

Städteinitiative Sozialpolitik
Initiative des villes pour la politique sociale



Berner Fachhochschule
► Soziale Arbeit

Aide sociale dans des villes suisses

Comparaison des indicateurs 2021

Michelle Beyeler, Claudia Schuwey
Haute école spécialisée bernoise, Travail social



Table des matières

1	Préface	3
2	Introduction	4
3	Évolution du nombre de dossiers	6
4	Taux d'aide sociale	14
4.1	Écarts entre les taux d'aide sociale et facteurs explicatifs	16
4.2	Évolution du taux d'aide sociale	20
5	Taux des ménages à l'aide sociale	23
6	Caractéristiques des personnes soutenues	27
7	Indicateurs financiers de l'aide sociale	41
7.1	Situation financière des bénéficiaires de l'aide sociale dans les villes comparées	41
7.2	Coûts de l'aide sociale dans les villes comparées	47
8	Mesures de formation destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale dans les villes	49
8.1	Importance de l'encouragement à la formation et savoir-faire en matière de formation	50
8.2	Accès à la qualification et mesures d'encouragement à la formation	53
8.3	Facteurs favorisant ou empêchant l'encouragement à la formation	57
8.4	Nécessité de définir et développer des mesures de formation	61
8.5	Conclusions	65
9	Annexe: tableaux et figures additionnels	66
10	Références bibliographiques	72
11	Glossaire des termes liés à l'aide sociale	73

Impressum

Villes impliquées en 2021: Bâle, Berne, Bienne, Coire, Lausanne, Lucerne, Schaffhouse, Schlieren, Saint-Gall, Uster, Wädenswil, Winterthur, Zoug, Zurich

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

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

Traduction: Dorothee Ecklin

Couverture: Keystone-SDA

Éditeur et adresse de commande:

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

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

1 Préface

Chère lectrice, cher lecteur,

Nous savons depuis longtemps que les personnes peu formées courent davantage de risques de dépendre de l'aide sociale. Plus de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale ne disposent d'aucune qualification professionnelle reconnue¹.

Faut-il qu'il en soit toujours ainsi? Nous avons enquêté auprès de 33 services sociaux de différentes villes pour comprendre ce qui entrave l'encouragement à la formation. Les réponses ne manquent pas d'auto-critique: l'objectif principal de l'aide sociale reste l'indépendance rapide des personnes soutenues grâce à un travail (même précaire) et non pas leur formation initiale ou continue dans une perspective durable. Le manque de ressources financières et humaines constitue aussi un écueil à cet égard: encourager et soutenir individuellement des parcours professionnels sur le long terme requiert un service de conseil, du temps et de l'argent.

L'aide sociale ne peut à elle seule résoudre le problème de la précarité des personnes sans formation. Le recours à l'aide sociale n'est que la face visible d'un enchevêtrement de circonstances complexes. Lorsque l'absence de formation mène à la pauvreté, on ne peut que conclure: il faut permettre aux personnes concernées d'acquérir une qualification reconnue. Ce précepte n'est pourtant pas toujours applicable faute de budgets disponibles: les bourses d'études ne suffisent que rarement à couvrir le minimum vital et sont même refusées à certaines personnes (par exemple les étrangers de plus de 25 ans ou arrivés tardivement). Un accompagnement serait toutefois aussi nécessaire pendant la formation. L'expérience de plusieurs villes montre qu'un coaching ad hoc s'avère utile notamment pour les personnes qui souhaitent suivre une formation mais se trouvent dans une situation de vie difficile. Il s'agit de combler ces lacunes, d'éviter que des hommes et des femmes dépendent de l'aide sociale faute pour la collectivité de répondre au besoin en formation et de couvrir son financement.

L'aide sociale peut et doit également participer à cet effort. Les services sociaux ont déjà aujourd'hui les moyens de contribuer à la qualification professionnelle d'une personne soutenue, notamment le bilan personnel qui détermine le potentiel et formule un objectif de formation réaliste, ou des offres appropriées – cours de langue, compétences de base ou accompagnement durant la formation initiale. Il manque néanmoins des bases réglementaires habilitant l'aide sociale à encourager de manière adéquate les adultes à se former (en sus des bourses d'études). L'Initiative des villes pour la politique sociale s'investit pour obtenir de telles dispositions.

Il reste beaucoup à faire pour combattre la pauvreté au moyen de la formation. Mais les villes persévèrent: il vaut la peine d'investir dans la formation sur la durée, c'est un fait indéniable.

Encadré 1: Les indicateurs de l'aide sociale 2021 en bref

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

Stabilité de l'aide sociale: Le nombre des dossiers d'aide sociale reste stable en 2021 par rapport à l'année précédente. La pandémie Covid-19 n'a jusqu'ici pas entraîné à la hausse le recours à l'aide sociale, et ce notamment grâce aux prestations de soutien assurées par la Confédération et au redressement rapide du marché du travail.

Taux constant ou en recul: Sur les 14 villes impliquées, onze présentent un taux d'aide sociale constant ou à la baisse; seules trois villes signalent une augmentation. Le taux d'aide sociale mesure le rapport entre le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et la population résidente.

Nette diminution des nouveaux dossiers: La majorité des villes constate une diminution du nombre des personnes nouvellement admises à l'aide sociale en 2021. En moyenne, la réduction se monte à 7,1 % par rapport à la moyenne des trois années précédentes.

Absence de formation et risque de pauvreté: Plus de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale (54,9 %) ne dispose d'aucun diplôme professionnel reconnu. Dans la population suisse, ce taux n'est que de 12,6 % en moyenne.

Conditions-cadres peu propices à la formation des personnes soutenues: Une enquête auprès de 33 villes³ a permis de désigner les principales entraves liées aux conditions-cadres: principe de la sortie rapide (au lieu de la formation durable), manque de ressources humaines et financières, lacunes dans le système des bourses d'études, obstacles relevant du droit des étrangers.

Pour autant, nous n'occultons pas l'éventualité que les obstacles relèvent de circonstances individuelles. Certains bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas à même de se former, le plus souvent pour des raisons de santé². Les stratégies sociales en matière de formation doivent intégrer ces personnes, en leur offrant une expérience éducative positive et la possibilité de prendre part à la vie sociale.

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

¹ Cf. figure 24

² Cf. figure 36: les obstacles liés à la santé justifient dans plus de 85 % des cas l'impossibilité de suivre des mesures de formation.

³ Cf. chap. 8

2 Introduction

Ce rapport traite des indicateurs rendant compte des évolutions de l'aide sociale dans 14 villes suisses en 2021. Il s'adresse aux responsables politiques et administratifs, mais aussi à tout public intéressé. L'analyse intègre les villes de Zurich, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthour, Lucerne, Saint-Gall, Bienne, Schaffhouse, Coire, Uster, Zoug, Wädenswil et Schlieren. L'Initiative des villes pour la politique sociale effective et publiée régulièrement ce reporting depuis une vingtaine d'années, avec l'objectif d'illustrer les évolutions dans l'aide sociale au niveau communal sous une forme comparative et dans une optique à long terme, en tenant compte du contexte social et économique local.

L'étude est réalisée par la Haute école spécialisée bernoise (BFH) sur mandat des villes concernées; elle est éditée par l'Initiative des villes pour la politique sociale. Tirés principalement de la statistique suisse de l'aide sociale (SAS)⁴, les indicateurs de

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

La statistique de l'aide sociale fournit des informations normalisées sur la situation et la structure des bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que les données de référence sur le recours à l'aide sociale. Les données sont relevées et traitées à des fins de comparabilité au niveau suisse. Parmi les indicateurs les plus importants, l'OFS calcule le nombre de dossiers et le nombre de

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

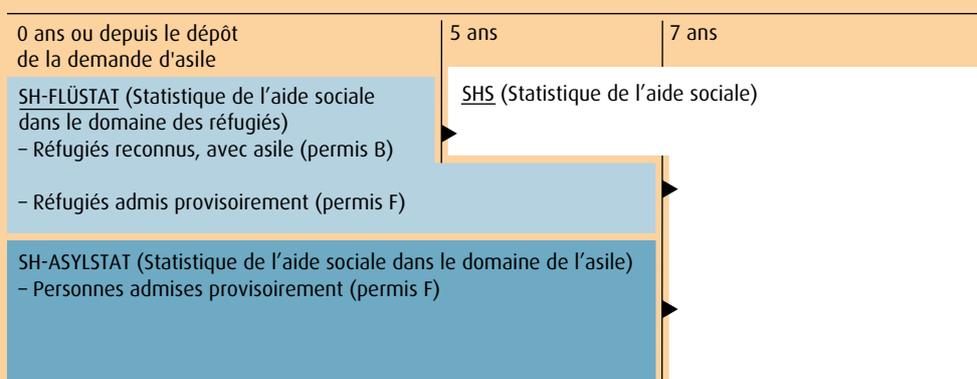
La prise en compte des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés dans la statistique de l'aide sociale dépend du statut et de la durée de séjour en Suisse. La statistique de l'aide sociale (SAS) contient:

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

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

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

Durée du séjour:



⁴ L'OFS établit la SAS depuis 2004 au niveau suisse. La comparaison des indicateurs de l'aide sociale se base sur la SAS depuis 2009. Auparavant, elle se fondait sur les indicateurs relevés par les villes elles-mêmes, mais le nombre des villes participantes était aussi moindre.

