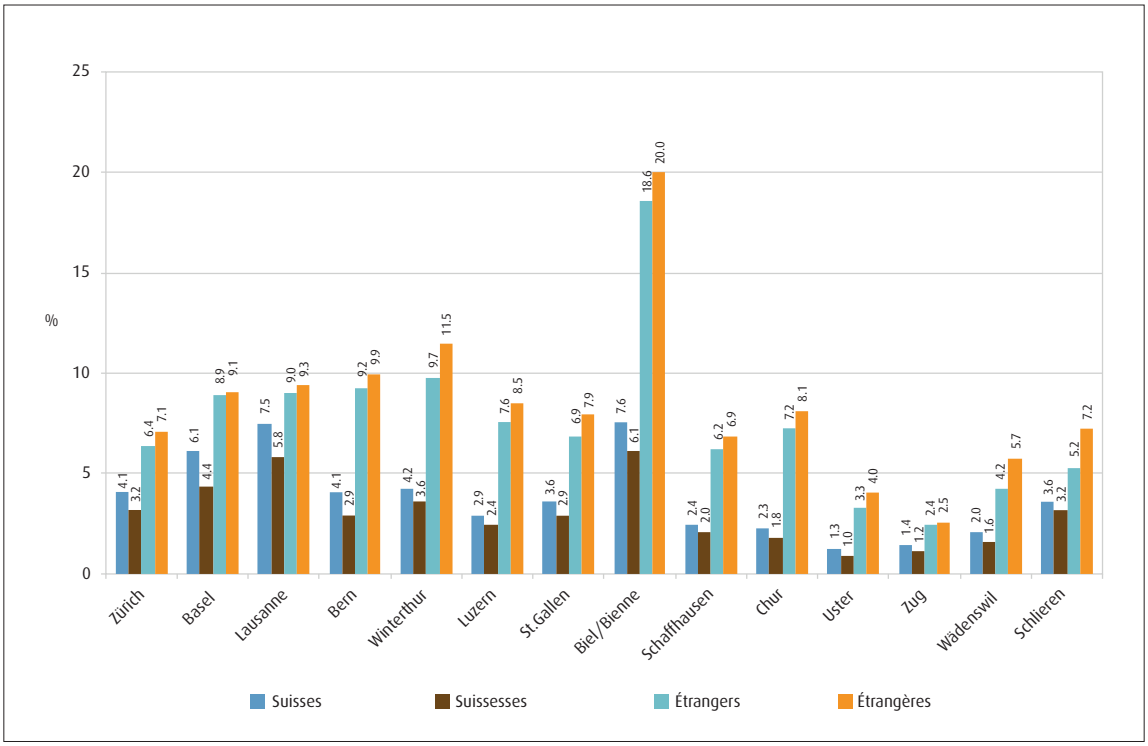
Le taux d'aide sociale par nationalité et par sexe (cf. figure 21) présente dans toutes les villes des caractéristiques semblables : l'écart est très marqué entre les résidents suisses et les résidents étrangers, sachant que le taux est le plus bas chez les Suissesses et le plus élevé chez les étrangères. Le risque de dépendre de l'aide sociale est dans toutes les villes plus élevé chez les hommes suisses que chez les femmes suisses. Chez les étrangers en revanche, c'est l'inverse : les femmes sont généralement plus exposées que les hommes.

Figure 20: Taux d'aide sociale par groupe d'âge en 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure 21: Taux d'aide sociale par nationalité et sexe en 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

En comparant les taux d'aide sociale au sein de la population étrangère et de la population suisse, on obtient un indice quant à l'ampleur du risque supplémentaire auquel les étrangers sont exposés par rapport aux Suisses. A Lucerne, Coire et Uster, le risque de dépendre de l'aide sociale est ainsi plus de trois fois supérieur pour la population étrangère. A Berne, Winterthour, Bienne, Schaffhouse et Wädenswil, le risque est de 2,7 à 2,9 fois supérieur par rapport à la population suisse. A Lausanne, en revanche, le risque pour les étrangers de devoir solliciter l'aide sociale par rapport aux indigènes n'est que de 1,4 fois supérieur. Pour ce qui est de Zurich, Bâle, Zoug et Schlieren, l'écart entre les deux groupes de population se situe en-deçà de la moitié.

En principe, ce n'est pas l'absence de passeport suisse qui entraîne en soi un risque accru de dépendre de l'aide sociale. D'autres facteurs, tels que les lacunes ou l'inadéquation des formations pour le marché du travail suisse ou encore le faible niveau des connaissances linguistiques, restreignent les chances d'obtenir un revenu suffisant pour la population étrangère (cf. chapitre 3.1). En outre, la structure du marché du travail, à savoir les offres d'emploi pour les travailleurs peu qualifiés, joue également un rôle. Aussi le risque de dépendre de l'aide sociale pour la population résidante étrangère est-il fonction de l'importance de la proportion des habitants étrangers peu qualifiés et de la situation sur le marché du travail.

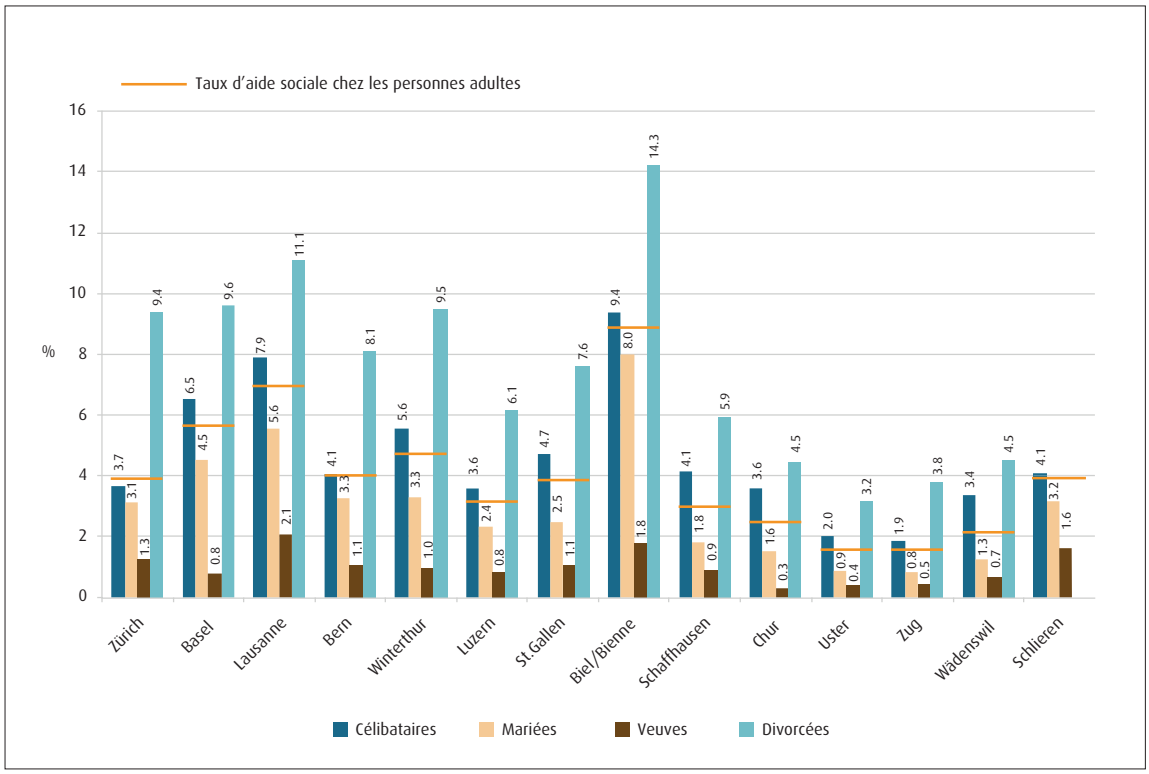
C'est de loin à Bienne que le risque pour les étrangers de dépendre de l'aide sociale est le plus marqué, avec une part de 19,3% des résidents d'origine étrangère bénéficiant d'un soutien. Suivent Winterthour (10,6%), Berne (9,6%) Lausanne (9,2%) ainsi que et Bâle (9,0%). Et c'est à Uster et à Zoug que ce risque est le moindre – chez les étrangers comme pour l'ensemble de la population – avec respectivement 3,6% et 2,4%.

L'évolution du risque de dépendre de l'aide sociale pour la population étrangère ou pour la population suisse dans les villes (figure A18 et figure A19, en annexe) ressort du fait que ce risque a diminué pour les deux groupes de population par rapport à l'année précédente – cependant de manière plus marquée pour la population étrangère que pour les indigènes dans la plupart des villes (à l'exception de Bâle et Saint-Gall, où c'est l'inverse). La tendance à long terme se distingue toutefois selon les villes. A Berne et à Bienne, ce risque a diminué au cours des cinq dernières années aussi bien dans le premier groupe que dans le second. A Lausanne, le risque de dépendre de l'aide sociale a nettement reculé spécialement pour les étrangers et, en 2018, désormais aussi pour les indigènes. A Winterthour, Lucerne et de manière moins marquée à Bâle, Saint-Gall, Schaffhouse, Coire et Uster, on note une tendance à la hausse pour les deux groupes de population. C'était aussi le cas à Schlieren jusqu'en 2016, mais le risque pour la population résidante étrangère de devoir recourir à l'aide sociale y a diminué au cours des deux dernières années alors qu'il s'est stabilisé pour la population indigène. A Zurich, Zoug et Wädenswil, le taux reste pratiquement stable des deux côtés.

On peut expliquer de plusieurs manières le fait que le taux d'aide sociale a diminué plus fortement dans la population étrangère que dans la population suisse. Ainsi, dans les périodes de haute conjoncture, les personnes sans formation professionnelle – qui composent une part importante des bénéficiaires de l'aide sociale étrangers – peuvent aussi plus facilement retrouver un travail. D'autre part, l'évolution structurelle au sein de la population étrangère fait que les employés d'origine étrangère sont davantage aujourd'hui qu'il y a 20 ou 30 ans des personnes bien formées et qualifiées et, dès lors, présentent un risque moindre de dépendre de l'aide sociale en Suisse. C'est en tout cas la situation à Bienne. Ensuite, les efforts particuliers consentis par les villes pour favoriser l'intégration des réfugiés – en association avec une bonne situation sur le marché du travail – ont aussi eu un effet. Finalement, le durcissement des règles relatives au renouvellement de l'autorisation de séjour (nouvelle loi sur les étrangers) a conduit une partie des étrangers à renoncer à demander une aide en dépit de leur droit – ce qui a probablement augmenté le taux de nonrecours.

Dans la plupart des villes, la part des étrangers bénéficiaires de l'aide sociale par rapport au total des personnes soutenues se situe autour de 50% (cf. figure A18, en annexe). Le maximum est enregistré à Schlieren avec 61%, suivie de Bienne (59%), Schaffhouse (54%), Lausanne (51%), Bâle (51%) et Saint-Gall (50%). Même avec une proportion d'étrangers comparativement inférieure à la moyenne (cf. Tableau 2, chapitre 3), ce groupe de population présente à Schaffhouse un risque bien plus élevé de dépendre de l'aide sociale que les résidents citoyens suisses. Dans les autres villes, la part des bénéficiaires de l'aide sociale d'origine étrangère est supérieure à 50%. A Lausanne, la part des personnes ayant la citoyenneté suisse a augmenté ces dernières années ; elle a baissé à Bienne et à Schaffhouse, et de manière moins marquée à Zoug. Dans les autres villes, on ne signale aucune tendance claire.

Figure 22: Taux d'aide sociale selon l'état civil en 2018 (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 chez les personnes adultes est indiqué. Ce taux est généralement inférieur au taux d'aide sociale général car il ne tient pas compte de la part généralement supérieure à la moyenne des enfants et des jeunes bénéficiant de l'aide sociale.

L'origine de la population résidante étrangère est généralement très diverse, et cette diversité se retrouve chez les étrangers soutenus par l'aide sociale. Comme le montre la figure A21, en annexe, on distingue trois groupes de pays d'origine : les pays UE/AELE, le reste de l'Europe (pays de l'Ex-Yougoslavie, Turquie, Russie, Ukraine) et les pays extra-européens. En moyenne sur les 14 villes étudiées, près de 26% des bénéficiaires de l'aide sociale sans passeport suisse viennent de la zone UE/AELE (la proportion varie d'un bon 18% à Berne et Bienne à presque 35% à Uster, Lausanne, Schlieren et Bâle) ; 26% environ sont originaires des autres pays d'Europe (la proportion va de juste 17% à Coire, Zurich et Lausanne à juste 35% à Winterthour, Zoug, Bâle).

Ces dernières années, certaines villes ont connu une modification dans la composition des étrangers bénéficiaires de l'aide sociale : après une hausse marquée jusqu'en 2016 dans les petites villes d'Uster, Zoug, Wädenswil, la part des ressortissants d'un État UE/AELE se stabilise ou recule légèrement depuis 2017 ; le mouvement est identique mais moins prononcé dans les autres villes. La part des ressortissants de pays extra-européens a parfois considérablement grossi dans toutes les villes, sauf à Uster (à ce propos, cf. chapitre 4.1 et figure A12 en annexe). La croissance est spécialement marquée à Coire, sachant qu'il s'agit là de 41 personnes seulement.

Le risque de dépendre de l'aide sociale varie en fonction de l'état civil de l'adulte concerné (figure 22). Dans les 14 villes étudiées, les personnes divorcées sont les plus exposées. Dans la catégorie des divorcés, les grandes villes ainsi que Schlieren comptent pratiquement une personne sur dix à l'aide sociale. Le risque de dépendre de l'aide sociale est aussi supérieur à la moyenne chez les célibataires, à l'exception de Zurich. Chez les personnes mariées et plus encore chez les personnes veuves, le taux d'aide sociale est partout inférieur à la moyenne. Le niveau très faible du taux d'aide sociale chez les personnes veuves s'explique surtout par le fait que les personnes concernées sont généralement à la retraite. Cependant, comme le montre une analyse détaillée du taux des ménages à l'aide sociale dans le rapport de l'année passée (année de rapport 2016) le veuvage à un âge précoce peut facilement entraîner la nécessité de faire appel à un soutien.

La comparaison des taux d'aide sociale chez les personnes divorcées et chez les personnes mariées montre que le risque de dépendre de l'aide sociale à la suite d'un divorce est très différent d'une ville à l'autre. A Uster, à Zoug et Wädenswil, le rapport est de un à quatre ; à Zürich, Winterthour, Saint-Gall et Schaffhouse, le risque est encore multiplié par trois ; l'écart est le plus faible à Bienne et à Lausanne, où le risque de dépendre de l'aide sociale est en soi déjà élevé chez les personnes mariées. En outre, le taux d'aide sociale est plus élevé chez les hommes divorcés que chez les femmes divorcées dans la plupart des villes (Zurich, Bâle, Lausanne, Berne, Saint-Gall, Bienne, Coire et Uster ; cf. figure A22 et figure A23, en annexe). La situation est inversée uniquement à Zoug.

Les célibataires sont également davantage que la moyenne exposés au risque de dépendre de l'aide sociale dans la plupart des villes. Par comparaison avec les personnes mariées, le taux d'aide sociale chez eux n'est toutefois que légèrement plus élevé à Zurich et Berne ; la différence est par contre plus considérable dans les petites villes, à l'exception de Schlieren, et s'avère maximale à Wädenswil où le risque pour les célibataires de se trouver à l'aide sociale est presque trois fois plus élevé que pour les personnes mariées.

Une grande partie des adultes soutenus ne dispose d'aucune formation professionnelle reconnue. Dans la plupart des villes, 39% (Zoug) à 65% (Schlieren) des adultes bénéficiant de l'aide sociale n'ont pas de formation professionnelle (cf. figure 23). Par rapport aux autres villes, Schlieren comprend aussi la part la plus élevée, soit 30% environ, de personnes sans formation professionnelle approfondie par rapport à la population totale.[19] La part des personnes qui n'ont fait que l'école obligatoire au sein de la population est aussi relativement élevée à Bienne et à Lausanne, avec un taux de 28% et quand bien même cette proportion ne se reflète ici pas autant dans l'aide sociale qu'à Schlieren. Comme attendu, toutes les villes accueillent à l'aide sociale une part de personnes sans formation professionnelle proportionnellement nettement plus élevée que dans la population, ce qui traduit aussi le risque élevé de dépendre de l'aide sociale pour ce groupe.