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).

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

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

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

Structure du rapport

Le chapitre 3 donne un panorama du nombre de dossiers et de personnes soutenues en 2021 dans les 14 villes comparées et met en évidence les changements par rapport à 2020; sont décrites en outre la composition des dossiers, leur évolution à long terme et la dynamique générale de l'ensemble. Le chapitre 4 offre une comparaison des taux d'aide sociale en 2021 et leur évolution dans les villes comparées, et désigne les facteurs qui expliquent et permettent d'interpréter les différences. Le risque pour un ménage de devoir faire appel à l'aide sociale est mis en lumière au chapitre 5, à partir du taux des ménages à l'aide sociale; dans ce cadre, une attention particulière est accordée aux familles monoparentales et aux personnes vivant seules. Le chapitre 6 relève plusieurs caractéristiques spécifiques aux personnes bénéficiant de l'aide sociale (âge, nationalité, état civil, formation et situation économique) et montre les différences perceptibles à cet égard entre les villes ainsi que l'évolution au cours des dernières années.

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

Dans un contexte marqué par un risque en forte et constante progression de dépendre de l'aide sociale pour les personnes peu qualifiées et vu la part importante des bénéficiaires de l'aide sociale sans formation professionnelle certifiée, le chapitre spécial de cette édition (chap. 8) est consacré au thème de l'encouragement à la formation dans le cadre du recours à l'aide sociale. Sur la base d'une enquête en ligne auprès des services sociaux des villes, nous avons cherché à compiler les mesures de formation déjà en place pour les adultes soutenus, à comprendre la structure des conditions-cadres de la formation et de la formation continue et à détecter les lacunes mais aussi les bonnes pratiques.

3 Évolution du nombre de dossiers

Le Tableau 1 présente des valeurs de référence concernant l'aide sociale dans les 14 villes comparées pour l'année 2021. Comme dans la plupart des tableaux et des graphiques du rapport, les villes y sont classées par ordre de grandeur décroissant en fonction de leur population. En principe, le nombre de dossiers devrait être directement proportionnel au nombre d'habitants résidant dans une ville. Cependant, comme il ressort des données sur le nombre de dossiers dans le tableau 1, cette relation n'est pas toujours vérifiée. Aussi le nombre de dossiers est-il plus élevé dans certaines villes que dans d'autres dont la population est pourtant plus nombreuse. La part des personnes bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population, autrement dit le taux d'aide sociale, varie d'une ville à l'autre (cf. chapitre 4).

En moyenne sur toutes les villes impliquées, le nombre de dossiers d'aide sociale en 2021 par rapport à l'année précédente est globalement resté stable avec une réduction de -0,3 %. Il en va de même du nombre de personnes soutenues qui n'a guère évolué, présentant une augmentation de 0,1 % seulement par rapport à l'année précédente (tableau 1). La fluctuation varie toutefois selon les villes. Le nombre de dossiers et le nombre de personnes à l'aide sociale ont baissé à Bâle; une réduction est aussi signalée à Zurich, Bienne, St-Gall et Wädenswil. Le fléchissement léger constaté à Uster au niveau des dossiers fait écho à une augmentation des personnes soutenues. À Berne, Winterthur et Coire, la situation est pratiquement identique à l'année précédente. À Zug, les services sociaux ont traité et soutenu en 2021 un peu plus de dossiers respectivement de personnes. Les villes de Lausanne, Lucerne, Schaffhouse et Schlieren enregistrent une augmentation moyenne à importante aussi bien des dossiers d'aide sociale que des personnes soutenues.

Tableau 1: Nombre de dossiers d'aide sociale et de personnes soutenues en 2021 et évolution par rapport à 2020

	Nombre de dossiers avec paiement 2021	Variation par rapport à 2020	Nombre de personnes soutenues 2021	Variation par rapport à 2020	Nombre moyen de personnes par dossier	Taux d'aide sociale
Zürich	12 397	-2,6 %	18 308	-4,1 %	1,48	4,3 %
Basel	6 550	-6,2 %	9 902	-5,8 %	1,51	5,7 %
Lausanne	7 393	7,1 %	11 078	5,2 %	1,50	7,9 %
Bern	4 604	0,3 %	6 833	-0,4 %	1,48	5,1 %
Winterthur	3 808	-0,5 %	6 249	0,5 %	1,64	5,5 %
Luzern	2 313	4,5 %	3 602	4,2 %	1,56	4,4 %
St.Gallen	2 153	-3,4 %	3 165	-4,6 %	1,47	4,2 %
Biel/Bienne	3 402	-2,6 %	5 644	-3,2 %	1,66	10,2 %
Chur	698	-0,3 %	1 113	-0,9 %	1,59	3,0 %
Schaffhausen	942	3,4 %	1 516	7,1 %	1,61	4,1 %
Uster	394	-2,0 %	637	1,6 %	1,62	1,8 %
Zug	316	1,6 %	435	2,6 %	1,38	1,4 %
Wädenswil	340	-6,6 %	567	-3,6 %	1,67	2,3 %
Schlieren	522	3,4 %	817	2,6 %	1,57	4,1 %
Moyenne non pondérée	3 274	-0,3 %	4 990	0,1 %	1,55	5,0 %

Note: Un dossier peut comprendre une personne seule, un couple avec ou sans enfants ainsi qu'une famille monoparentale (cf. encadré 3). Les chiffres relatifs au nombre de dossiers ou de personnes publiés par l'OFS diffèrent légèrement des comparaisons internes à un canton ou entre cantons puisque, au niveau cantonal, les bénéficiaires de l'aide sociale ne sont comptés que dans la dernière commune où ils ont reçu un soutien. Pour Lausanne, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution est impactée par des facteurs techniques liés à l'introduction d'un nouveau système informatique pour lequel les développements ne sont pas encore achevés. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Dans la plupart des villes, la composition des dossiers n'a que peu changé. Le nombre des dossiers et le nombre des personnes soutenues ont ainsi globalement évolué en parallèle. La situation se démarque de cette tendance à Schaffhouse, Wädenswil et Uster, où les dossiers comportant plusieurs personnes ont nettement pris le dessus. C'est pourquoi à Uster, par exemple, le nombre des dossiers d'aide sociale a reculé mais le nombre des personnes soutenues est en hausse. À Schaffhouse, la croissance modérée du nombre des dossiers contraste avec une forte recrudescence des personnes soutenues, alors qu'à Wädenswil, le nombre de dossiers recule nettement plus que le nombre de personnes soutenues.

L'absence d'une tendance générale indique aussi l'absence d'une évolution de fond commune à toutes les villes qui aurait un impact prépondérant sur l'aide sociale. La pandémie Covid-19 a certes eu pour conséquence une hausse temporaire du nombre des demandes d'aide sociale, toutefois sans déclencher jusqu'ici une amplification générale du recours à l'aide sociale. Comme l'indique le monitoring du nombre de cas effectué par la CSIAS, la situation s'est détendue à la mi-année dans toutes les régions du pays.⁵ Considéré sur l'ensemble de l'année 2021, l'indice signale une légère augmentation des dossiers par rapport à 2019 en Suisse romande et en Suisse centrale mais une baisse dans les autres régions et en moyenne au niveau suisse.

Toutes les villes enregistrent une hausse des personnes soutenues relevant du domaine de l'asile (cf. tableaux A8, en annexe). Cette situation tient en premier lieu à la hausse importante entre 2014 et 2018 des demandes d'asile et admissions à titre provisoire accordées ainsi qu'au passage progressif de ces personnes, dans la mesure où elles nécessitent encore un soutien, dans la compétence financière des cantons et des communes. Selon le statut d'admission des réfugiés, le changement de compétence intervient après une durée de séjour en Suisse de cinq à sept ans (cf. encadré 2). La hausse des réfugiés soutenus est spécialement marquée à Winterthour, Coire, Schaffhouse, Zoug et Wädenswil. En comparaison, Bâle, Lausanne, Saint-Gall et Schlieren sont moins touchées; Bienne ne signale quasi aucun changement.

Cependant, de nombreuses villes notent que les personnes et familles hors du domaine de l'asile sont aussi beaucoup moins nombreuses à dépendre de l'aide sociale (cf. tableaux A8, en annexe). Ce constat se vérifie en particulier à Zurich, Bâle, Saint-Gall, Bienne, Coire et Wädenswil, où l'augmentation des réfugiés est largement compensée dans ce sens. À Bienne et Berne, la diminution des personnes soutenues hors du domaine de l'asile est moins marquée, comme aussi l'augmentation des réfugiés. Concernant Winterthour, Schaffhouse, Uster et Zoug, on voit que le nombre moins élevé des personnes et familles nécessitant une aide ne compense pas le mouvement inverse dans le domaine de l'asile. Lausanne, Lucerne et Schlieren signalent également une progression du soutien accordé aux personnes qui ne relèvent pas de l'asile.

Les différences dans l'évolution des chiffres révèlent ainsi deux éléments: d'une part, le surcroît des demandes d'asile accordées n'affecte pas les villes de la même manière; d'autre part, la situation sur le marché du travail et la structure de la population varient d'une ville à l'autre (à ce propos, cf. chap. 4.2).

À Lausanne et Schlieren, le tracé des courbes parfois abrupt tient aussi à des facteurs techniques. Des adaptations dans la gestion des données du côté de Lausanne et des changements dans l'organisation du service à Schlieren ont impliqué parfois des interruptions dans les séries temporelles. Il convient donc d'interpréter avec prudence les mouvements observés dans ces deux villes, et il est fort possible que cette distorsion se trouve corrigée dès le prochain exercice.

Évolution des dossiers à long terme

La figure 2 illustre l'évolution du nombre de dossiers depuis 2016 à l'aide d'un index. En dépit de l'amplitude considérable du nombre de dossiers enregistrés dans les villes, cette présentation indexée sur un long terme permet une comparaison intéressante: d'une part, elle situe l'effectif des dossiers pour chaque ville à une année donnée par rapport à l'année de référence 2016; d'autre part, elle montre les différences en termes d'évolution entre les villes.

⁵ <https://skos.ch/fr/themes/aidesociale-et-coronavirus/monitoring-nombrededossier> (état: fin août 2022).

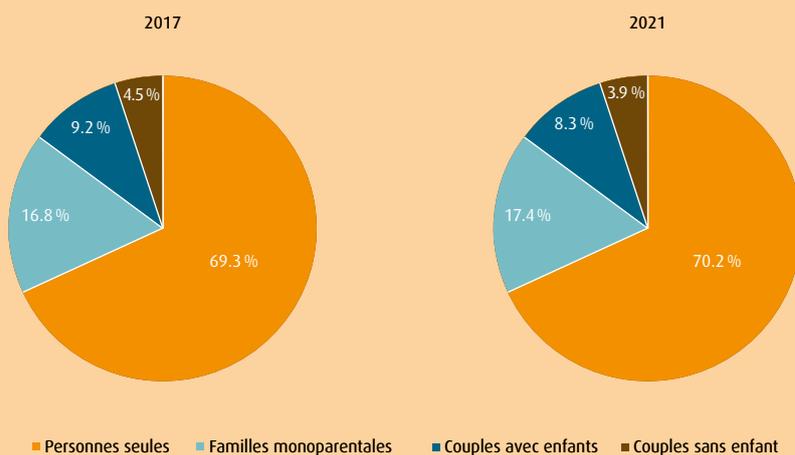
Encadré 3: Structure de l'unité d'assistance

En matière d'aide sociale, le terme de dossier ou unité d'assistance peut correspondre en réalité à un seul ou à plusieurs individus. Dans les villes comparées, la moyenne en 2021 est de 1,55 personne par cas de ménage privé au bénéfice de l'aide sociale. Cette valeur varie entre 1,38 (Zoug) et 1,67 (Wädenswil) (cf. tableau 1). Dans environ 70 % des cas, le dossier comprend une seule per-sonne. Pour le reste, 17 % sont des familles monoparentales, environ 8 % des couples avec enfants et 4 % des couples sans enfant (cf. figure 1). Parmi les dossiers comprenant un seul individu, près de deux tiers sont des personnes vivant seules et un tiers des

personnes vivant en communauté avec d'autres personnes (p. ex. parents ou connaissances). Par rapport à 2017, la part des ménages uni-personnels et des familles monoparentales a quelque peu augmenté alors que celle des couples avec enfants et des couples sans enfant diminue légèrement.

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

Figure 1: Composition des dossiers (ménages privés) en 2017 et en 2021

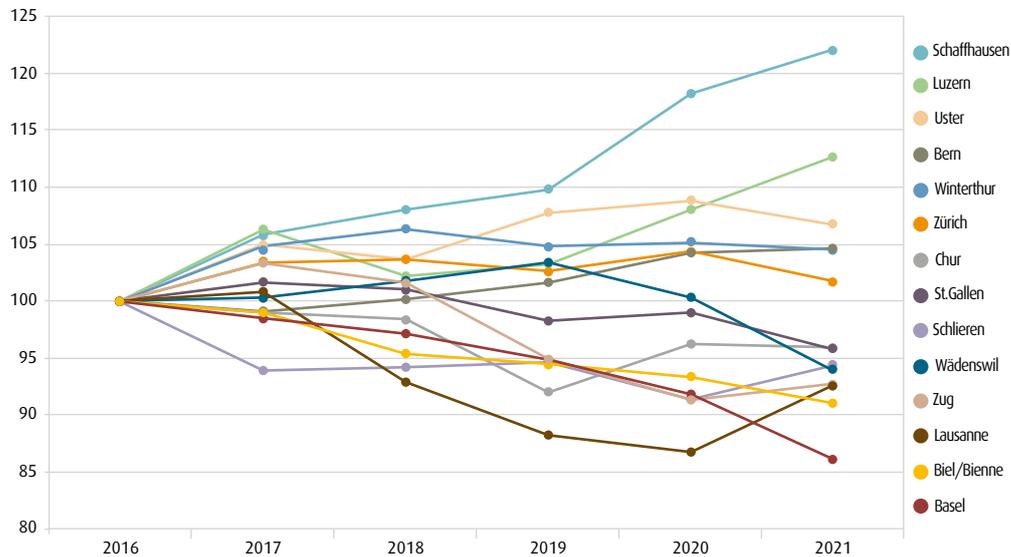


Note: Moyennes non pondérées sur les 14 villes. Les personnes soutenues vivant dans des ménages collectifs (établissements médico-sociaux, groupes d'habitation accompagnés, etc.) ne sont pas gérées par l'aide sociale dans toutes les villes de sorte que cette évaluation ne tient compte que des ménages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

Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Dans la majorité des villes impliquées, le nombre des dossiers d'aide sociale s'est légèrement contracté en 2021 par rapport à 2016. Le phénomène est très net à Bâle et à Bienne, ainsi qu'à Lausanne jusqu'en 2020. La forte progression des dossiers à Lausanne entre 2020 et 2021 est davantage liée, comme expliqué ci-avant, à des raisons techniques et il faudra attendre l'année prochaine pour confirmer ou infirmer la tendance constante d'un recul du nombre de cas observée depuis 2017. Certaines villes de taille moyenne (Saint-Gall, Coire) ainsi que les plus petites villes (Wädenswil, Zoug et Schlieren) indiquent une réduction de 4 % au moins par rapport à 2016. À Schaffhouse et Lucerne, le nombre de dossiers marque une croissance de plus de 10 % sur la période des cinq ans mais une hausse particulièrement importante en 2020 et en 2021. À noter que ce nombre était toujours assez bas dans les deux villes et qu'il s'agit en l'occurrence aussi d'une forme d'alignement sur les villes dont la situation initiale est comparable.