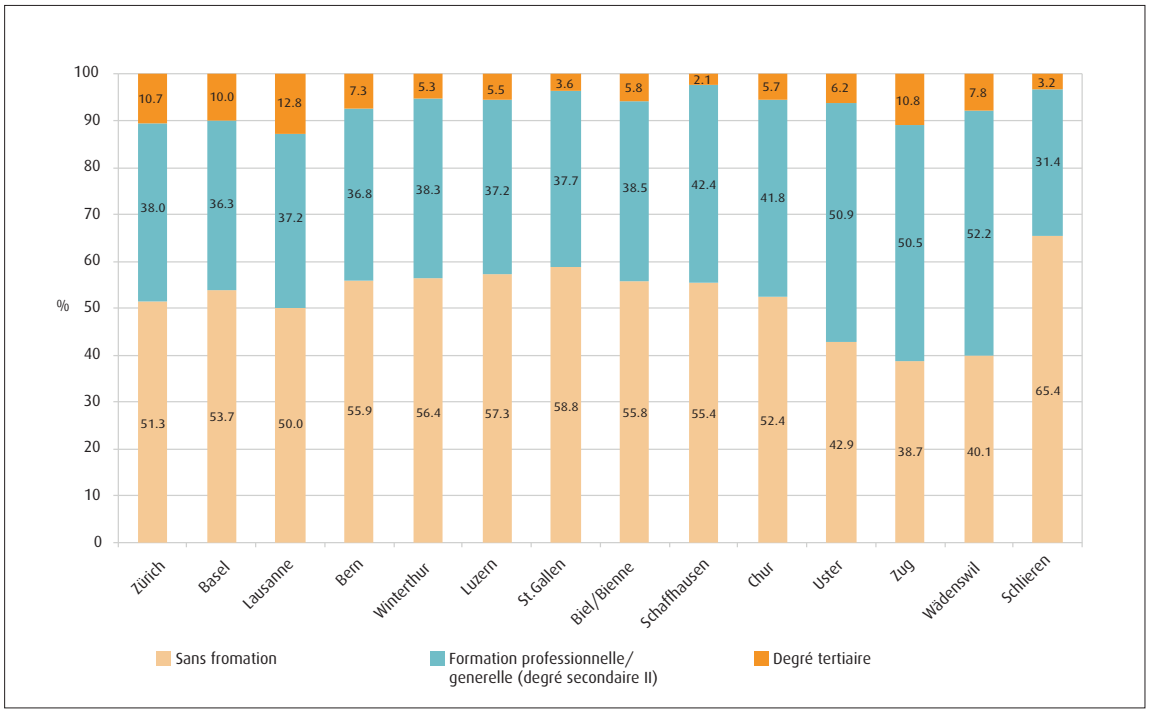
[19] Source : OFS, relevé structurel 2019

Entre 31% (Schlieren) et 52% (Wädenswil) des personnes disposent d'une formation professionnelle ou d'un diplôme de maturité et moins de 10% ont accompli une école supérieure (exceptions : Lausanne 12,8%, Zoug 10,8%. Zurich 10,7% et Bâle 10,0%).

La part des actifs parmi les bénéficiaires de l'aide sociale varie également selon les villes considérées (cf. figure 24) et oscille entre moins d'un cinquième (Zurich, Bienne) et plus d'un quart (Bâle, Berne, Coire, Zoug et Wädenswil). Par rapport à l'année précédente, la proportion marque une hausse dans la majorité des villes (cf. figure A24 , en annexe). Parmi les actifs soutenus, on trouve des travailleurs pauvres (ou working poor ; recours à l'aide sociale malgré un emploi avec un taux d'activité correspondant à 90% au moins dans le ménage), des personnes travaillant dans des conditions précaires (travail sur appel, jobs occasionnels) ainsi que des indépendants et des employés à temps partiel qui dépendent d'une aide pour compléter leur revenu.

La part des personnes sans emploi à l'aide sociale se situe pour l'année sous revue entre 31,5% (Zurich) et 44% (Bienne, Lausanne). 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. Par rapport au total des personnes soutenues, la part des nonactifs dans les villes étudiées n'a que peu varié par rapport à l'année précédente. Considérée sur les cinq dernières années, elle tend à diminuer à Berne et Bienne. Elle est plus ou moins stable ou augmente lègèrement dans les autres villes, étant entendu que les variations d'année en année sont toujours plus prononcées dans les petites villes en raison du nombre plutôt restreint de dossiers.

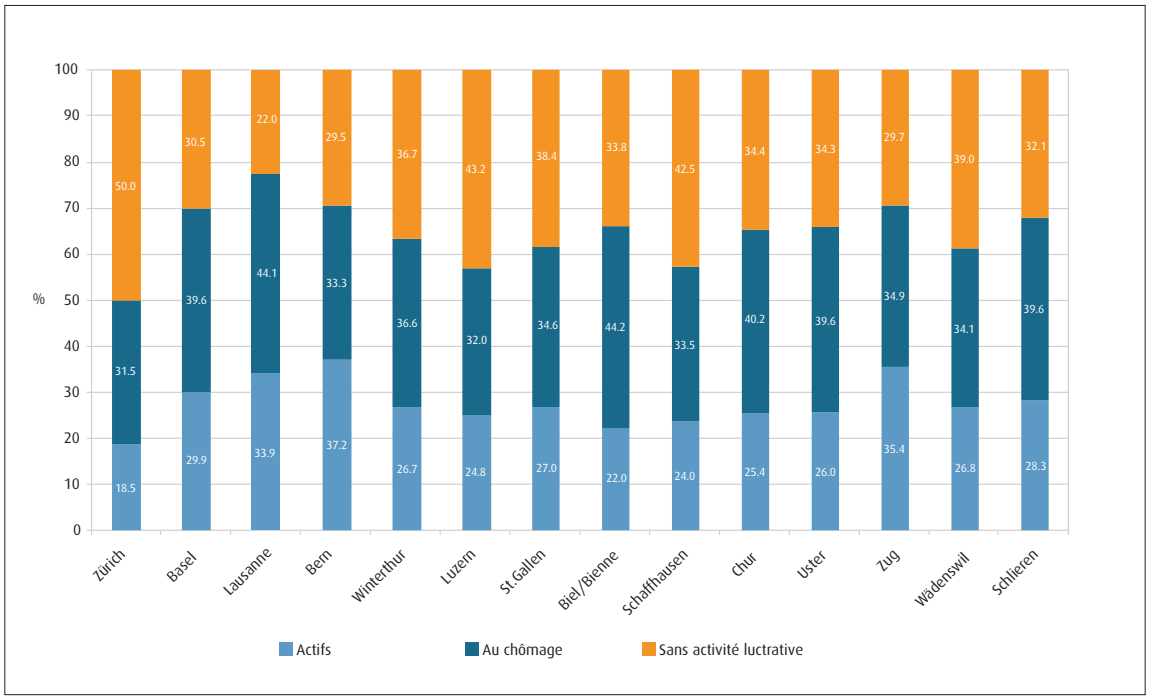
Figure 23: Niveau de formation des bénéficiaires de l'aide sociale dès 18 ans en 2018 (plus haute formation achevée)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

La part des personnes sans activité lucrative à l'aide sociale varie également beaucoup d'une ville à l'autre, allant de plus de 30% à Berne et Zoug jusqu'à près de 50% des personnes soutenues à Zurich. Comptent au nombre des personnes sans activité lucrative les hommes et les femmes qui sont temporairement ou durablement incapables de travailler ou d'accepter un poste de travail en raison de circonstances diverses (maladie, accidents, soins à des proches ou accomplissement d'une formation)[20]. On ne signale à cet égard aucune évolution significative dans les villes comparées (cf. figure A24, en annexe).

Figure 24: Situation financière des bénéficiaires de l'aide sociale dès 15 ans en 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note: La différence entre les personnes au chômage et les personnes non actives n'est pas toujours évidente.

[20] Les apprentis sont comptés au nombre des actifs.

3.7 Indicateurs financiers de l'aide sociale

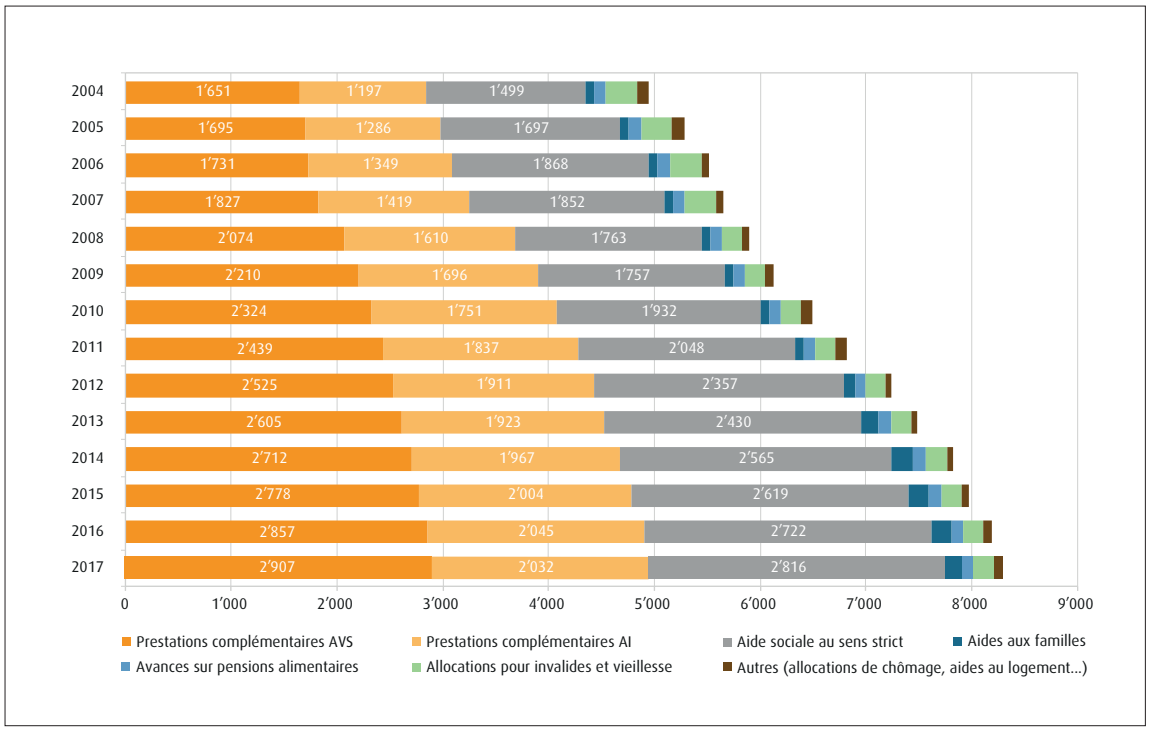
La statistique de l'aide sociale établie par la Confédération est une statistique de cas individuels. Elle permet de déduire et de décrire l'évolution des cas et des caractéristiques structurelles propres aux dossiers et aux personnes soutenues. Le relevé contient en outre des données sur les besoins individuels, la situation du revenu dans un mois donné et le total des versements effectués par dossier. Le chapitre 4.4.1 présente et commente les indicateurs financiers correspondants.

Toutefois, cette statistique ne donne 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 4.4.2 présente et commente ce point plus en détail.

L'OFS publie régulièrement la statistique financière de l'aide sociale au sens large, la dernière édition portant sur l'année 2017 (cf. chapitre 3.3). Ce document porte aussi bien sur l'aide sociale au sens strict (l'aide sociale effective telle qu'analysée dans le présent rapport) que sur d'autres prestations sous condition de ressources accordées en amont de l'aide sociale. Ainsi, l'aide sociale au sens large inclut, outre l'aide sociale au sens strict, les prestations complémentaires à l'AVS/AI, les allocations cantonales pour invalides et vieillesse, les allocations de chômage, les aides aux familles, les avances sur pensions alimentaires ainsi que les aides au logement.

Selon l'OFS, la Confédération, les cantons et les communes ont dépensé en 2017 quelque 8,3 milliards de francs au titre des prestations de l'aide sociale au sens large. (cf. figure 25). Ces charges accusent une hausse d'un bon 70% sur les 15 dernières années. Sur ce montant, les prestations complémentaires à l'AVS/AI représentent une part de juste 60% (CHF 4,9 mia) et l'aide sociale au sens strict un tiers (CHF 2,8 mia). Les dépenses pour l'aide sociale au sens strict ont augmenté de quelque 90% depuis 2004. Les autres prestations de l'aide sociale au sens large (allocations pour invalides et vieillesse, allocations de chômage, aides aux familles, avances sur pensions alimentaires et aides au lo-

Figure 25: Dépenses nettes pour l'aide sociale au sens large en Suisse, par prestation
en millions de francs (prix courants), 2004 - 2017



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

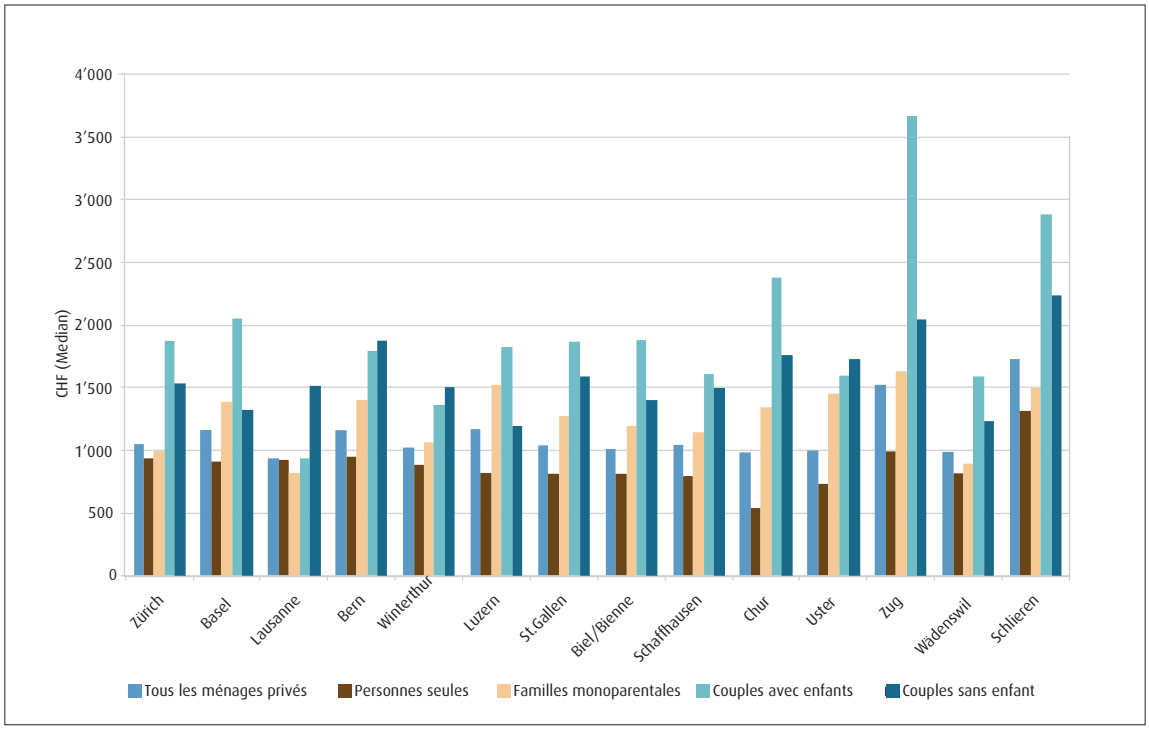
gement) constituent ensemble 6,4% des dépenses. Ces prestations ne sont pas proposées de manière identique dans tous les cantons ou sont parfois conçues différemment (cf. chapitre 3.3).

La hausse des dépenses pour les prestations complémentaires (PC) en général est de quelque 80%. L'écart de progression entre les PC à l'AI (hausse plus rapide) et les PC à l'AVS constaté jusqu'à l'année passée s'est pratiquement résorbé aujourd'hui ; les dépenses pour les PC à l'AVS accusent ainsi une hausse relativement soutenue depuis deux ans. En 2016, 12,5% des rentiers et rentières AVS dépendaient de prestations complémentaires. Cette part a légèrement augmenté ces dernières années (11,6% en 2003). Parmi les survivants (veufs/veuves, enfants), 8,9% ont perçu des prestations complémentaires. En revanche, la part des bénéficiaires de rentes AI ayant reçu des prestations complémentaires accuse une progression remarquable, passant de 26,0% en 2003 à 46% en 2016.

3.7.1 Revenu et besoin financier des bénéficiaires de l'aide sociale

A partir de la statistique de l'aide sociale, on peut procéder à des évaluations détaillées de la situation financière des bénéficiaires de l'aide sociale.[21] Sur l'ensemble des cas, une part considérable dispose d'un revenu propre (revenu d'une activité lucrative, pension alimentaire, prestations d'une assurance sociale, autres prestations sous condition de ressources) et ne touche des prestations de l'aide sociale qu'à titre complémentaire afin de couvrir le minimum vital. Ainsi, en moyenne sur les 14 villes étudiées, 42,5% des bénéficiaires de l'aide sociale disposent d'un revenu propre. La part des dossiers avec revenu propre varie considérablement entre les villes. Elle est de 55% environ à Zoug, Coire et à Schaffhouse. C'est à Berne, Zurich et Bâle qu'elle est la plus faible, avec environ 30-35%% selon le cas.

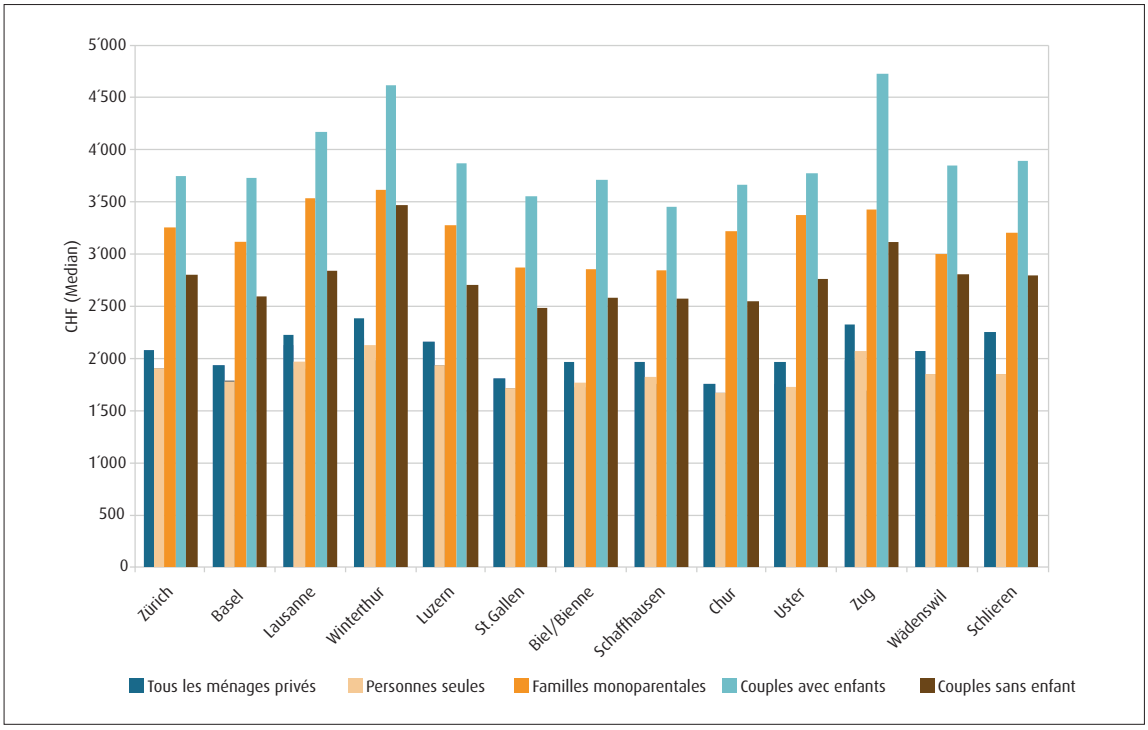
Figure 26: Revenu propre durant le mois de référence selon la structure de l'unité d'assistance en 2018 (uniquement avec revenu)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Dans les petites villes, le nombre de dossiers utilisés pour calculer le revenu pour un mois 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 20 dossiers seulement ; pour les couples sans enfant, ce sont 11 dossiers. Les données ne se réfèrent qu'à des personnes soutenues dans des ménages privés ; les ménages collectifs ne sont pas pris en compte.