Figure 2: Évolution des dossiers depuis 2016 (indice 2016 = 100)



Note: Pour Lausanne, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution est impactée par des facteurs techniques liés à l'introduction d'un nouveau système informatique pour lequel les développements ne sont pas encore achevés. Source: OFS, Statistique de l'aide sociale; présentation BFH.

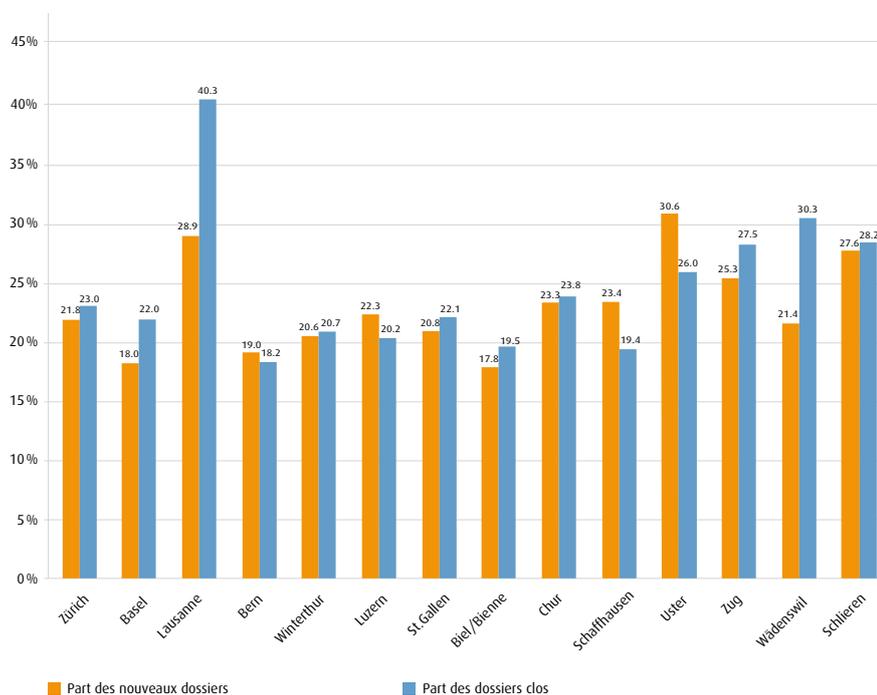
A Uster également, le nombre de cas a augmenté de plus de 5 % depuis 2016. La courbe a toutefois fléchi en 2020 et le nombre des dossiers a baissé en 2021. Après une longue période de chiffres en hausse, la tendance semble s'inverser à Uster, qui est la ville qui connaît le deuxième taux d'aide sociale le plus bas (cf. figure 6).

Après avoir aussi été longtemps confrontée à une forte augmentation du nombre de dossiers, Winterthour présente des chiffres stables voire en légère baisse depuis 2018. La ville a notamment réorganisé son système de consultation sociale et engagé un grand nombre de travailleurs sociaux dans le but d'intensifier le traitement des nouveaux cas et le suivi des dossiers déjà ouverts. Une évaluation a montré que cette réorganisation a permis de réduire sensiblement la durée moyenne de soutien.⁶

D'un point de vue général, Berne et Zurich signalent aussi plus de dossiers qu'en 2016, à la différence que ce nombre a légèrement mais constamment augmenté à Berne alors qu'il a marqué une hausse assez nette en 2017 pour redescendre en moyenne dès 2018 à Zurich.

⁶ Höglinger et al. 2021.

Figure 3: Part des dossiers ouverts et des dossiers clos par rapport à la totalité des dossiers en 2021



Note: La part des dossiers clos par rapport à la totalité des dossiers est calculée sur la base des cas qui ont été bouclés entre juillet 2020 et juin 2021. Pour Lausanne, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution est impactée par des facteurs techniques liés à l'introduction d'un nouveau système informatique pour lequel les développements ne sont pas encore achevés. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Dossiers ouverts et dossiers clos

La quantité de dossiers d'aide sociale dans une ville constitue une variable dynamique. Dans la plupart des villes, la part des dossiers nouvellement ouverts et celle des dossiers clos est de 20 % à 30 % (cf. graphique 3). Les nouveaux dossiers concernent des unités d'assistance qui recourent à l'aide sociale pour la première fois ou après une interruption de six mois au minimum. 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 pendant six mois. En conséquence, les dossiers présentés ici comme étant clos sont de fait des unités pour lesquelles la dernière prestation d'assistance a été fournie entre juillet 2020 et juin 2021.

Comme il ressort clairement de la figure 3, la part des nouveaux dossiers et des dossiers clos par rapport à l'effectif total varie beaucoup d'une ville à l'autre. Cette configuration a plusieurs explications. Tout d'abord, la proportion des dossiers de courte durée joue un rôle déterminant à cet égard. Des analyses de données croisées ont montré que ce type de dossiers se retrouve davantage dans les grandes villes.⁷ Ensuite, la proportion des personnes qui dépendent de l'aide sociale pendant longtemps est aussi un critère important. Sachant que la probabilité de clore un dossier diminue au fur et à mesure que dure le soutien, la part des dossiers clos dans les villes qui comptent un grand nombre de bénéficiaires de longue durée est en moyenne

plus petite que dans les villes qui en comptent moins. En conséquence, la durée moyenne de soutien (cf. figure. 4) est inversement proportionnelle à la part des nouveaux dossiers et des dossiers clos. Une faible proportion de nouveaux dossiers et de dossiers clos est l'indice d'une forte présence, dans la ville concernée, de bénéficiaires de l'aide sociale confrontés à la pauvreté structurelle et donc dépendant d'un soutien de longue durée. Un surcroît de dossiers ouverts ou de dossiers clos enregistrés peut tenir à des aspects d'ordre technique et organisationnel. C'est le cas de Lausanne en 2021, où un changement de pratique a eu pour conséquence à lui seul un nombre surfait de sorties et d'inscriptions.

Le tableau 2 indique le nombre de dossiers nouvellement ouverts et le nombre de dossiers clos en 2021 dans les villes, et montre aussi l'évolution à cet égard par rapport à la moyenne des trois années précédentes. Dans la majorité des villes analysées, le nombre de nouveaux dossiers a diminué. En moyenne, la réduction est de 7,1 %. Cette tendance est particulièrement marquée à Bâle et à Wädenswil, avec une baisse de 20 % à 25 %. Mais Zurich, Berne, Winterthur, Saint-Gall et Bienne signalent chacune une diminution de 12 % d'entrées sur cette même période.

⁷ Beyeler, Schuwey, Kraus, 2020, p. 46.

Pratiquement toutes les villes qui ont encore connu une hausse des nouveaux dossiers de 5 % ou plus l'année dernière voient ce chiffre depuis lors nettement reculer, en l'occurrence à Zurich, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse et Coire. Il est possible que ces villes aient enregistré plus de dossiers en 2020 à cause de la pandémie ou de la compétence acquise pour les réfugiés, mais la tendance actuelle semble rester stable.

La seule ville qui connaît pour la deuxième fois de suite une augmentation des nouveaux cas est Schlieren. Difficile toutefois de dire à ce stade s'il s'agit là d'un renversement de tendance à long terme. Lausanne, où le nombre des nouveaux dossiers était en légère régression constante depuis 2016, signale à nouveau une forte augmentation en 2021. Mais le nombre des dossiers clos marque une progression encore bien plus nette, ce qui laisse supposer que ces fortes variations tiennent davantage à des facteurs techniques en lien avec l'introduction d'un nouveau système informatique.

Dans une bonne partie des villes, le nombre des dossiers clos comparativement à l'année précédente est resté pratiquement stable (Zurich, Berne et Schaffhouse) ou a légèrement baissé

(Bâle, Winterthur, St-Gall, Bienne, Uster et Zoug). Ce tableau s'explique notamment par la baisse généralement constatée en période de conjoncture économique favorable du nombre de dossiers qui sont ouverts pour des personnes présentant de bonnes chances sur le marché du travail et qui peuvent précisément être en moyenne clos plus simplement et plus rapidement. Il en résulte une évolution en apparence paradoxale selon laquelle une situation économique favorable fait baisser le nombre de sorties de l'aide sociale.