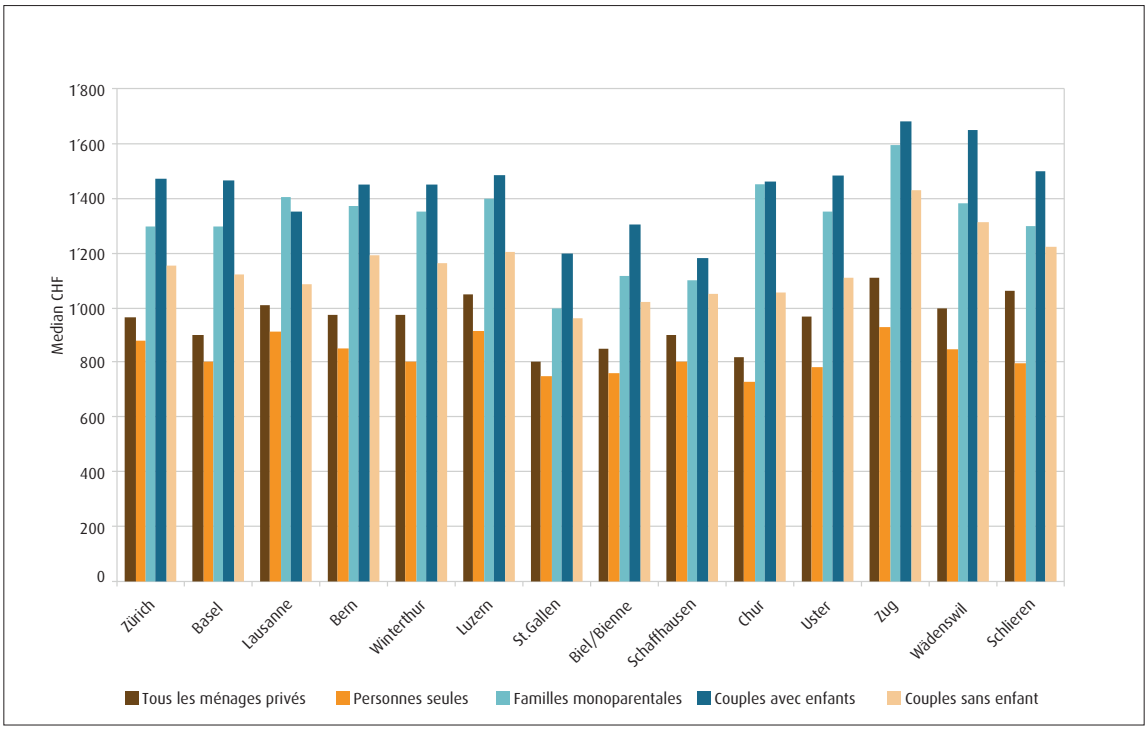
[21] Résumé des données par dossier sans délimitation annuelle

Figure 27: Besoin brut durant le mois de référence selon la structure de l'unité d'assistance en 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : N'étant pas interprétables, les données de Berne ne sont pas présentées.
Les données ne se réfèrent qu'à des personnes soutenues dans des ménages privés ; les ménages collectifs ne sont pas pris en compte.

Figure 28: Part du loyer prise en compte selon la structure de l'unité d'assistance en 2018



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 : 25 couples avec enfants et 12 couples sans enfant) et peuvent donc aboutir à des variations importantes d'une année à l'autre.

Le niveau des revenus propres est très différent selon la situation familiale considérée et oscille en moyenne sur toutes les villes (médiane) entre CHF 881 (personnes seules) et CHF 1958 (couples avec enfants). Il diverge cependant aussi entre les villes selon le type de ménage (cf. figure 26). Les couples avec enfants disposent ainsi en moyenne (médiane) de revenus propres allant de CHF 950 (Lausanne) à env. CHF 3600 (Zoug).[22]

Les revenus des bénéficiaires de l'aide sociale peuvent provenir de plusieurs sources qui ensemble n'atteignent toutefois pas le minimum vital : outre l'activité lucrative, il peut s'agir de prestations d'assurances sociales (AVS, AI, indemnités journalières en cas d'accident, etc.), d'autres prestations sous condition de ressources (p. ex. aides au logement, de pensions alimentaires ou d'avances sur pensions alimentaires, ou encore d'autres revenus (p. ex. forfaits en cas de concubinage).

Si l'on considère uniquement le revenu de l'activité lucrative, on voit qu'une moyenne de 30% environ des ménages privés soutenus dans les villes étudiées perçoivent un salaire. On constate aussi que ce salaire ne suffit pourtant pas à couvrir le minimum vital pour près de 60% des couples avec enfants en moyenne. Les familles monoparentales et les couples sans enfant sont plus rares à avoir une activité lucrative (43% à 44%). Pour les personnes seules, cette part est d'un quart à peine.

Comme on peut s'y attendre, le besoin brut[23] calculé (figure 27) dépend de façon marquante de la structure des unités d'assistance. En même temps cependant, on ne signale pas de grosses différences entre les villes dans les dépenses calculées par type d'unité. Les minimes écarts constatés s'expliquent principalement par les différents niveaux de loyer et la structure d'habitat propre à chaque ville.

Ces différences se manifestent aussi dans la part du loyer calculée dans le budget de soutien (cf. figure 28). Cette part moyenne est 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 familles avec enfants et monoparentales. A Zoug, les loyers sont généralement plus chers, surtout pour les couples avec enfants et les familles monoparentales. L'évaluation des coûts de loyer par pièce selon la structure des unités d'assistance aboutit à un résultat analogue (cf. figure A27, en annexe).

Le mandat de l'aide sociale, qui consiste à accompagner les requérants dans la vie active ainsi qu'à assurer et améliorer leur intégration sociale au sein de la communauté, a été soutenu lors de la révision des normes CSIAS en 2005 par l'introduction d'un système de prestations à caractère incitatif. Cellesci comprennent le supplément d'intégration (SI), la franchise sur le revenu (Franchise) et le supplément minimal d'intégration (SMI). 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. La Franchise est accordée au bénéficiaire qui réalise un revenu provenant d'une activité sur le premier marché du travail. Enfin, seuls certains cantons ont, au début, versé le SMI aux bénéficiaires de l'aide sociale. Ce supplément est accordé aux personnes qui, pour des raisons notamment liées à leur santé, ne sont pas en mesure de participer à des programmes d'occupation ou pour lesquelles les services sociaux compétents n'offrent aucun programme de réinsertion. Le SMI a été supprimé lors de la dernière révision des normes CSIAS de 2015/2016.

[22] La valeur médiane à Zoug se base toutefois sur 20 dossiers seulement.

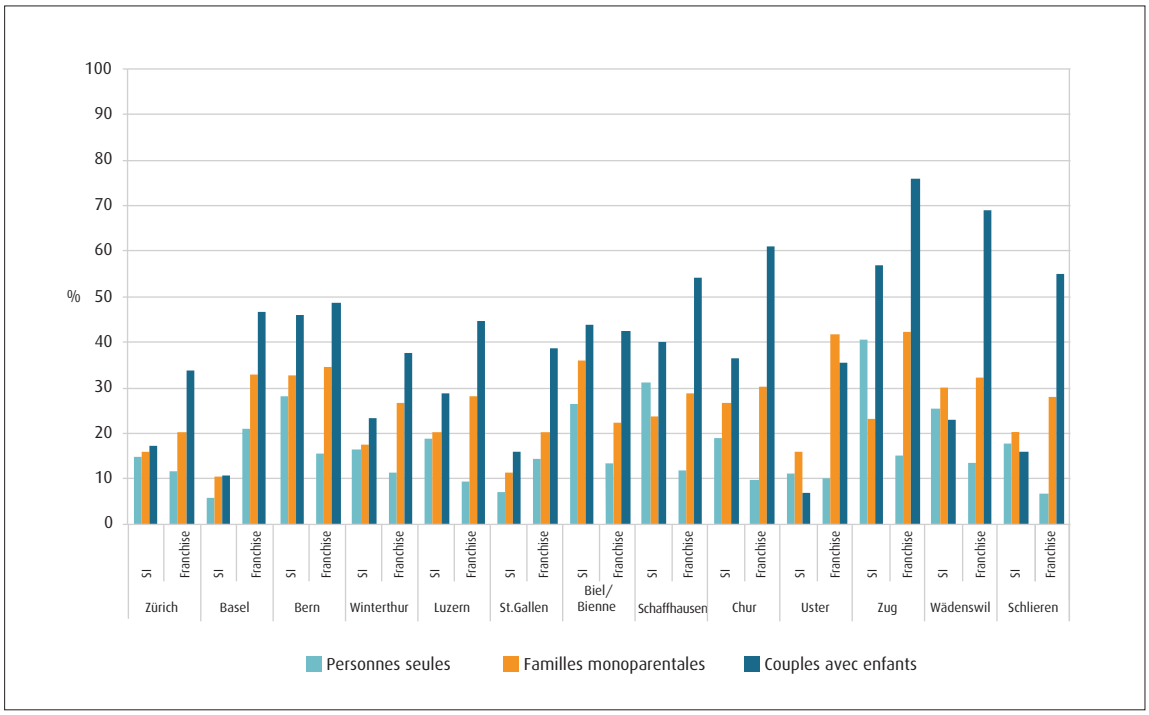
[23] Le besoin brut équivaut au budget total du ménage de l'unité d'assistance avec tous les postes de dépenses considérés (sans déduction des éventuels revenus existants).

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. En outre, la conception du système de prestations au niveau cantonal de même que la pratique de mise en œuvre par les différents services sociaux peuvent varier sensiblement. Cette pratique dépend notamment dépend de la composition des bénéficiaires de l'aide sociale, de la situation sur le marché du travail et de l'offre en programmes de réinsertion.

En conséquence, on constate de grandes différences dans la part des bénéficiaires de l'aide sociale auxquels ces suppléments (taux de soutien) sont accordés, tout comme dans le montant des versements effectués. La figure 29 illustre ce constat en lien avec les différents types de ménage et montre qu'il existe aussi des écarts importants entre des villes d'un même canton.

La révision des normes CSIAS de 2015/2016 a entraîné globalement une réduction des contributions assurées par l'aide sociale. La suppression du SMI n'a pas été compensée par une autre prestation. De plus, plusieurs villes ont restreint les conditions permettant l'octroi d'un SI. A Lucerne p. ex., le SI n'est plus 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. La part des cas ne bénéficiant d'aucun des suppléments mentionnés a dès lors aussi augmenté depuis 2015 dans la majorité des villes. Le durcissement est plus marqué dans les villes qui se montraient autrefois plutôt généreuses dans l'octroi de ces contributions. Notamment à Bienne, où l'on observe une diminution d'un tiers environ des SI accordées aux familles monoparentales et aux couples avec enfants.

Figure 29: Suppléments (SI, Franchise) perçus pendant le mois de référence selon certains types de ménage en 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : N'étant pas interprétables, les données de Lausanne ne sont pas présentées.
La pratique d'octroi de suppléments varie fortement d'un canton à l'autre. Les cantons sont compétents pour légiférer en matière d'aide sociale et règlent donc individuellement l'utilisation des suppléments.

3.7.2 Coûts de l'aide sociale

Le montant des coûts de l'aide sociale au niveau communal dépend de plusieurs facteurs liés au canton ou aux villes elles-mêmes. Le premier élément déterminant est l'ampleur du recours à l'aide sociale (taux d'aide sociale) dans une ville. Mais les paramètres suivants sont aussi à prendre en compte :

- Nombre d'habitants et évolution démographique, environnement socioéconomique (cf. chapitres 3.1 et 3.2)
- Coût de la vie (p. ex. loyers)
- Palette des prestations cantonales sous condition de ressources en amont (cf. chapitre 3.3)
- Composition des dossiers (part des familles nombreuses, personnes seules, personnes avec revenu propre et soutien complémentaire, etc.), part des personnes placées (cf. figure A25, en annexe) et durée de soutien (cf. chapitres 4.1 et 4.2)
- Formes d'organisation (p. ex. offres régionales) et modes de décompte
- Prescriptions cantonales en matière de financement des mesures ordonnées pour l'intégration professionnelle et sociale, des séjours en institution ou de l'accueil des enfants.

Le coût des mesures ordonnées n'est pas toujours mis à la charge des comptes de soutien individuels (financement de type sujet) mais se trouve en partie cofinancé par d'autres sources (subventions, contributions aux déficits, contributions au loyer, etc.) assurées par la Confédération, les cantons ou les communes (financement de type objet).[24] Comme l'illustre le tableau 4, le mode de financement des mesures varie relativement beaucoup d'une ville à l'autre. Il s'avère ainsi que les coûts nets par dossier dans une ville ne dépendent pas uniquement de la manière dont les mesures sont financées. D'autres facteurs, notamment la composition des dossiers et la part des personnes placées dans des homes, ont également une influence majeure.

Une comparaison des coûts par dossier entres les villes doit tenir compte de ces éléments. Autrement dit, les coûts nets par dossier ne doivent être compris que comme une valeur indicative approximative compte tenu des différents modes de financement. Ils sont calculés à partir de la somme des versements effectués aux bénéficiaires de l'aide sociale (besoin de base, frais de logement et de santé, prestations liées à la situation, incitations, etc. ; hors primes d'assurancemaladie) et sous déduction des éventuels revenus. Les revenus comprennent le revenu d'une activité lucrative, les remboursements d'assurances sociales, les allocations d'autres systèmes de prestations liées au besoin (p. ex. avances sur pensions alimentaires) et toute autre source de gain (p. ex. soutien par la parenté).

Comme déjà mentionné, les données indiquées ciaprès sont fournies par les villes elles-mêmes à partir des comptes de la commune et ne proviennent pas de la statistique de l'aide sociale. Les coûts nets par dossier assumés par les villes impliquées oscillent en 2018 entre juste CHF 10000 (Zoug) et plus de CHF 20000 (Schlieren, Winterthour, 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. D'autres villes également n'assument qu'une partie de ces frais.

Les dépenses consenties par l'aide sociale pour les placements et les mesures de réinsertion professionnelle sont très variables selon les villes, ce qui est moins dû aux différentes proportions des personnes bénéficiaires de ces mesures qu'au différents modes de financement appliqués par les villes (cf. aussi tableau Tableau 4).

Les coûts de l'aide sociale ont augmenté ces dernières années. Une des raisons principales en est la hausse du nombre de dossiers dans certaines villes (cf. chapitre 4.1). La durée de soutien moyenne ayant par ailleurs également progressé, il y a toujours plus d'unités soutenues pendant plus de douze mois (une année entière) au lieu de seulement quelques mois dans l'année. En outre, le financement des mesures a tendance ces dernières années à être de plus en plus assuré par des versements directs à la personne, ce qui grève le compte individuel des bénéficiaires de l'aide sociale. Cependant, sur les 13 villes considérées, les frais par cas n'ont pas augmenté de manière significative depuis 2013.

[24] 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 règlement différents en matière de soutien aux parents peut aussi avoir 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.

Le revenu disponible des personnes soutenues n'a pourtant pas évolué à la hausse, mais plutôt à la baisse : avec l'introduction des incitations (suppléments) en 2005, on avait aussi diminué le besoin de base. Pour les jeunes adultes, le besoin de base avait aussi été limité et les frais de loyer pris en charge drastiquement réduits. La révision des normes CSIAS de 2015/2016 a de surcroît supprimé le supplément minimal d'intégration (cf. chapitre 4.4.1) et la pratique d'octroi du supplément d'intégration s'est nettement durcie.

Les coûts 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. A Bienne, où le taux d'aide sociale est clairement supérieur à la moyenne, les coûts par habitant sont aussi très élevés.

Tableau 4: Coûts nets par dossier ou personne et par année (2018) et financement de mesures spécifiques

	Coût nets			Type de financement de mesures spécifiques		
Ville	**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 intrégration sociale et professionelle**
Zürich	14'934	10'000	465	~ obj.	~ subj.	subj.
Bâle	13'953	9'111	601	~ obj.	mixte	~ subj.
Berne	16'374	10'826	543	~ obj.	mixte	obj.
Winterthour	21'115	13'279	741	subj.	subj.	subj.
Lucerne	15'139	9'773	386	~ subj.	~ obj.	~ subj.
Saint-Gall	14'976	9'993	453	~ obj.	~ subj.	subj.
Biel/Bienne	16'844	10'020	1'102	mixte	mixte	~ obj.
Schaffhousen	15'405	9'928	353	~ obj.	~ subj.	subj.
Coire	18'970	12'320	388	~ subj.	~ subj.	~ subj.
Uster	15'389	10'007	171	obj.	~ subj.	subj.
Zoug[1]	9'511	6'516	110	~ obj.	~ obj.	obj.
Wädenswil[2]	21'567	14'301	368	~ obj.	~ subj.	subj.
Schlieren	20'341	12'181	565	subj.	~ subj.	subj.

[1] Zoug: Coût nets, sans les frais liés aux placements
[2] Wädenswil: Coûts net, sans les frais liées à l'intégration professionnelle

Source : Relevé assuré par les villes impliquées dans la comparaison des indicateurs de l'aide sociale, BHF, Travail social ; 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 **grevés à hauteur de 40% au maximum des frais.** L'Etat 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 **grevés à raison de 40% à 60% des frais** ; le solde est couvert par l'Etat sous la forme de subventions, etc.

~ subj.: Les dossiers individuels sont **grevés à hauteur de plus de 60% (mais pas la totalité) des frais**.

subj.: La **totalité des frais (100%)** est portée au compte des dossiers individuels.

4 Annexe : tableaux et figures additionnels

Tableau A1: Part de dossiers du service social de la ville par rapport à tous les dossiers selon SAS

	Nombre de dossiers 2017	Nombre de dossiers 2018
Zürich	94.7%	94.3%
Basel	100.0%	100.0%
Lausanne	87.4%	88.9%
Bern	99.4%	99.6%
Winterthur	100.0%	100.0%
Luzern	86.1%	91.1%
St. Gallen	100.0%	100.0%
Biel/Bienne	99.6%	99.1%
Schaffhausen	100.0%	100.0%
Chur*	84.6%	85.1%
Uster	100.0%	100.0%
Zug	85.9%	84.2%
Wädenswil	100.0%	100.0%
Schlieren	96.3%	96.7%

Note : Les parts indiquées correspondent aux chiffres livrés à l'OFS par les services sociaux (communaux et régionaux dans le cas de Coire). Les autres dossiers sont ceux gérés par des organisations tierces, p. ex. services sociaux pour réfugiés.

Tableau A2 : Répartition des groupes d'âge dans la population en 2018 (31.12.2017)

	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	15.8%	7.6%	21.5%	**17.7%**	13.5%	8.7%	10.0%	5.2%	13.8%	71.0%	15.2%
Basel	15.1%	7.9%	18.0%	15.0%	14.2%	10.8%	12.6%	6.6%	12.9%	67.9%	19.2%
Lausanne	17.2%	**10.6%**	20.1%	15.6%	13.0%	8.8%	9.8%	5.0%	14.5%	70.8%	14.7%
Bern	15.1%	8.1%	20.5%	15.6%	13.6%	9.8%	11.5%	5.8%	13.0%	69.7%	17.3%
Winterthur	18.0%	9.4%	18.0%	14.5%	14.1%	9.7%	11.4%	4.9%	15.4%	68.4%	16.2%
Luzern	14.1%	9.2%	19.1%	14.2%	13.6%	10.3%	13.0%	6.5%	12.0%	68.5%	19.5%
St.Gallen	15.9%	**11.0%**	18.4%	13.5%	13.5%	10.2%	12.0%	5.6%	13.3%	69.1%	17.6%
Biel/Bienne	17.5%	9.4%	15.9%	13.9%	14.5%	10.3%	12.2%	6.3%	14.8%	66.8%	18.5%
Schaffhausen	15.7%	9.4%	**14.8%**	**12.6%**	14.3%	**11.9%**	**14.6%**	**6.7%**	13.1%	**65.7%**	**21.3%**
Chur	14.2%	9.5%	15.3%	**12.9%**	15.3%	**11.9%**	**14.8%**	6.2%	**11.7%**	67.3%	**20.9%**
Uster	**18.5%**	8.9%	**14.1%**	14.8%	**16.1%**	10.4%	13.0%	4.3%	**15.6%**	67.1%	17.3%
Zug	16.9%	**6.8%**	**14.9%**	16.3%	**16.4%**	10.6%	12.7%	5.2%	14.3%	67.8%	18.0%
Wädenswil	17.7%	8.2%	12.5%	14.4%	**15.7%**	**11.4%**	**14.7%**	5.3%	14.8%	**65.1%**	20.1%
Schlieren	17.4%	9.9%	19.3%	16.4%	13.9%	9.5%	9.2%	4.3%	14.7%	71.8%	13.5%
Moyenne	16.0%	8.6%	19.1%	15.6%	13.9%	9.7%	11.4%	5.5%	13.7%	69.3%	17.0%

Source : OFS, STATPOP

Rouge gras: nettement au-dessus de la moyenne ; **noir gras**: nettement au-dessous de la moyenne.

Tableau A3: Répartition des groupes d'état civil dès 18 ans en 2018 (31.12.2017)

	Total personnes dès 18 ans				Hommes dès 18 ans (total 100%)				Femmes dès 18 ans (total 100%)			
	célibataires	**mariées**	**veuves**	**divorcées**	**célibataires**	**mariées**	**veuves**	**divorcées**	**célibataires**	**mariées**	**veuves**	**divorcées**
Zürich	45.5%	39.3%	4.7%	10.5%	49.1%	40.8%	1.8%	8.3%	41.9%	37.9%	7.6%	12.6%
Basel	39.6%	42.5%	6.2%	11.7%	42.5%	45.3%	2.5%	9.7%	36.9%	40.0%	9.6%	13.5%
Lausanne	43.4%	40.3%	4.9%	11.3%	46.9%	42.8%	1.7%	8.6%	40.2%	38.1%	7.8%	13.8%
Bern	45.4%	38.6%	5.4%	10.6%	47.9%	41.2%	2.2%	8.8%	43.2%	36.3%	8.3%	12.2%
Winterthur	36.3%	47.9%	5.4%	10.4%	40.0%	49.6%	2.1%	8.3%	32.8%	46.3%	8.5%	12.4%
Luzern	42.4%	41.7%	6.0%	10.0%	45.3%	44.2%	2.3%	8.1%	39.7%	39.3%	9.3%	11.6%
St.Gallen	39.1%	44.6%	5.6%	10.7%	42.9%	46.4%	2.2%	8.4%	35.5%	42.8%	8.8%	12.9%
Biel/Bienne	35.5%	43.9%	**6.9%**	**13.7%**	40.2%	45.9%	2.5%	**11.4%**	31.1%	41.9%	**11.0%**	**16.0%**
Schaffhausen	**32.3%**	49.7%	**6.8%**	11.1%	**36.3%**	**52.1%**	**2.6%**	8.9%	**28.5%**	47.5%	**10.8%**	13.2%
Chur	36.1%	46.0%	6.4%	11.4%	40.0%	48.4%	2.4%	9.1%	32.5%	43.8%	10.1%	13.6%
Uster	**32.3%**	**51.9%**	5.1%	10.7%	**35.6%**	**53.5%**	2.2%	8.6%	**29.1%**	**50.4%**	7.9%	12.6%
Zug	**33.4%**	**51.9%**	5.1%	9.7%	**36.2%**	**53.3%**	2.0%	8.5%	30.4%	**50.5%**	8.3%	**10.9%**
Wädenswil	**30.0%**	**53.0%**	5.7%	11.2%	**33.4%**	**55.4%**	2.4%	8.8%	**26.9%**	**50.9%**	8.7%	13.5%
Schlieren	**33.1%**	**52.8%**	4.8%	9.4%	**37.1%**	**53.1%**	**1.6%**	8.1%	**28.7%**	**52.4%**	8.2%	**10.6%**
Moyenne	41.2%	42.5%	5.4%	10.9%	44.6%	44.6%	2.1%	8.7%	38.0%	40.6%	8.5%	12.9%

Source : OFS, STATPOP

Rouge gras: nettement au-dessus de la moyenne ; **noir gras**: nettement au-dessous de la moyenne.

Tableau A4: Types de ménage dans les villes en 2018 (31.12.2017)

	Un adulte	Deux adultes mariés	Deux adultes non mariés	Trois adultes ou plus	Un adulte avecmineurs	Deux adultes mariés, avec mineurs	Deusx adultes non mariés, avec mineurs	Trois adultes ou plus, avec mineurs	ménages sans mineurs	ménages avec mineurs
Zürich	44.9%	12.2%	16.0%	7.3%	2.6%	10.7%	3.0%	3.2%	80.5%	19.5%
Basel	48.0%	13.8%	12.9%	7.3%	2.9%	9.2%	2.6%	3.4%	82.0%	18.0%
Lausanne	47.2%	11.4%	13.0%	7.2%	4.2%	10.1%	**3.5%**	3.5%	78.8%	21.2%
Bern	45.1%	11.9%	15.4%	9.1%	2.7%	8.5%	3.0%	4.4%	81.5%	18.5%
Winterthur	38.1%	16.8%	13.9%	8.4%	2.8%	13.4%	2.7%	3.9%	77.2%	22.8%
Luzern	45.5%	15.6%	15.2%	6.9%	2.5%	9.6%	2.3%	**2.4%**	**83.2%**	**16.8%**
St.Gallen	45.2%	15.3%	13.0%	7.8%	2.7%	10.7%	2.0%	3.2%	81.3%	18.7%
Biel/Bienne	47.4%	13.5%	10.5%	7.6%	4.3%	9.7%	3.0%	4.2%	78.9%	21.1%
Schaffhausen	40.6%	18.7%	12.0%	8.9%	2.4%	11.3%	2.0%	4.0%	80.3%	19.7%
Chur	43.1%	17.9%	13.3%	8.0%	2.5%	10.0%	2.3%	2.9%	82.4%	17.6%
Uster	**34.4%**	18.5%	13.5%	9.2%	2.6%	**15.1%**	2.6%	4.0%	**75.6%**	**24.4%**
Zug	38.1%	18.8%	12.9%	8.7%	2.1%	14.0%	2.3%	3.1%	78.6%	21.4%
Wädenswil	**34.1%**	19.8%	12.3%	**10.2%**	2.1%	13.6%	2.5%	**5.4%**	76.4%	23.6%
Schlieren	36.2%	16.1%	13.5%	**9.9%**	2.1%	14.2%	2.1%	**6.0%**	**75.6%**	**24.4%**
Moyenne	42.0%	15.7%	13.4%	8.3%	2.8%	11.4%	2.6%	3.8%	79.4%	20.6%

Source : OFS, STATPOP

Rouge gras: nettement au-dessus de la moyenne ; **noir gras**: nettement au-dessous de la moyenne.

Tableau A5: Solde de pendulaires se rendant au travail, par ville

	Total des employés dans la ville	Pendulaires sortants	Pendulaires internes	Pendulaires entrants	Rapport pendulaires sortants-entrants	Rapport pendulaire entrants-employés
Zürich	196’325	58’498	137’827	228’205	3.90	1.16
Basel	73’265	23’479	49’786	68’746	2.93	0.94
Lausanne	57’367	26’851	30’517	60’184	2.24	1.05
Bern	66’872	24’288	42’585	109’369	4.50	1.64
Winterthur	50’865	28’456	22’409	33’272	1.17	0.65
Luzern	40’090	20’105	19’985	40’837	2.03	1.02
St.Gallen	35’123	12’610	22’513	38’565	3.06	1.10
Biel/Bienne	21’109	10’147	10’962	19’828	1.95	0.94
Schaffhausen	15’966	7’457	8’509	10’891	1.46	0.68
Chur	17’249	4’965	12’284	12’756	2.57	0.74
Uster	16’105	12’184	3’921	9’703	0.80	0.60
Zug	13’121	7’991	5’130	22’452	2.81	1.71
Wädenswil	10’291	7’963	2’329	5’154	0.65	0.50
Schlieren	7’969	6’765	1’205	11’642	1.72	1.46

Source : OFS; relevé structurel
Note : Les résultats se basent sur les relevés structurels cumulés de cinq années consécutives (2013-2017). Dans la me-sure où il s’agit de sondages par échantillon, les données sont plus aléatoires pour les petites villes (fourchette plus large).

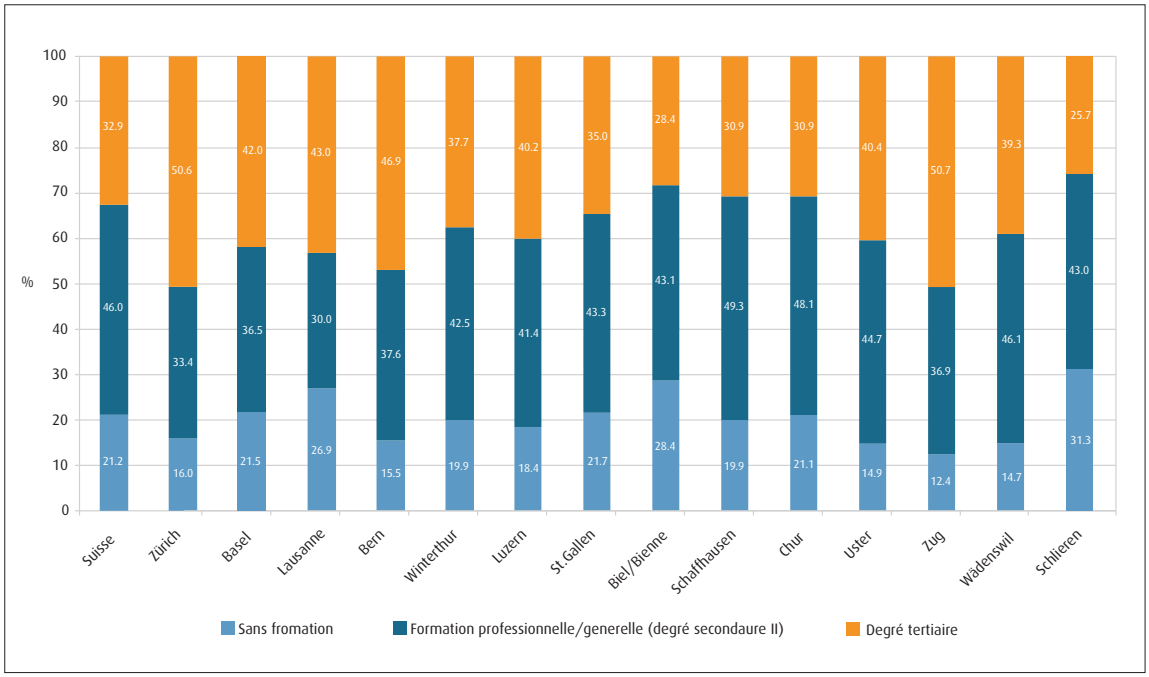
Tableau A6: Dossiers et personnes à l'aide sociale et taux d'aide sociale

	Nombre de dossiers avec un versement en 2018	Nombre de personnes sourtenues en 2018	Taux d'aide sociale en 2018 personnes sourtenues par rapport à la population en %
Zürich	12'641	18'892	4.6
Basel	7'391	11'319	6.6
Lausanne	7'349	10'824	7.8
Bern	4'402	6'662	5.0
Winterthur	3'874	6'162	5.6
Luzern	2'090	3'210	3.9
St.Gallen	2'276	3'411	4.5
Biel/Bienne	3'569	6'001	11.0
Schaffhausen	829	1'288	3.5
Chur	717	1'104	3.2
Uster	382	588	1.7
Zug	348	508	1.7
Wädenswil	370	559	2.6
Schlieren	521	870	4.6

Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

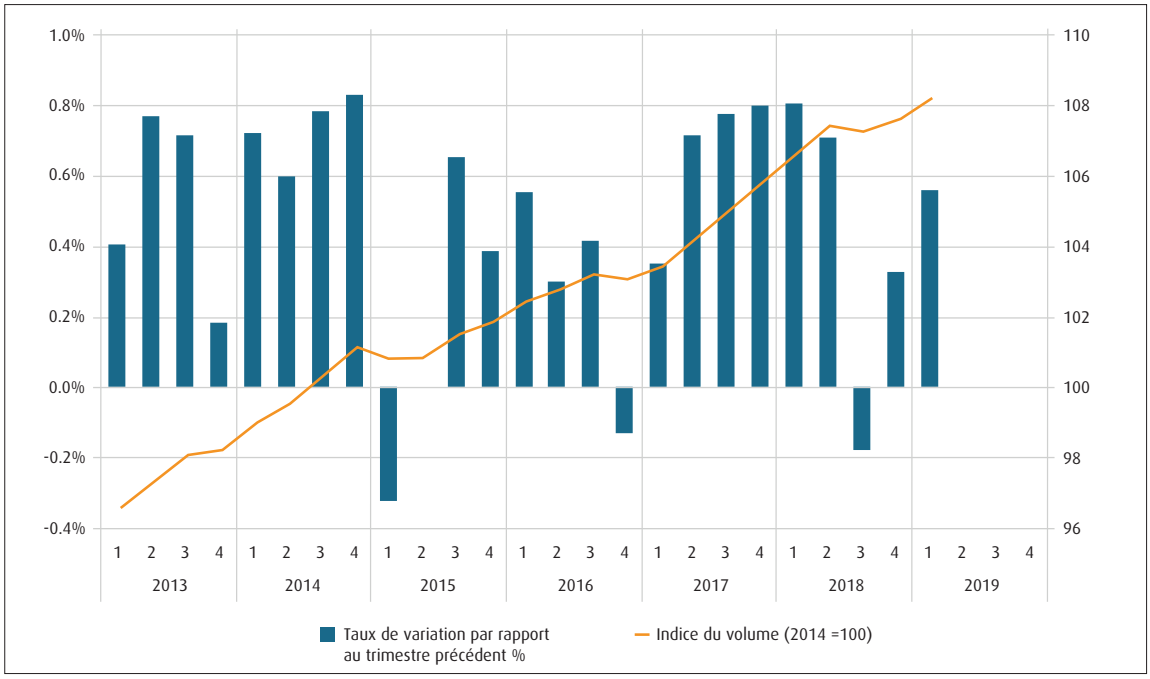
Note : Un dossier peut comprendre une personne seule, un couple avec ou sans enfants ainsi qu'une famille monoparentale. Par rapport aux comparaisons internes à un canton ou entre cantons, les chiffres relatifs au nombre de dos-siers ou de personnes publiés par l'OFS varient légèrement puisque les bénéficiaires de l'aide sociale au niveau cantonal ne sont comptés que dans la dernière commune sollicitée. Comme expliqué au chapitre 4.4 concernant les finances, toutes les villes ne considèrent pas toutes les personnes placées comme étant à l'aide sociale ; celles-ci sont parfois saisies dans des statistiques spéciales sur l'aide aux jeunes et aux familles. Ce décompte des dossiers et des personnes exclut les personnes qui sont entrées en Suisse en tant que requérants d'asile, font encore l'objet d'une procédure d'asile, vivent en Suisse en qualité de réfugiés reconnus depuis moins de cinq ans ou de personnes admises à titre provisoire depuis moins de sept ans.