La ville de Lucerne a pu clore en 2021 un nombre nettement plus important de dossiers que l'année précédente. Il est impossible à ce stade d'évaluer dans quelle mesure cette tendance va se poursuivre et s'il en résultera aussi de manière générale un aplatissement voire une inversion des chiffres de l'aide sociale jusque-là en progression. À Coire également, où le nombre de dossiers ouverts en 2020 était particulièrement élevé, on constate à nouveau davantage de dossiers clos. Après un année 2020 qui affiche moins de sorties de l'aide sociale, Wädenswil a pu renouer en 2021 avec la situation antérieure.

Tableau 2: Nombre de dossiers ouverts et de dossiers clos en 2021, et variation par rapport à l'année précédente

	(1) Nouveaux dossiers en 2021	(2) Nouveaux dossiers années précédentes (Ø 2018-2020)	Variation en pourcentage (1) à (2)	(4) Dossiers clos en 2021	(5) Dossiers clos années précédentes (Ø 2018-2020)	Variation en pourcentage (4) à (5)
Zürich	3 045	3 505	-13,1 %	3 210	3 171	1,2 %
Basel	1 357	1 808	-25,0 %	1 662	1 729	-3,9 %
Lausanne	2 608	2 129	22,5 %	3 643	2 245	62,2 %
Bern	964	1 099	-12,3 %	924	932	-0,9 %
Winterthur	881	1 006	-12,4 %	885	925	-4,3 %
Luzern	575	569	1,1 %	521	500	4,3 %
St.Gallen	508	585	-13,2 %	540	579	-6,7 %
Biel/Bienne	670	767	-12,7 %	735	769	-4,5 %
Chur	184	198	-6,9 %	188	182	3,5 %
Schaffhausen	246	253	-2,8 %	204	204	0,0 %
Uster	140	139	0,0 %	119	127	-6,5 %
Zug	92	95	-3,5 %	100	102	-2,0 %
Wädenswil	87	119	-26,7 %	123	116	6,3 %
Schlieren	170	142	20,0 %	174	150	16,3 %
Moyenne 14 villes	823	887	-7,1 %	931	838	11,1 %

Note: En raison de la règle des six mois (cf. glossaire), le nombre des dossiers clos ne porte pas sur la même période d'observation que celui des dossiers ouverts. Sont comptés comme dossiers ouverts les unités d'assistance qui ont reçu une première prestation d'aide sociale entre janvier et décembre 2021. Pour les dossiers clos, le dernier versement a eu lieu entre juillet 2020 et juin 2021. Dès lors, la variation nette du nombre de cas présentée dans le tableau 1 (se rapportant aux dossiers de l'année 2021 ayant reçu un versement) ne peut pas être calculée à partir de la différence entre les dossiers ouverts et les dossiers clos. Pour Lausanne et Schlieren, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution tient également à des facteurs d'ordre technique et organisationnel. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

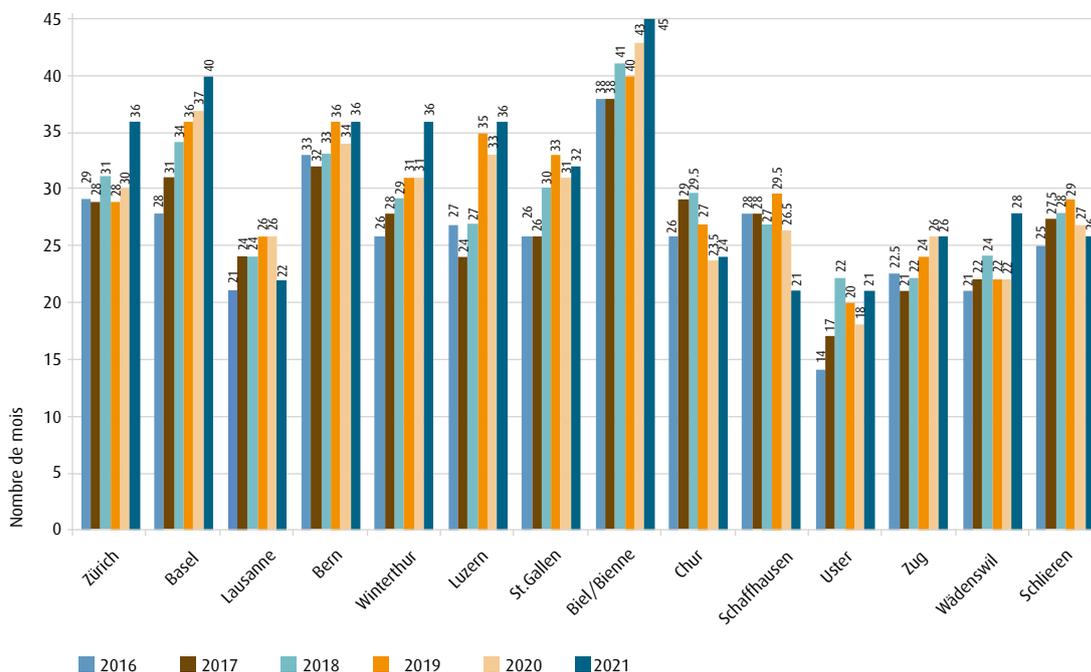
Durée de soutien et motifs de sortie

En moyenne, sur les 14 villes comparées, les unités d'assistance enregistrées perçoivent des prestations de l'aide sociale depuis 49 mois. La durée moyenne de soutien a augmenté de sept mois par rapport à 2016 et de 13 mois par rapport à 2010. En 2021, la durée médiane de soutien⁸ est passée à 30 mois, ce qui représente une augmentation d'un mois et demi par rapport à 2020.

La figure 4 illustre l'évolution de cette médiane dans les villes. En 2021, la durée de soutien est la plus longue à Bienne (45 mois) et à Bâle (40 mois); elle reste la plus courte à Uster (21 mois). On constate un allongement de la durée médiane de soutien dans de nombreuses villes, en particulier à Zurich, Winterthur et Wädenswil.

Comme exposé en détail dans le chapitre spécial de 2020, il n'est pas possible de déterminer l'évolution de la durée des dossiers à partir des variations de la durée médiane des dossiers actifs.⁹ Cet indicateur reflète en réalité plutôt l'évolution des dossiers en soi: une diminution des nouveaux dossiers signifie une réduction de la part des dossiers avec une courte durée de soutien sur l'effectif total. En conséquence, la durée de soutien des dossiers actifs augmente. De même, un grand nombre de dossiers clos va souvent de pair avec une augmentation de la durée de soutien des dossiers actifs. Ce rapport s'explique par la proportion généralement élevée des dossiers avec une courte durée de soutien sur la totalité des dossiers clos.

Figure 4: Durée de soutien dans les dossiers actifs de 2016 à 2021 (médiane) en mois



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

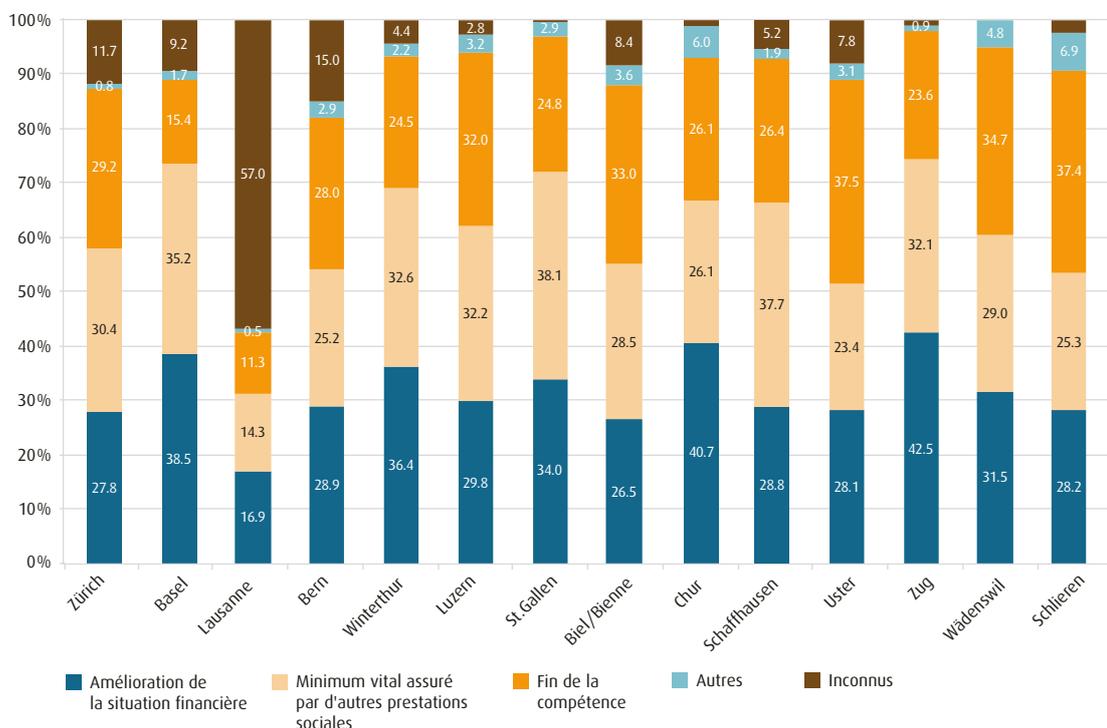
⁸ La médiane est la valeur centrale qui sépare en deux parties égales une quantité de données: 50 % des dossiers ont une durée de soutien inférieure à cette valeur et 50 % une durée supérieure.

⁹ Beyeler, Schuwey, Kraus, 2020.

Par ailleurs, la durée médiane de soutien baisse dans les villes qui connaissent une forte croissance des nouveaux dossiers. Durant l'année sous revue, c'est le cas de Lausanne et Schlieren. Cette médiane enregistre un net recul en 2021 également à Schaffhouse, sachant toutefois que cette évolution s'inscrit en l'occurrence aussi dans le contexte d'une hausse marquée des cas en 2020. La part des dossiers qui présentent une durée de soutien inférieure ou égale à deux ans est passée dans cette ville de 45 % à 53 %.

La figure 5 énumère les principales raisons de sortie de l'aide sociale. A l'instar des années précédentes, il s'agissait aussi en 2021 de l'amélioration de la situation économique et de la relève par d'autres prestations sociales pour garantir le minimum vital. Dans la plupart des villes, ces deux configurations couvrent environ 60 % des cas de sortie. Il est relativement fréquent qu'un dossier d'aide sociale soit clos du fait qu'il ne relève plus de la compétence du service concerné. Cette catégorie comprend entre autres les cas de changement de domicile, de rupture de contacts ou de décès.

Figure 5: Principaux motifs de clôture des dossiers en 2021



Note: La part des raisons «inconnues» est relativement élevée à Lausanne et à Berne; ces deux villes ne peuvent donc pas être comparées aux autres. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

4 Taux d'aide sociale

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

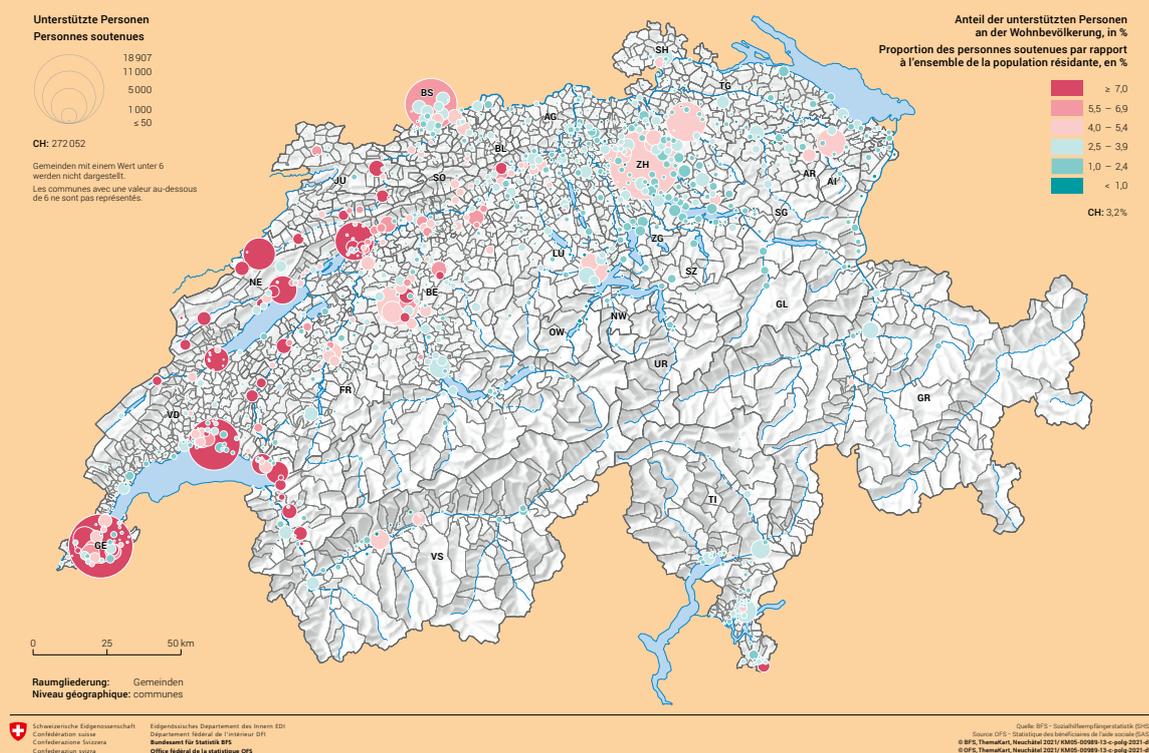
tion socio-économique, présentent un risque élevé de dépendre de l'aide sociale ne sont pas répartis également sur toutes les villes. Leur nombre effectif dans une ville est généralement directement proportionnel au taux d'aide sociale enregistré dans ladite ville. La composition de la population d'une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

Encadré 4: Taux d'aide sociale en Suisse

Le taux d'aide sociale renseigne sur le nombre de personnes pour 100 habitants ayant perçu des prestations de l'aide sociale au moins une fois durant l'année calendaire considérée (cf. glossaire). Le taux d'aide sociale au niveau national se situait en 2020 à 3,2 %. Comme le montre la carte 1, ce taux est généralement plus bas dans les régions rurales que dans les zones urbaines.