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



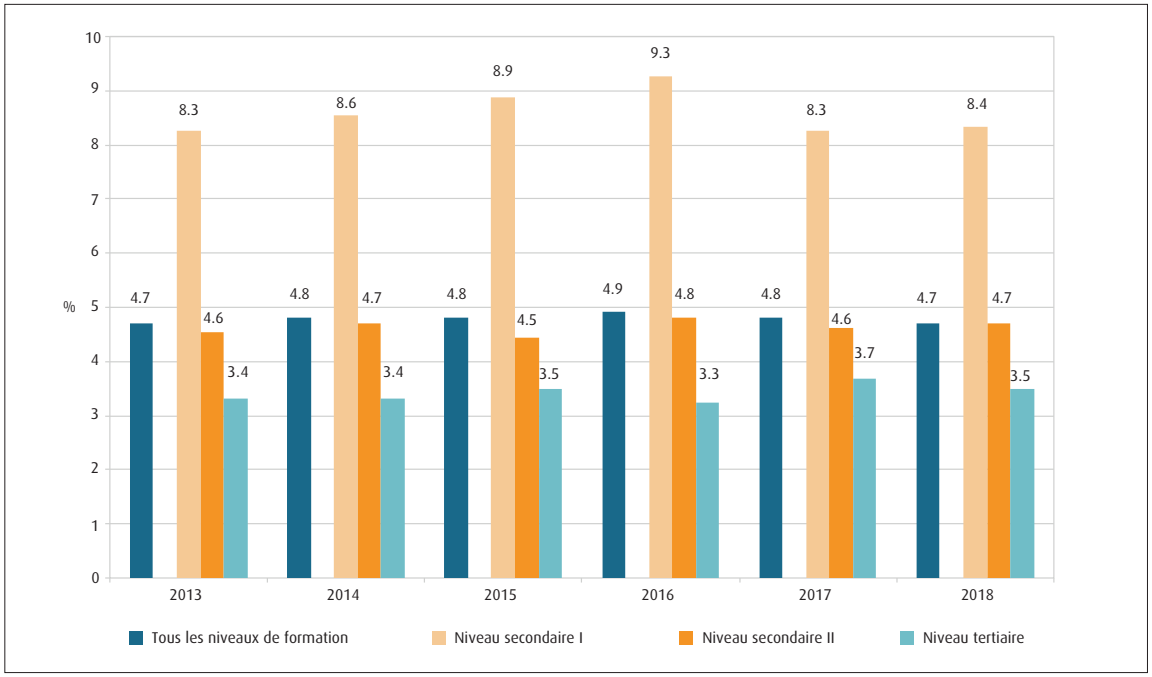
Source: OFS, relevé structurel
Note : Les résultats se basent sur les relevés structurels cumulés de cinq années consécutives (2013-2017).

Figure A2: Évolution du produit intérieur brut réel en Suisse (2013 – 2019)



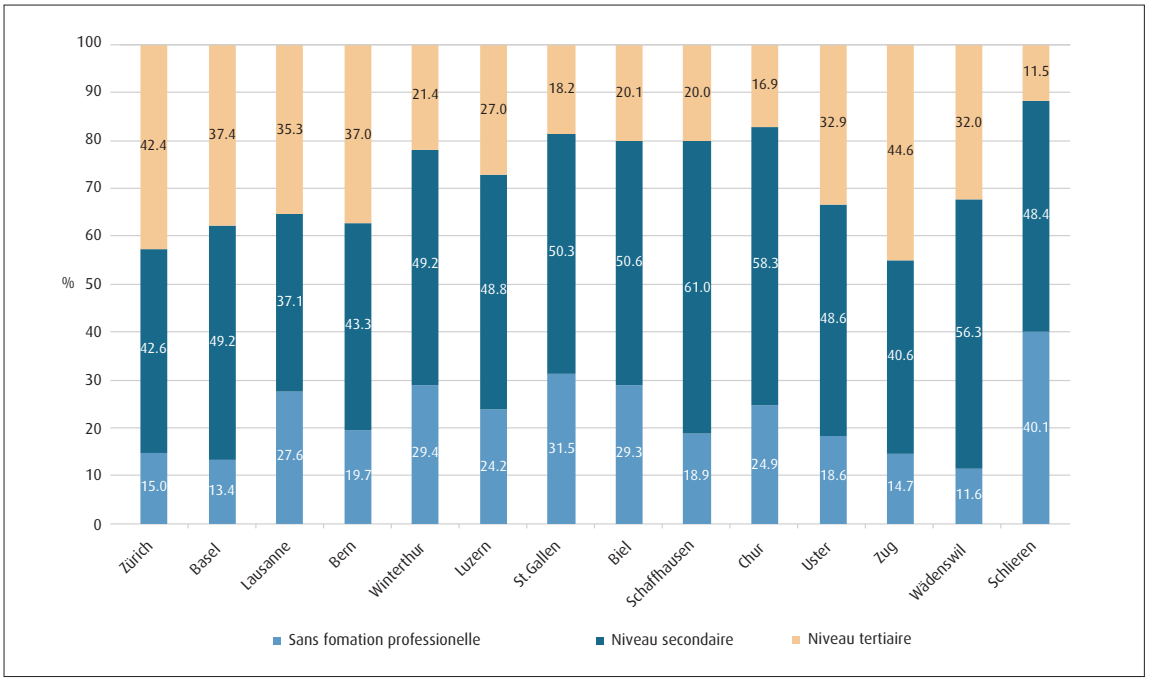
Source : Secrétariat d'État à l'économie SECO
Note : Produit intérieur brut réel – taux de variation par rapport au trimestre précédent et indice de volume ; indice de volume (2014=100), valeurs corrigées des variations saisonnières et des effets calendaires, chaînées, rapportées aux prix de l'année précédente (année de référence 2014) et non annualisées.

Figure A3: Taux de chômage (BIT) selon niveau de formation



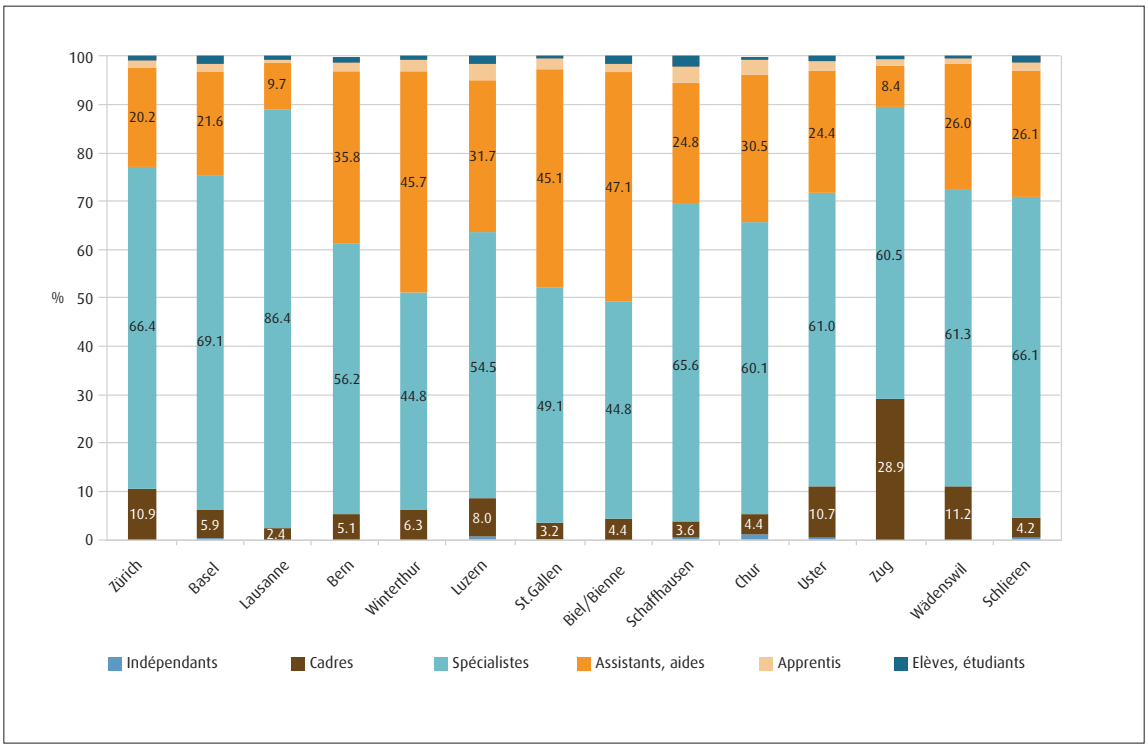
Source : OFS, Enquête suisse sur la population active (ESPA)
Note : Selon le Bureau international du travail (BIT) est considérée comme étant au chômage toute personne qui n'était pas active durant la semaine de référence, qui a cherché activement un emploi et qui était disposée à accepter un poste (indépendamment de son inscription à l'ORP) durant les quatre semaines précédentes.

Figure A4: Chômeurs selon niveau de formation, parts, Ø 2018



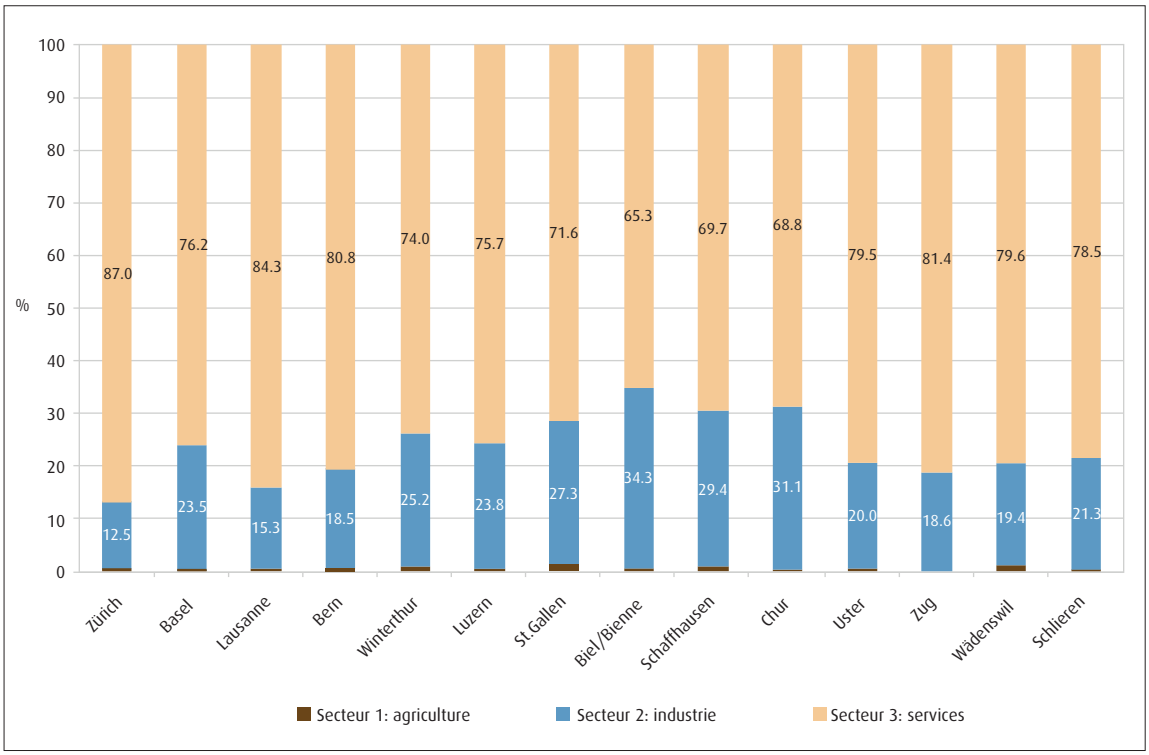
Source: Secrétariat d'Etat à l'économie SECO
Note : Vu la part élevée de données manquantes, les chiffres concernant les villes de Bâle, Coire et Zoug sont à interpréter avec prudence.

Figure A5: Chômeurs selon fonction, parts, Ø 2018



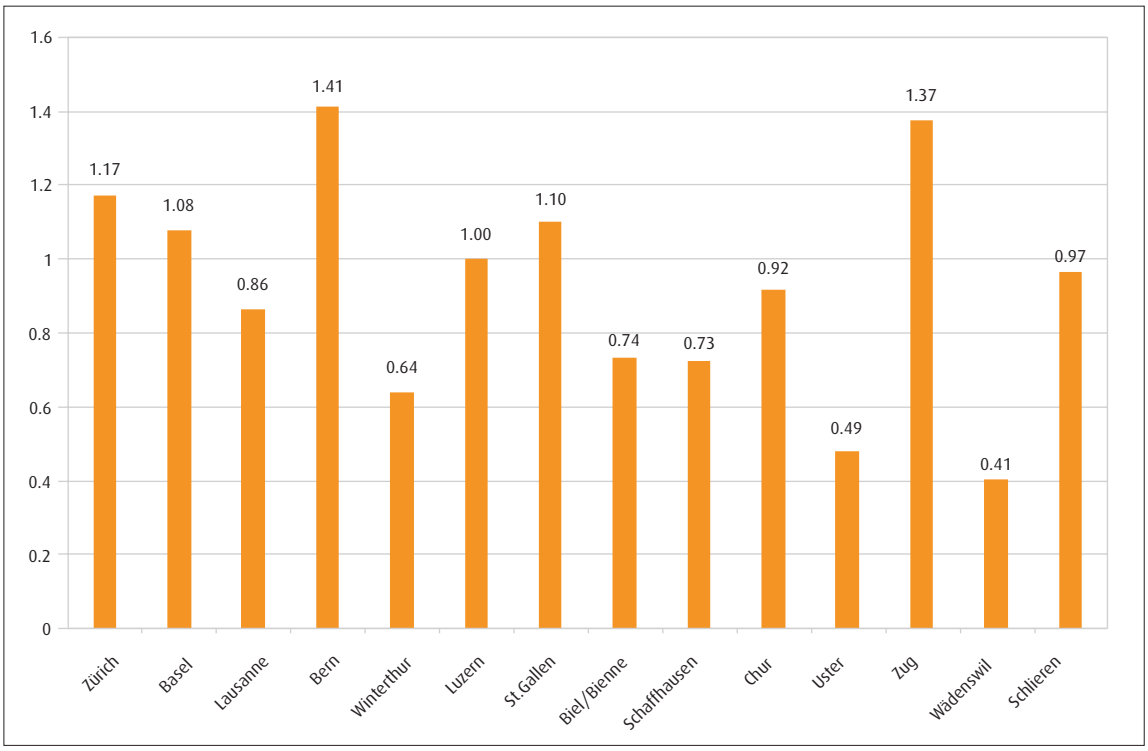
Source : Secrétariat d'État à l'économie SECO

Figure A6: Personnes actives par secteur économique Ø 2018



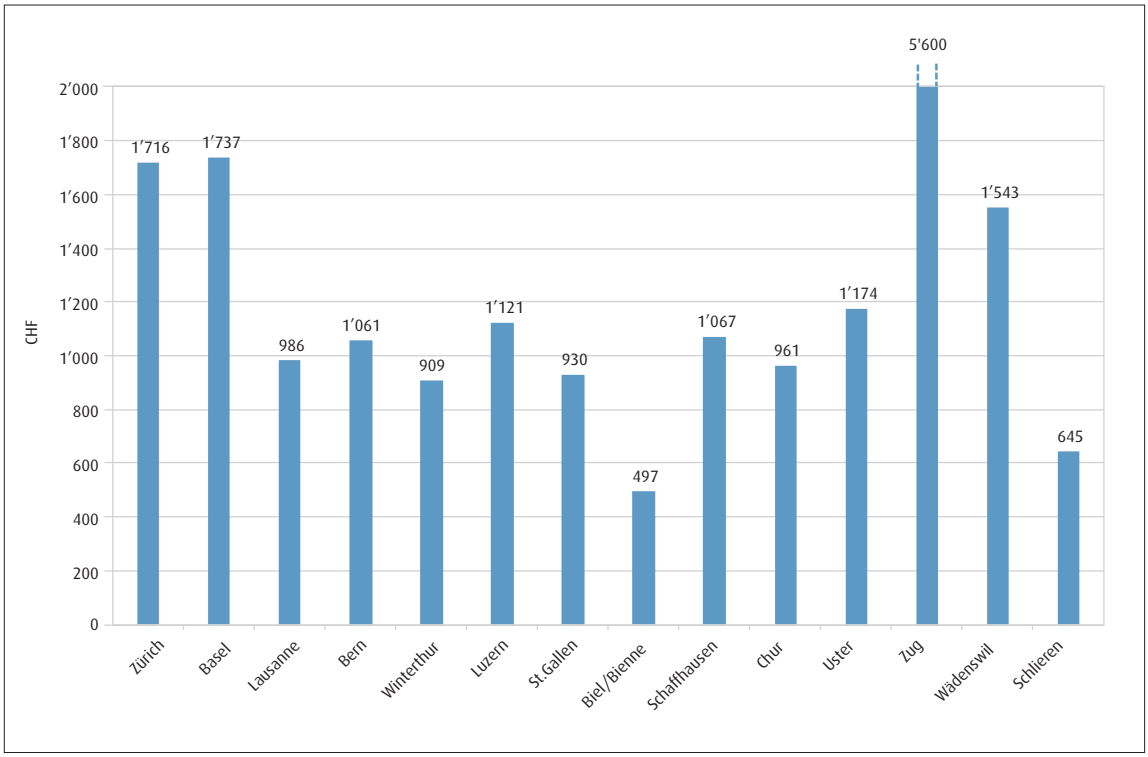
Source : Secrétariat d'État à l'économie SECO

Figure A7: Nombre de personnes actives par habitant en 2016



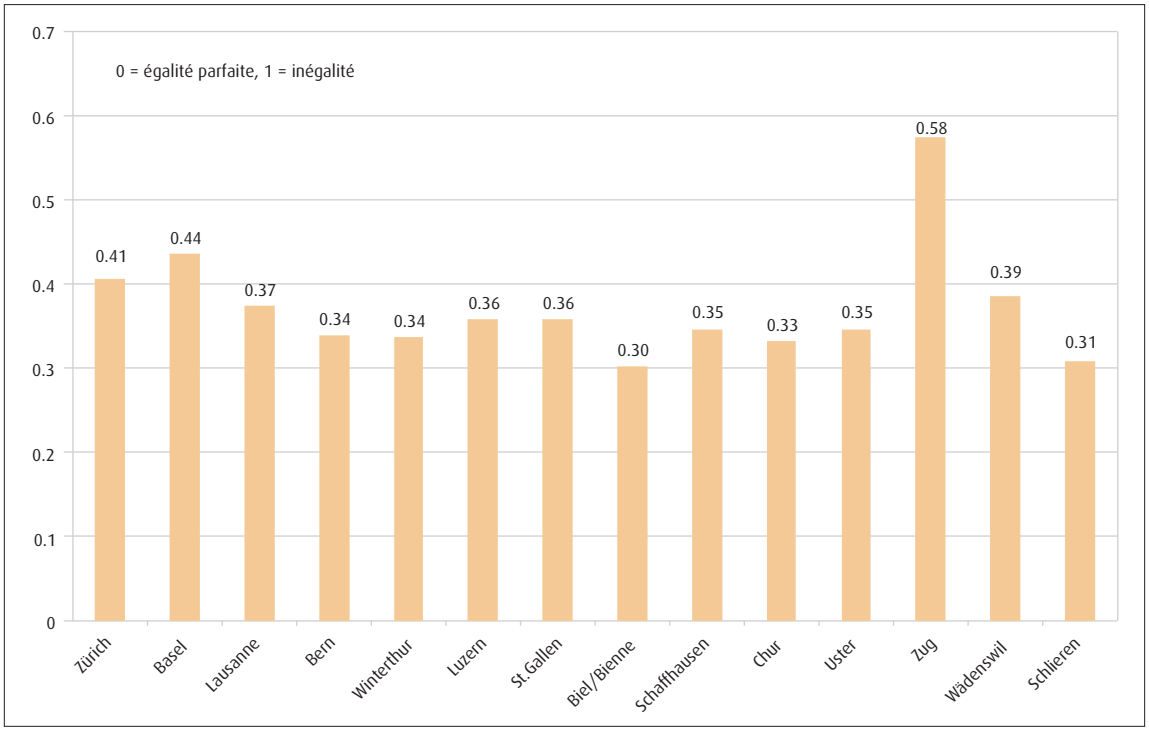
Source : OFS, Statistique structurelle des entreprises (STATENT) et STATPOP.

Figure A8: Capacité contributive par habitant : impôt fédéral direct par rapport à la population résidante en 2015



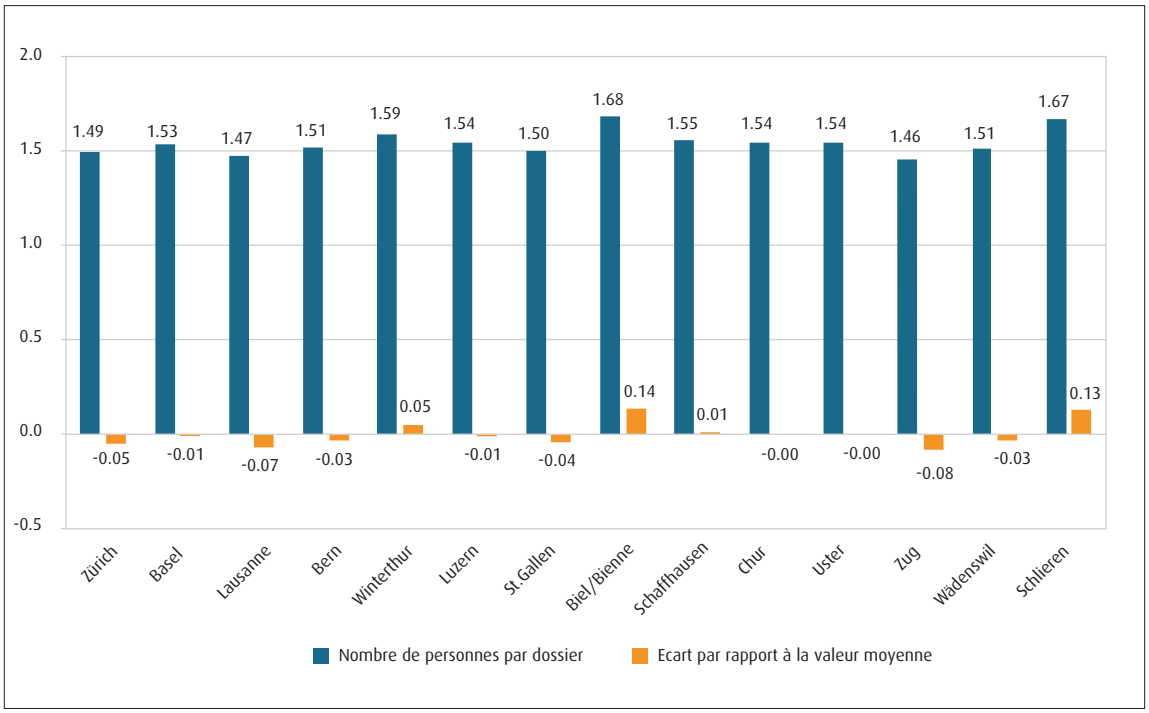
Source : Département fédéral des finances DFF ; statistique de l'impôt fédéral direct, personnes physiques, année fiscale 2015

Figure A9: Répartition des revenus (indice de Gini) en 2015



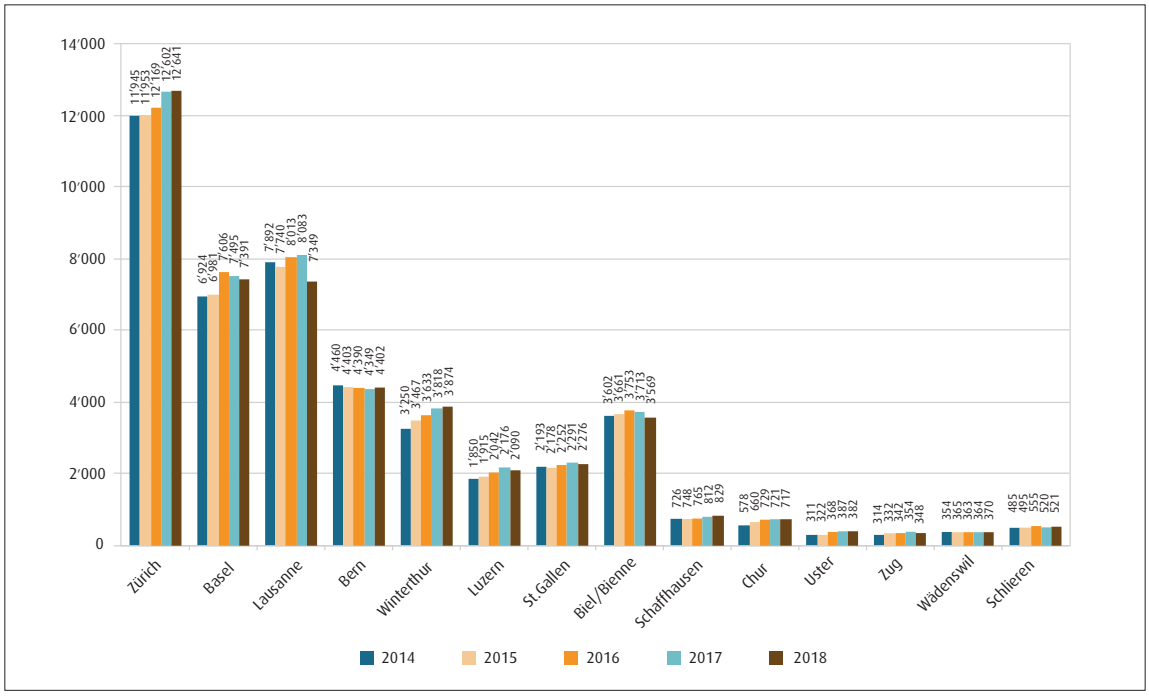
Source : Administration fédérale des contributions (2018), statistique de l'impôt fédéral direct, année fiscale 2015.
Note : L'indice de Gini se base sur le revenu équivalent net (cf. Glossaire des termes liés à l'aide sociale).

Figure A10: Nombre de personnes par dossier en 2018



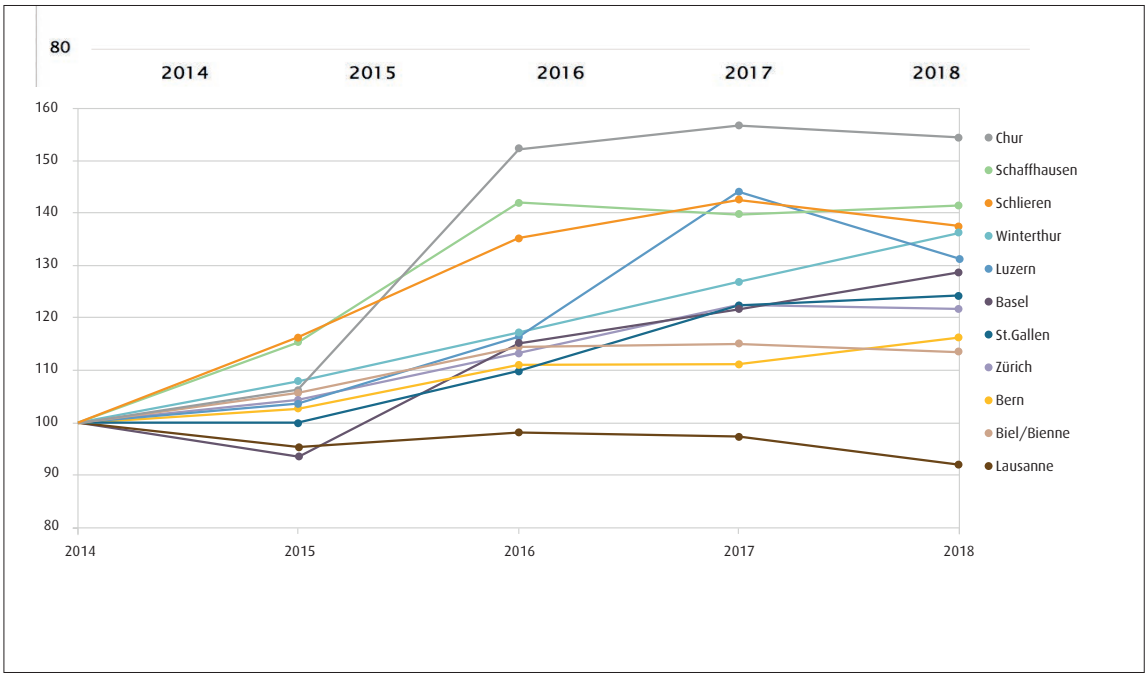
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A11: Évolution des dossiers : nombre de dossiers de 2014 à 2018 (avec versement de prestations pendant la période de relevé)



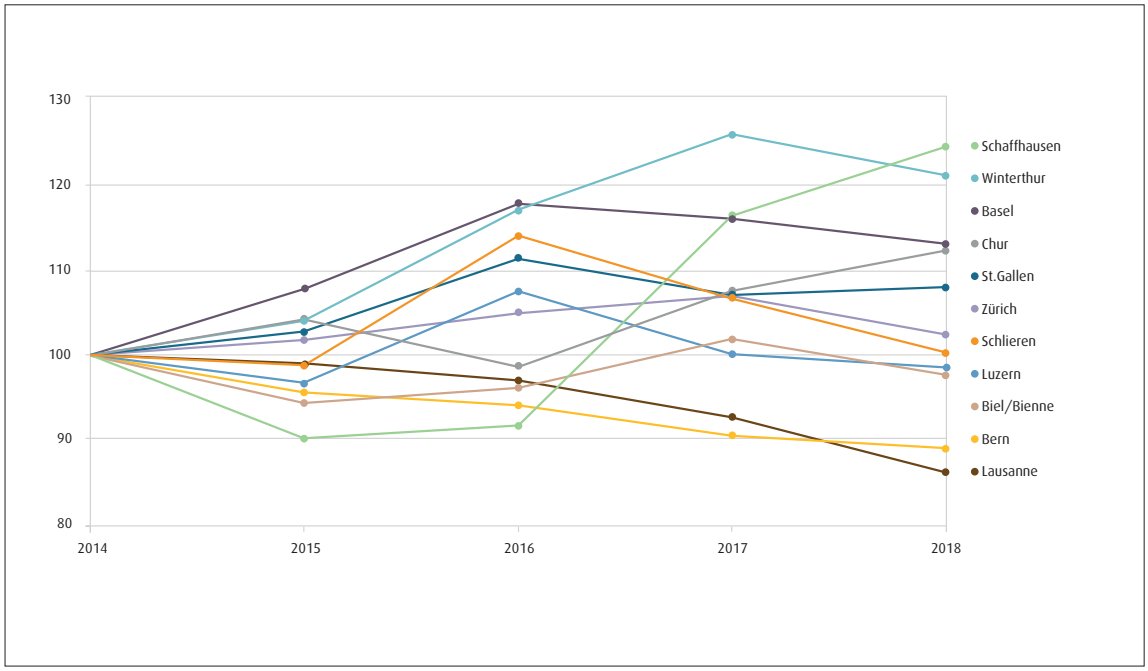
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A12: Évolution du nombre des personnes soutenues d'origine extra-européenne de 2014 à 2018 (indice 2014=100)



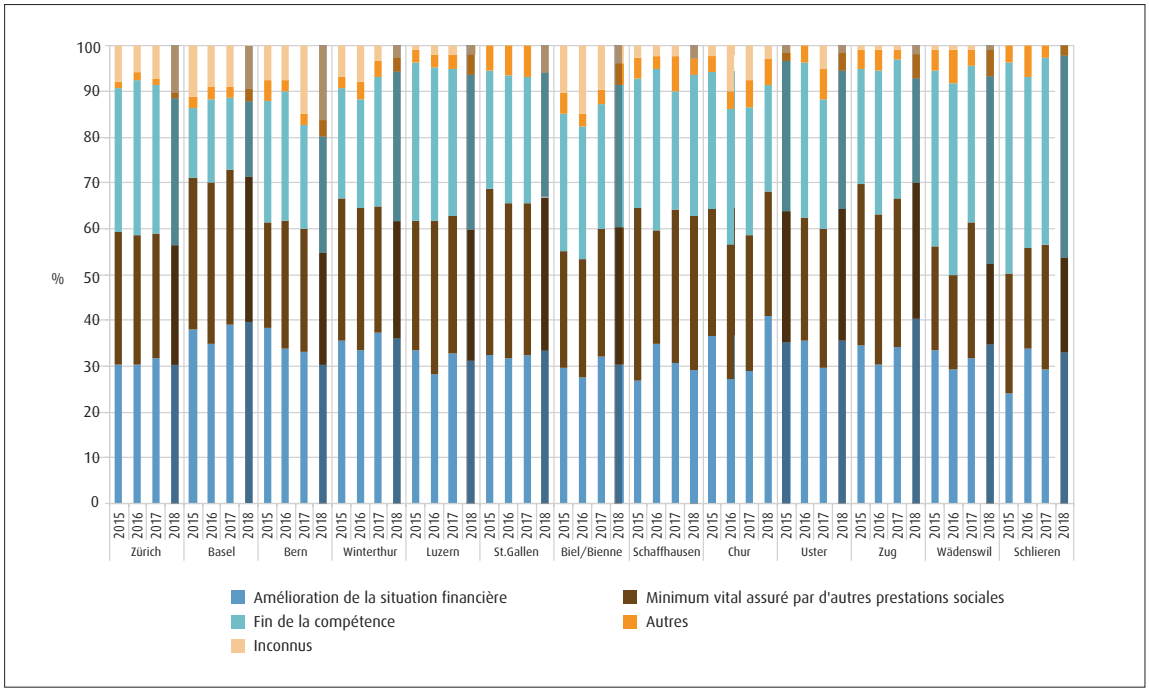
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A13: Évolution du nombre des personnes soutenues originaires des pays UE/AELE de 2014 à 2018 (indice 2014=100)