Encadré 1: Taux d'aide sociale en Suisse

Wirtschaftliche Sozialhilfe, 2020
Aide sociale économique, en 2020

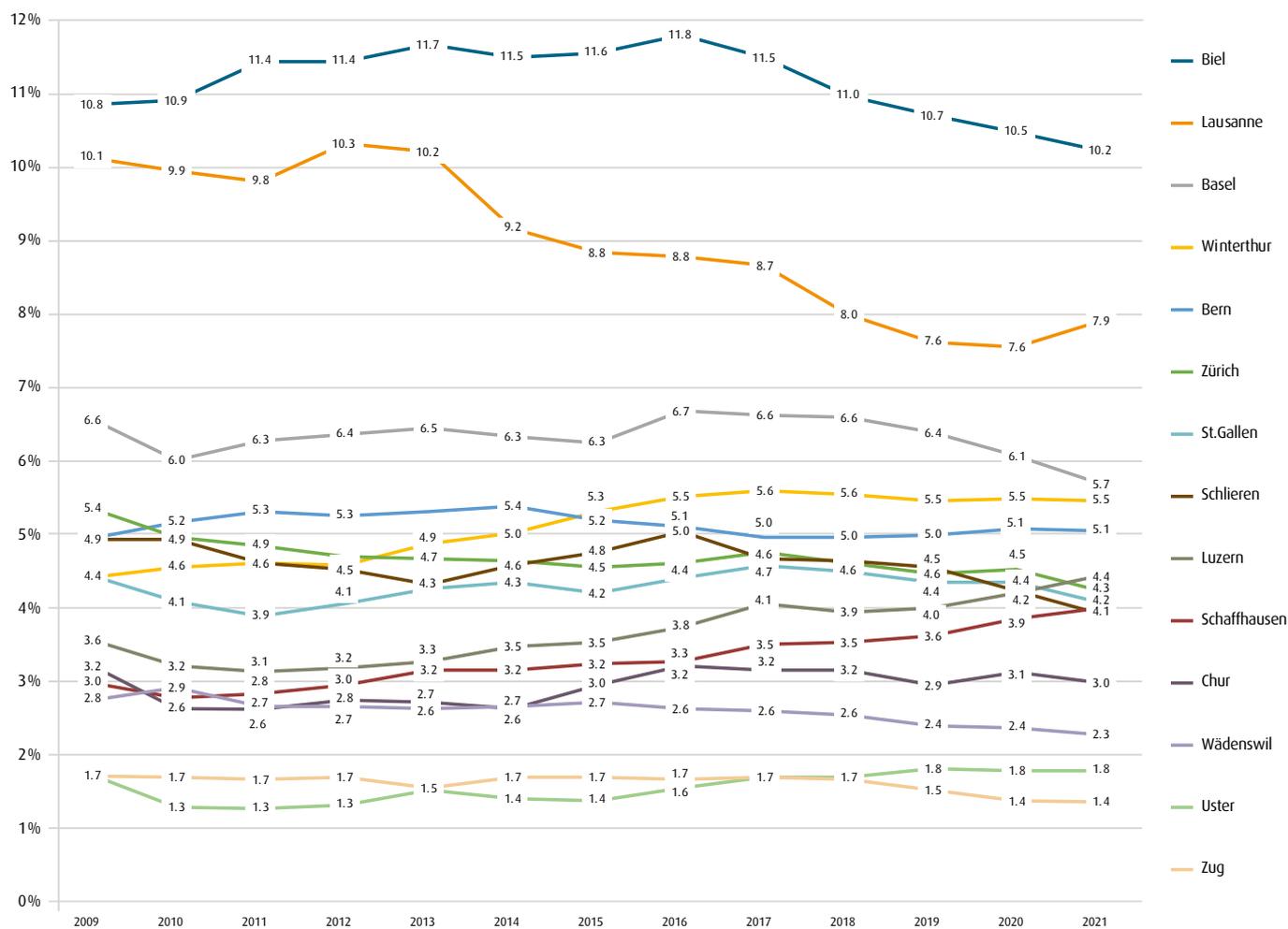


Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP

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

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

Figure 6: Taux d'aide sociale dans les 14 villes impliquées 2009 à 2021



Note: Pour Lausanne, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution est impactée par des facteurs techniques liés à l'introduction d'un nouveau système informatique pour lequel les développements ne sont pas encore achevés. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP; présentation BFH

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

Comme mentionné, le taux d'aide sociale varie fortement d'une ville à l'autre. L'encadré 5 résume les facteurs contextuels déterminants pour expliquer ces écarts. Pour chacun de ces paramètres, des indicateurs ou des valeurs spécifiques sont établis et présentés dans le tableau 3.

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

Facteurs explicatifs

Caractéristique territoriale

Plus la population d'une commune est nombreuse, plus le taux d'aide sociale moyen est élevé (OFS 2016). L'élément important à cet égard est toutefois moins le nombre d'habitants que le caractère de centre urbain de la commune. Les villes qui assument un rôle de centre prépondérant offrent un important marché du travail local et un parc de logements plus diversifié. En outre, elles proposent de nombreux services de soutien en termes d'intégration, de formation et d'accueil des enfants qui sont importants pour les personnes présentant un risque élevé de dépendre de l'aide sociale, notamment les familles monoparentales et les réfugiés. Cependant, le fait de vivre en ville exerce un attrait particulier depuis longtemps, ce qui a aussi entraîné une forte hausse du prix des loyers dans nombre de communes. Faute de pouvoir se permettre d'habiter en ville, les personnes de condition modeste s'établissent donc plutôt dans les banlieues ou dans des villes de taille moyenne. Le lien entre le nombre d'habitants et le taux d'aide sociale n'est donc pas linéaire mais doit être considéré selon d'autres paramètres tels que le rôle de centre de la ville et le prix des logements. Dans ce cadre, les frontières politiques de la commune jouent aussi un rôle. Il se peut ainsi que l'aire d'habitat (souvent moins chère) aux confins de la ville-centre fasse encore partie de cette dernière ou se trouve déjà sur le territoire d'une commune d'agglomération.

Situation économique

Le caractère d'une ville se manifeste essentiellement dans sa structure économique et le marché du travail local. Au-delà de l'évolution actuelle à cet égard, l'histoire industrielle spécifique au lieu joue aussi un rôle. Le changement structurel économique a conduit à un déplacement radical de la main d'œuvre, passant de secteurs industriels traditionnels et généralement peu technologiques à une industrie de haute technologie et des services à forte intensité de savoir. À la suite de changements dans la structure du marché de l'emploi, les possibilités de s'assurer un revenu stable et couvrant le minimum vital se sont raréfiées en particulier pour les personnes peu qualifiées mais aussi pour les travailleurs âgés. Les villes où l'industrie de faible technicité a subsisté encore un certain temps sont davantage impactées par le changement structurel. L'indice d'une telle configuration se traduit dans la proportion des personnes sans formation nettement supérieure parmi les chômeurs que dans la population.

Offre de prestations sous condition de ressources en amont

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

Indicateurs de hausse du taux d'aide sociale

- Population plus nombreuse associée à un fort rôle de centre avec un prix du logement comparativement bas (mesuré sur la base d'un nombre élevé de logements vacants)
- Parts des familles monoparentales et des réfugiés dans la population

- Taux de chômage et taux de personnes en fin de droits plus élevés
- Part comparativement élevée de chômeurs sans formation

- Faible niveau de dépenses par habitant pour les prestations sous condition de ressources en amont

Tableau 3: Taux d'aide sociale et indicateurs divers liés au contexte urbain des villes comparées en 2021

Ville	Taux d'aide sociale	Caractéristique territoriale				Situation économique						Dépenses par habitant pour prestations sociales cantonales
		Population	Type de commune	Taux de logements vacants	Familles monoparentales	Réfugiés	Taux de chômage	Taux de chômeurs en fin de droits	Personnes sans formation professionnelle (A)	Chômeurs sans formation professionnelle (B)	Différence de (B) à (A)	
Zürich	4,3	421 878	A	0,17	2,60 %	1,70 %	3,00 %	0,40 %	13,90 %	16,50 %	2,60 %	CHF 45
Basel	5,7	173 863	A	1,14	3,00 %	1,36 %	3,90 %	0,80 %	19,40 %	17,10 %	-2,30 %	CHF 124
Lausanne	7,9	140 202	A	0,72	4,20 %	2,25 %	5,40 %	1,00 %	24,70 %	28,70 %	4,00 %	CHF 170
Bern	5,1	134 794	A	0,52	2,50 %	2,05 %	2,80 %	0,50 %	13,70 %	21,60 %	7,90 %	CHF 10
Winterthur	5,5	114 220	B	0,41	2,90 %	2,34 %	2,80 %	0,50 %	18,20 %	34,60 %	16,40 %	CHF 45
Luzern	4,4	82 620	B	1,10	2,60 %	2,79 %	2,50 %	0,40 %	16,80 %	26,60 %	9,80 %	CHF 11
St.Gallen	4,2	76 213	B	2,72	2,60 %	2,20 %	3,10 %	0,70 %	20,10 %	35,40 %	15,30 %	CHF 22
Biel	10,2	55 206	B	2,37	4,00 %	4,09 %	5,60 %	1,00 %	26,90 %	34,30 %	7,40 %	CHF 10
Chur	3	37 424	B	0,28	2,40 %	2,84 %	1,68 %	0,20 %	19,30 %	30,90 %	11,60 %	CHF 11
Schaffhausen	4,1	36 952	B	0,99	2,50 %	2,37 %	3,50 %	0,70 %	18,40 %	24,90 %	6,50 %	CHF 39
Uster	1,8	35 337	C	1,46	2,80 %	0,74 %	2,70 %	0,30 %	14,60 %	22,40 %	7,80 %	CHF 45
Zug	1,4	30 934	B	0,44	2,00 %	0,86 %	2,80 %	0,40 %	10,80 %	13,20 %	2,40 %	CHF 42
Wädenswil	2,3	24 832	C	0,35	2,50 %	1,09 %	2,60 %	0,30 %	13,40 %	18,30 %	4,90 %	CHF 45
Schlieren	4,1	19 881	D	0,11	1,90 %	1,38 %	4,40 %	0,60 %	28,90 %	33,20 %	4,30 %	CHF 45

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

Type de commune:

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

Autres indicateurs:

- Taux d'aide sociale: cf. figure 6, population: cf. tableau A2 en annexe; taux de logements vacants: statistique des logements vacants, OFS; familles monoparentales: cf. tableau A5; réfugiés: cf. tableau A4; taux de chômage: cf. figure 8; taux de chômeurs en fin de droits: cf. figure 9; personnes sans formation: cf. figure A1, chômeurs sans formation SECO; dépenses par habitant pour prestations sociales cantonales cf. figure A2 en annexe.