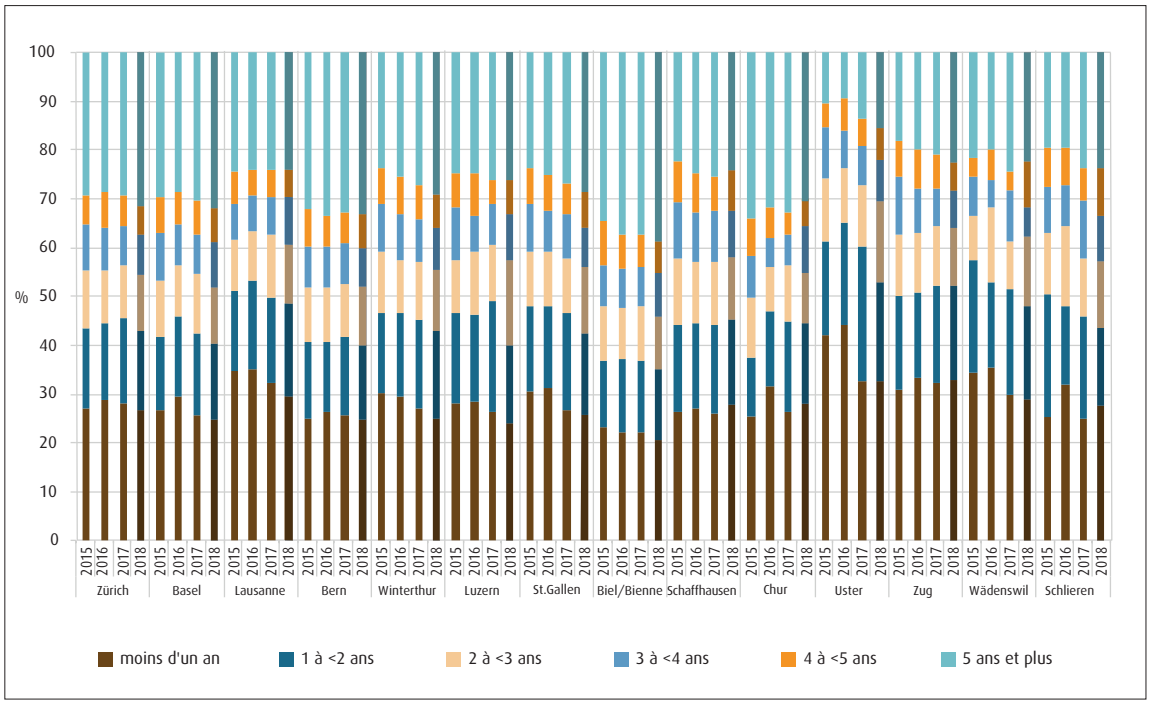
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A14: Évolution des motifs de clôture des dossiers de 2015 à 2018



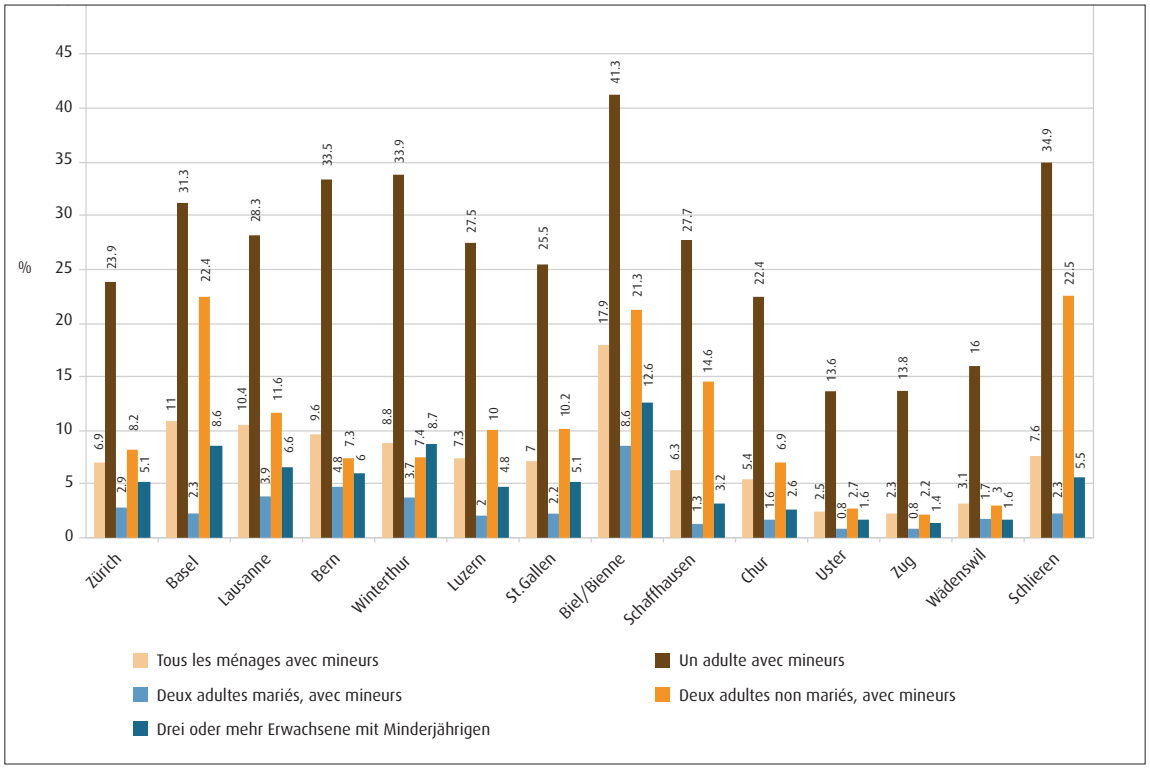
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Lausanne enregistre une part importante de disparitions (sans données, inconnus), de sorte que les résultats ne sont pas reportés.

Figure A15: Évolution de la durée de soutien dans les dossiers actifs de 2015 à 2018



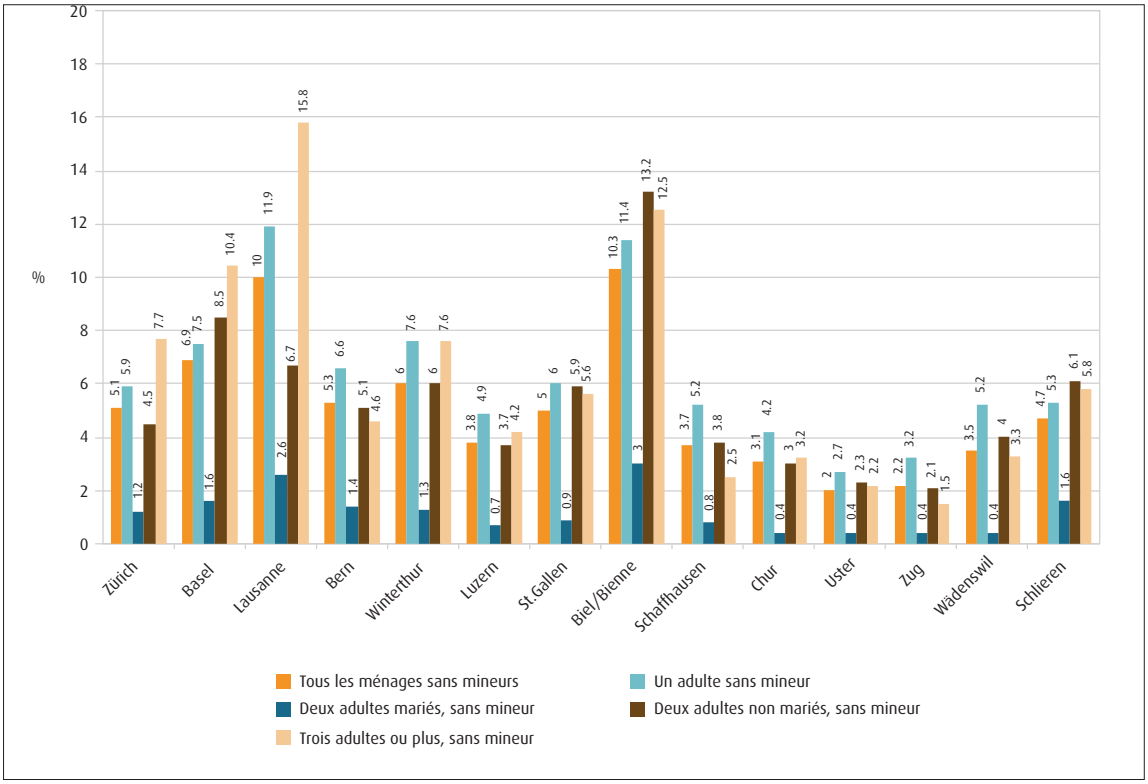
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A16: Taux des ménages à l'aide sociale en 2018, ménages avec mineurs



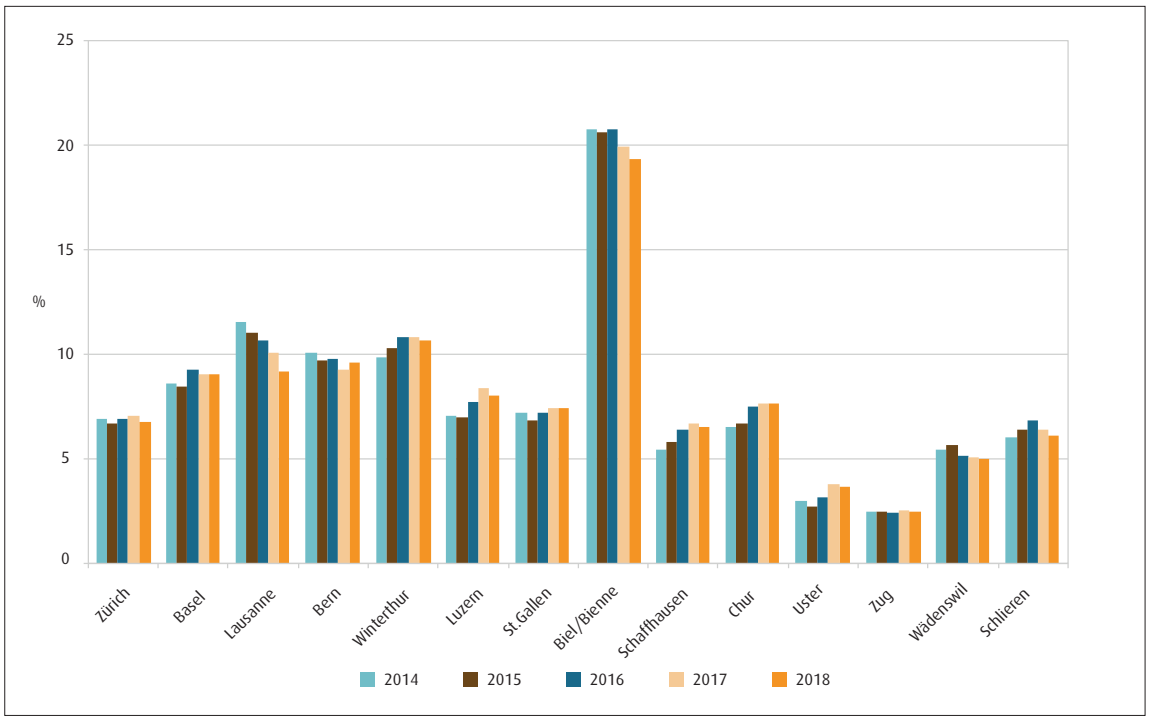
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP

Figure A17: Taux des ménages à l'aide sociale en 2018, ménages sans mineur



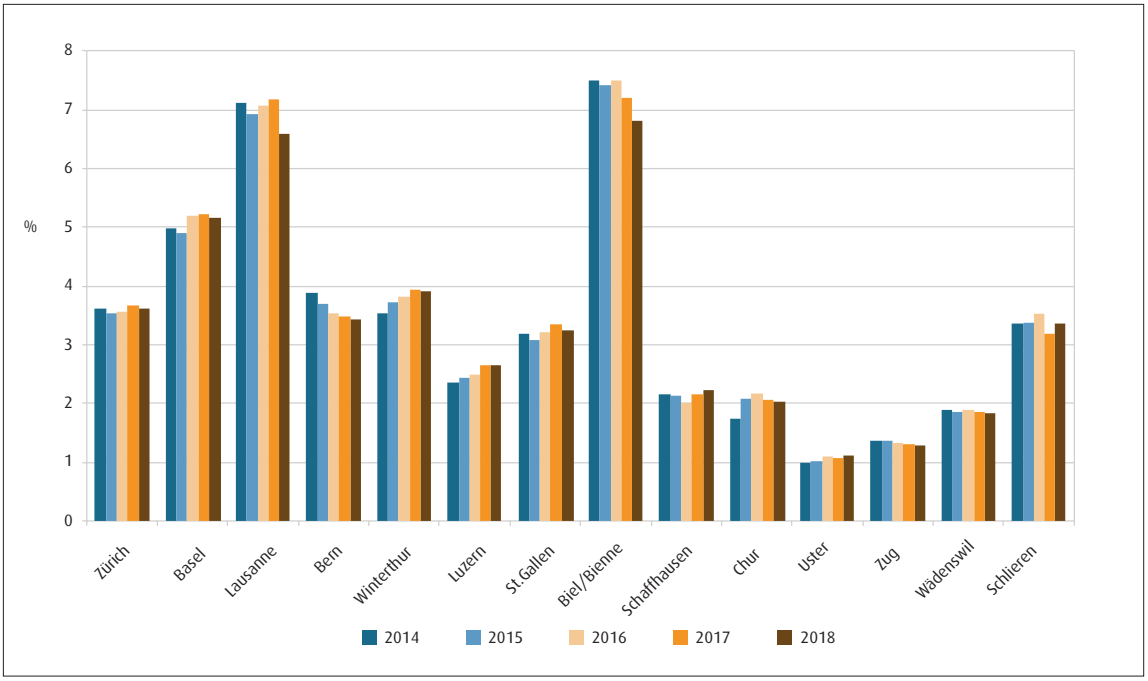
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP

Figure A18: Taux d'aide sociale dans la population étrangère de 2014 à 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A19: Taux d'aide sociale chez les Suisses et Suissesses de 2014 à 2018

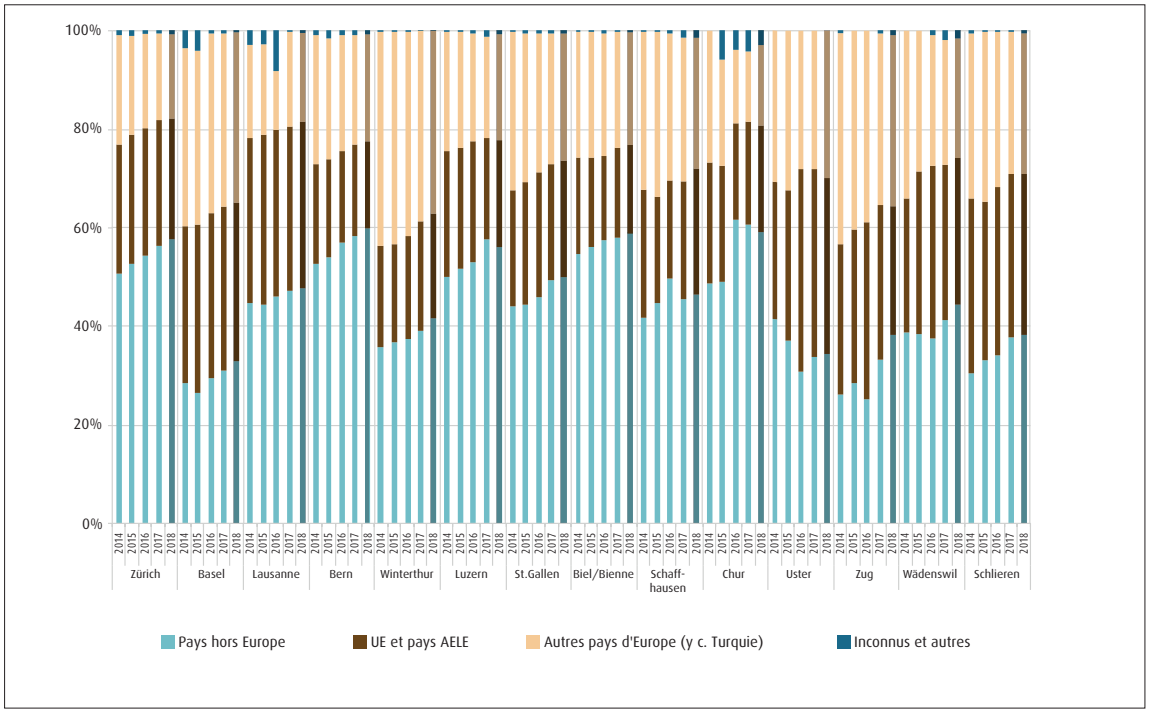


Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A20: Suisses/Suissesses et étrangers/étrangères à l'aide sociale, parts de 2014 à 2018

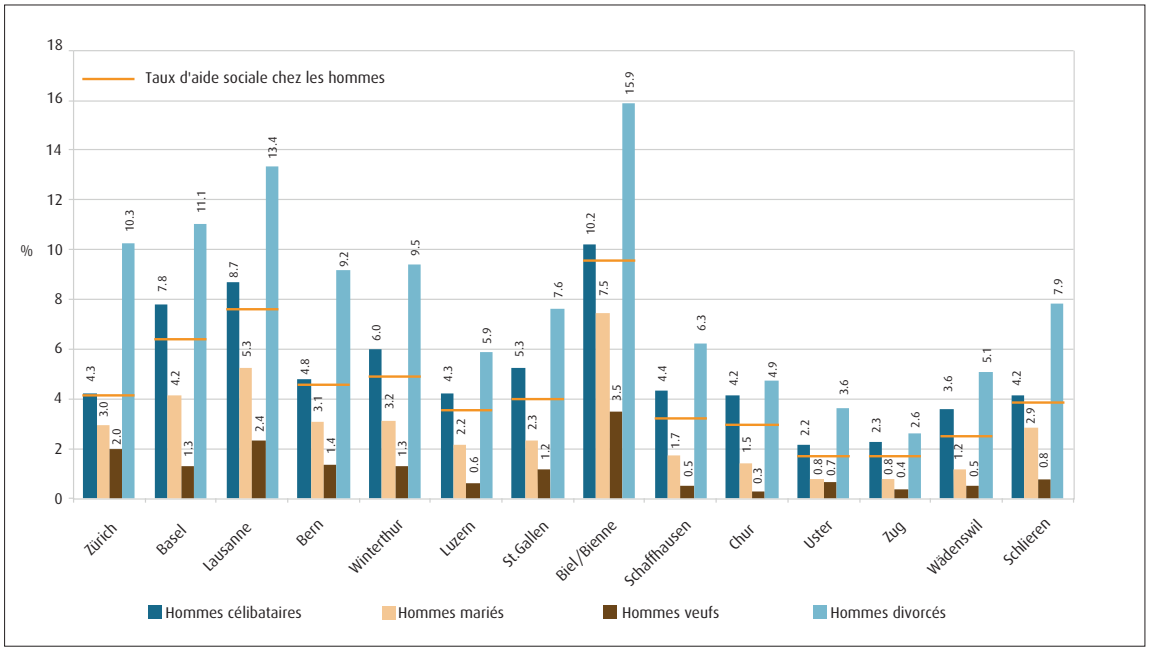
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A21: Étrangers bénéficiaires de l'aide sociale par groupe de pays, de 2014 à 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

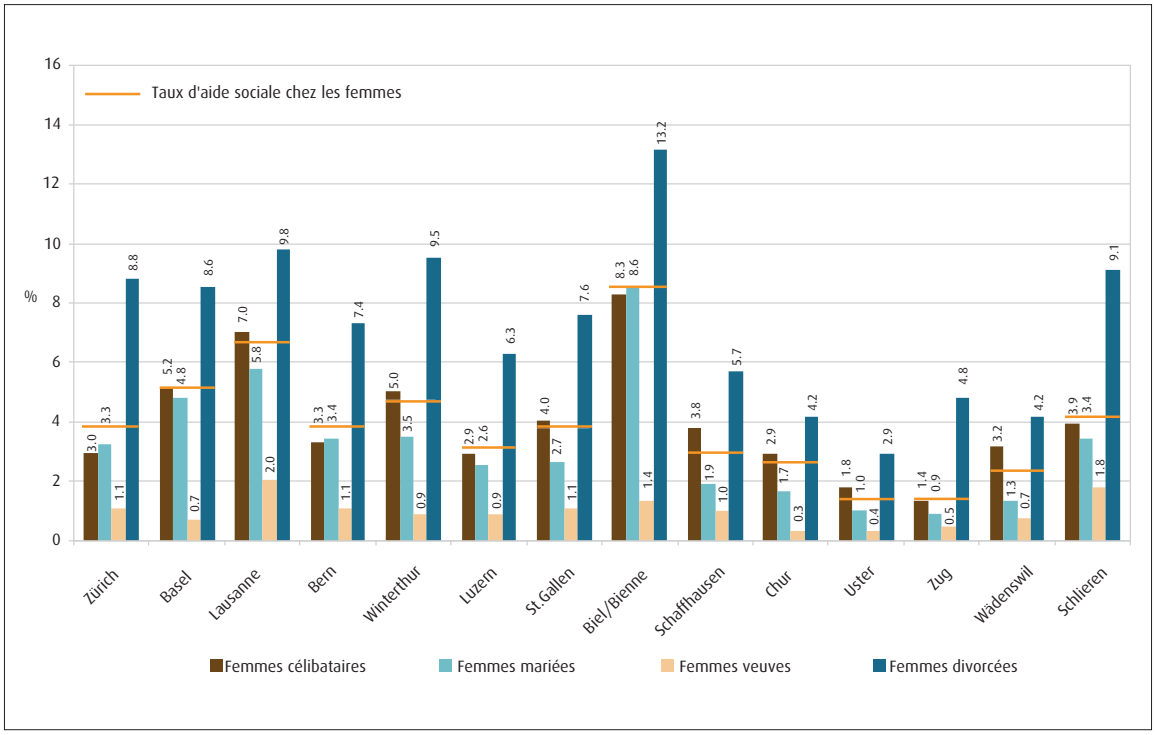
Figure A22: Taux d'aide sociale chez les hommes selon l'état civil, en 2018 (bénéficiaires de l'aide sociale dès 18 ans)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

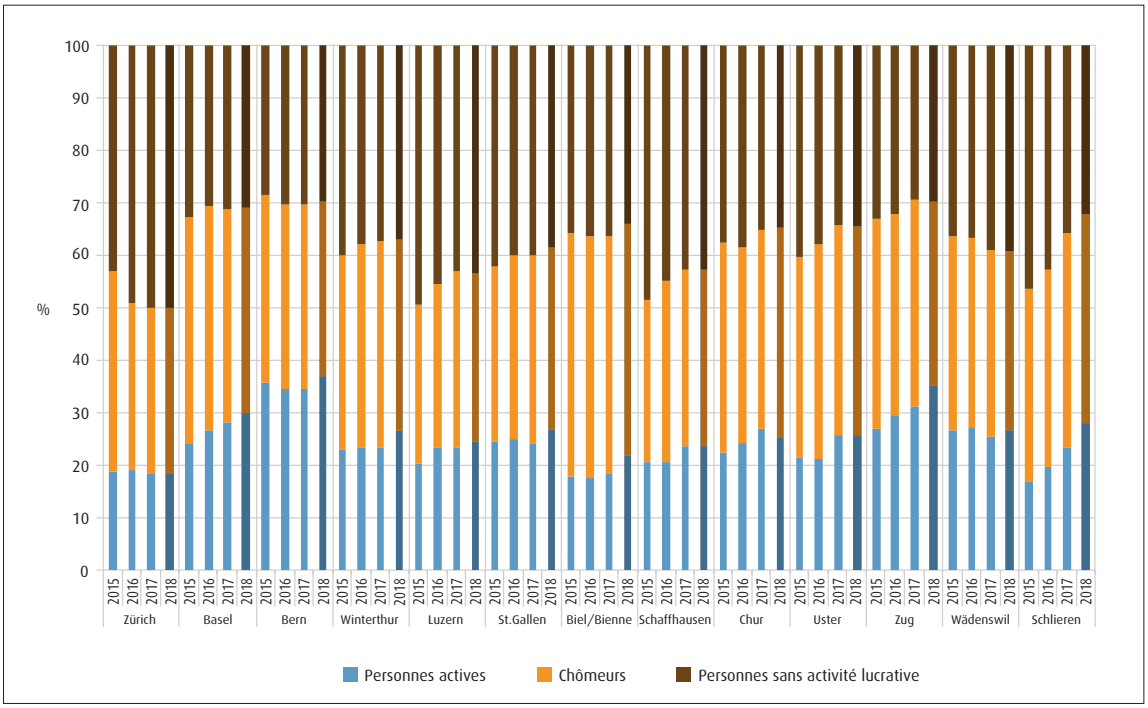
63

Figure A23: Taux d'aide sociale chez les femmes selon l'état civil, en 2018 (bénéficiaires de l'aide sociale dès 18 ans)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

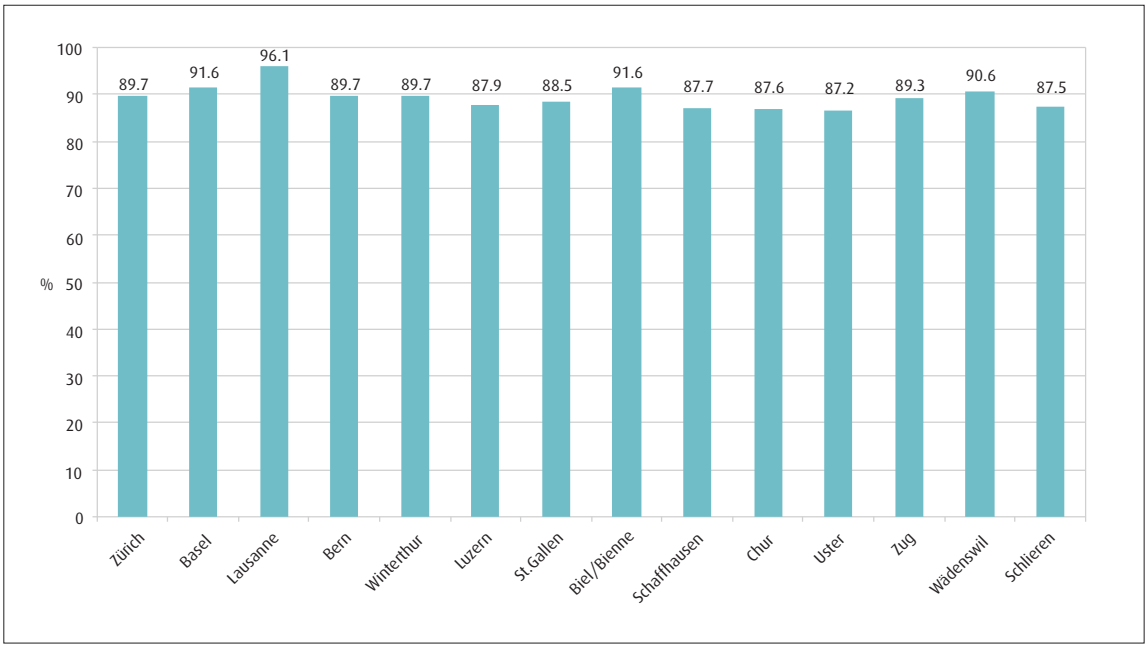
Figure A24: Évolution de la situation financière de 2015 à 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

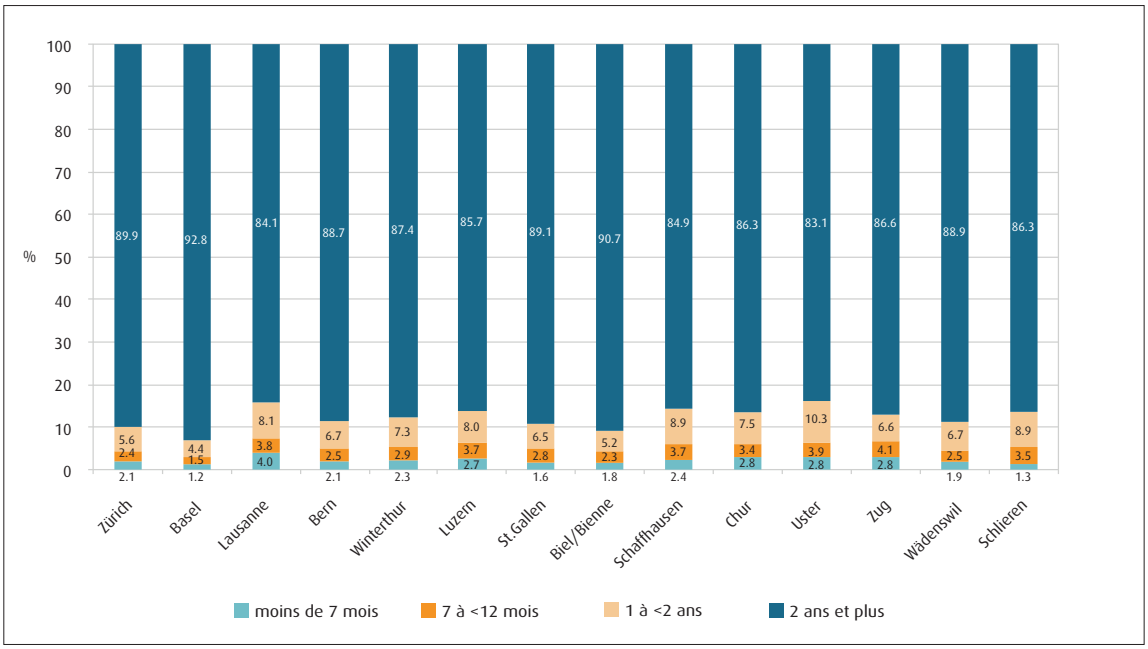
Note : Vu la quantité importante de données manquantes, les résultats pour Lausanne ne sont pas reportés. La différence entre les personnes sans emploi (au chômage) et les personnes sans activité lucrative n'est pas forcément toujours très claire.

Figure A25: Part des ménages privés par rapport au total des unités d'assistance (dossiers) en 2018



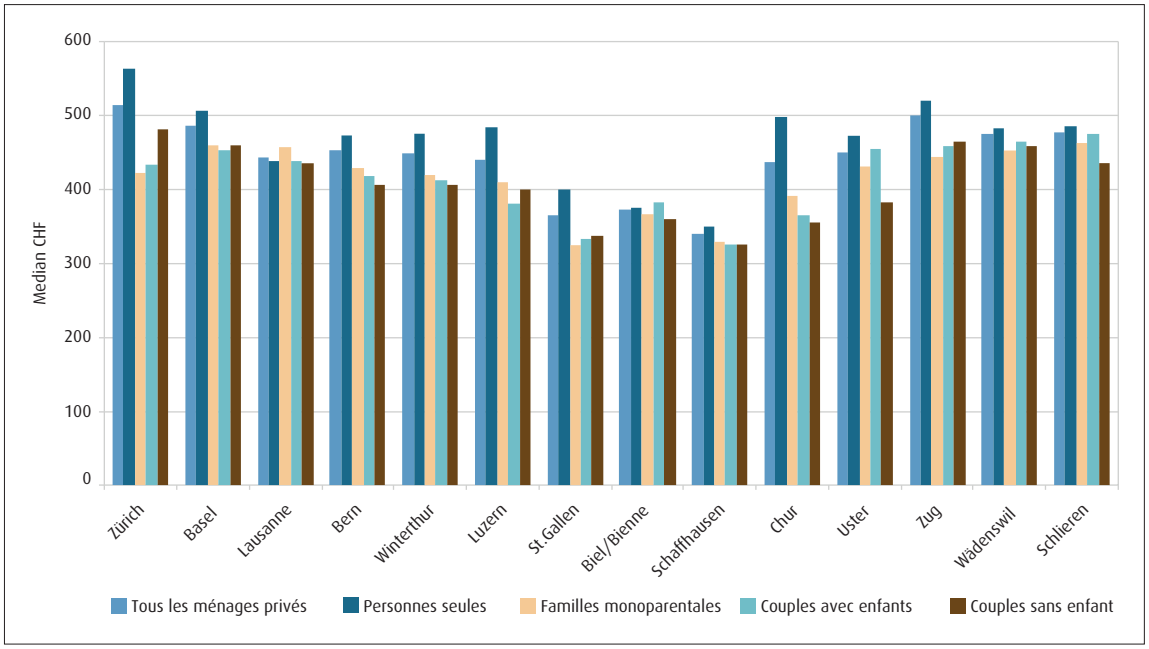
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Les personnes qui vivent dans des homes, des établissements stationnaires ou sans lieu d'hébergement fixe font partie des ménages dits collectifs ; l'addition des parts des personnes vivant dans des ménages privés et dans des mé-nages collectifs donne 100%.

Figure A26: Durée de domicile des bénéficiaires dans la ville concernée (tous les dossiers actifs) en 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A27: Coûts de loyer par pièce selon la structure de l'unité d'assistance en 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Les données se réfèrent uniquement aux personnes soutenues faisant partie d'un ménage privé ; les personnes vivant dans des ménages collectifs ne sont pas prises en compte.

5 Références bibliographiques traitant de l'aide sociale en Suisse

Beyeler, M., Schuwey, C. (2019). Changement sutructurel du marché du travail et évolution de l'aide sociale. Aide sociale et changement structurel – Vingt ans de comparaison entre des villes suisses, éd. Initiative des villes pour la politique sociale.

Bundesamt für Statistik (BFS) (2018). Sozialbericht des Kantons Zürich 2017. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik. Neuchâtel, BFS.

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.

Conseil fédéral (2017). Evolution des coûts dans l'aide sociale. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulats 14.3892 Groupe socialiste et 15.3915 Bruderer Wyss du 25 septembre 2014. Feuille fédérarale (FF) 2018/2293.

Dubach, P., Rudin, M., Bannwart, L., Dutoit, L., Bischof, S. (2015). Evaluation der Leistungen mit Anreizcharakter gemäss SKOS-Richtlinien. Bern: Schweizer Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

Fluder, R., Graf, T., Ruder, R., Salzgeber, R. (2009). Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). CHSS Soziale Sicherheit (CHSS), 09/3.

Kolly, M.(2011). Quantifizierung der Wechselwirkungen zwischen den Systemen der sozialen Sicherheit. Soziale Sicherheit (CHSS), 4.

Neuenschwander, P., Hümbelin, O., Kalbermatter, M., Ruder, R. (2012). Der schwere Gang zum Sozialdienst. Zürich: Seismo Verlag.

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) (2017). Aide sociale au sens large 2006-2014. Neuchâtel: OFS.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2019a). Rapport social statistique suisse 2019. Neuchâtel: OFS.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2019b). Enquête suisse sur la structure des salaires 2016: Les bas salaires en Suisse. Neuchâtel: OFS.

Salzgeber R. (2014). Trends in der Sozialhilfe; 15 Jahre Kennzahlenvergleich in Schweizer Städten, éd. 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).

Schuwey C., Knöpfel C. (2014). Neues Handbuch Armut in der Schweiz. Luzern, Caritas Verlag.

7 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). Etant 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. A 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 résidante permanente (population résidante civile) et non pas sur la population résidante économique. Les résidants 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. Etant 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 résidante permanente : La population résidante 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. A 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 provenant 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 plaçab-

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

L'Initiative des villes pour la politique sociale

- représente les intérêts socialpolitiques des villes face à la Confédération et aux cantons.
- s'engage pour une meilleure coordination des systèmes de sécurité sociale entre la Confédération, les cantons et les communautés.
- réunit près de 60 villes membres et constitue une section de l'Union des villes suisses.

www.staedteinitiative.ch