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

Avec un taux d'aide sociale de 5,7 %, Bâle se situe à la troisième place en comparaison des autres villes. Parmi les grandes villes, elle est la seule à avoir un taux de logements vacants supérieur à 1 %, ce qui indique que l'aire d'habitat est un peu moins saturée que dans les autres grandes villes (cf. tableau 3). Au niveau suisse-almannique, la population de Bâle comprend aussi davantage de personnes avec un faible niveau de formation et de familles monoparentales plus souvent tributaires de logements bon marché. Le taux de chômage y est également plus élevé qu'à Zurich ou à Berne. La part de personnes sans formation par rapport aux chômeurs est en revanche très faible et même inférieure à celle des personnes sans formation au sein de la population. Parallèlement, les réfugiés sont proportionnellement peu nombreux et les prestations sous condition de ressources plus étendues, deux éléments qui tendent à modérer le taux d'aide sociale.

A Lausanne, le taux d'aide sociale se situe à 7,9 %, soit le deuxième plus élevé sur les 14 villes comparées. Le taux d'aide sociale est tendanciellement plus élevé dans la partie occidentale du pays, notamment dans l'Arc jurassien, que dans les autres régions (cf. encadré 4). Cette zone abrite les trois villes qui présentent le taux d'aide sociale le plus élevé, soit Lausanne, Bienne et Bâle. Considéré à l'aune du nombre de logements vacants, le marché locatif à Lausanne n'est pas aussi tendu qu'à Zurich ou à Berne. La part des familles monoparentales y est la plus élevée de toutes les villes comparées, et près d'un quart de cf. la population résidente active ne dispose d'aucune formation certifiée. La ville de Suisse occidentale présente le taux de chômage le plus élevé dans la comparaison – considérant toutefois qu'à Lausanne sont également obligatoirement inclus parmi les chômeurs ceux arrivés en fin de droit et percevant l'aide sociale. Le taux d'aide sociale dans la cité vaudoise serait plus élevé sans les diverses prestations sous condition de ressources assurées par le canton, qui permettent de limiter le recours à l'aide sociale. On pense là surtout aux prestations complémentaires familiales, lesquelles soutiennent les couples et les familles monoparentales disposant d'un revenu dont le montant ne suffit pas à subvenir aux besoins d'un ménage avec enfants mineurs. De plus, le canton de Vaud dispose depuis 2011 d'un système de

rente-pont pour les personnes en fin de droits qui ont atteint l'âge minimal légal de la retraite anticipée et dont elles peuvent bénéficier jusqu'à l'âge de la retraite ordinaire.

À Berne, le taux d'aide sociale en 2021 est de 5,1 %, donc inférieur à celui de Bâle mais aussi assez nettement supérieur à celui de Zurich. Cette ville également a vu se développer un important parc d'habitations de haute valeur notamment grâce à la rénovation ou la transformation de logements bon marché. La part des personnes peu qualifiées dans la population est en conséquence faible. Les familles monoparentales sont plus rares et le taux de chômage y est plus bas qu'à Bâle ou à Lausanne (cf. tableau 3). Proportionnellement à la population résidente, le nombre de réfugiés se situe dans la moyenne des 14 villes. Les indicateurs relatifs au chômage correspondent à la moyenne, même si la part des chômeurs sans formation professionnelle y est relativement élevée. Cette configuration signifie que le marché du travail pour les personnes non formées offre tendanciellement moins de possibilités d'emploi à Berne que dans les autres grandes villes.

Winterthour fait état d'un taux d'aide sociale de 5,5 % en 2021. Ville-centre d'une agglomération de taille moyenne, la cité assure des fonctions de centre urbain importantes. Par ailleurs, en raison de sa proximité avec Zurich, l'offre en logements est attrayante pour les familles et les personnes seules qui habitent volontiers dans un milieu urbain mais ne peuvent payer des loyers trop élevés. La part des personnes sans formation, celle des familles monoparentales et celle des réfugiés par rapport à la population sont plus élevées à Winterthour qu'à Zurich (cf. tableau 3). Globalement, on y compte aussi proportionnellement davantage de personnes dans une situation financière précaire et de ce fait susceptibles de devoir recourir à l'aide sociale. Parmi les personnes sans emploi, la part sans formation est supérieure à la moyenne générale. Ce constat laisse à penser que la situation conjoncturelle généralement bonne à Winterthour n'empêche pas les effets négatifs du changement structurel (cf. encadré 5) de contribuer à une hausse du taux d'aide sociale.

La ville de Lucerne se situe également au centre d'une agglomération de taille moyenne. Cependant, son taux d'aide sociale de 4,4 % est plus faible que celui de Winterthour. La part inférieure à la moyenne de familles monoparentales joue là certainement un rôle modérateur. Considéré à l'aune du taux de chômage et du taux de personnes en fin de droits, la ville présente par ailleurs un contexte économique excellent. La part des personnes sans formation y est aussi comparativement faible. Mais cette catégorie est aussi proportionnellement nettement plus nombreuse parmi les chômeurs que dans la population. On peut en conclure qu'à Lucerne également le marché de l'emploi pour les personnes sans formation demeure assez tendu. La part des réfugiés sur l'ensemble de la population enregistre une augmentation supérieure à la moyenne au cours des cinq dernières années (cf. tableau A4, en annexe). La ville assume depuis lors une charge en matière d'intégration des réfugiés supérieure à la moyenne.

Saint-Gall assume un rôle important de ville-centre en Suisse orientale, une région à caractère plutôt rural. Le taux d'aide sociale durant l'année sous revue se monte à 4,2 %, soit dans le même ordre de grandeur qu'à Zurich et Schaffhouse. Le marché locatif est moins tendu à Saint-Gall que dans les autres villes, c'est là que le nombre de logements vacants est proportionnellement le plus élevé. Les familles (y c. monoparentales) ou les personnes peu qualifiées y trouvent là encore de quoi se loger. La part des réfugiés par rapport à la population résidente est légèrement supérieure à la moyenne. Le chômage en forte hausse parmi les personnes sans formation professionnelle, à l'instar de Lucerne et de Winterthur, s'avère considérable à Saint-Gall. Le taux de chômage et le taux de personnes en fin de droits évoquent une situation plus difficile sur le marché du travail.

Avec 10,2 %, Bienne présente le taux d'aide sociale le plus élevé des 14 villes comparées. En l'occurrence, cette situation est à mettre sur le compte de divers facteurs qui, combinés les uns aux autres, fragilisent la population. Compte tenu de son passé de ville industrielle, Bienne dispose encore toujours d'une importante aire d'habitat à bas loyers. Sa population comprend un nombre important de familles monoparentales mais aussi de personnes peu formées. Les taux de chômage et de personnes en fin de droits sont plus élevés que dans les autres villes. En outre, contrairement à Lausanne et à Bâle, les familles biennoises dont le revenu ne suffit pas à couvrir le minimum vital ne sont pas soutenues par des prestations complémentaires ou des aides au logement et doivent donc solliciter l'aide sociale. La part des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire par rapport à la population résidente est aussi nettement plus importante à Bienne que dans les autres villes comparées, ce qui pourrait également expliquer un prix du logement assez bas. La ville est dès lors aussi très active en matière d'intégration des réfugiés en comparaison des autres villes comparées.

À Coire, le taux d'aide sociale se situe à 3,0 %, soit légèrement en-deçà de la moyenne suisse de 3,2 %. La cité grisonne assume une lourde tâche sur le plan de l'intégration des réfugiés. Ce point ressort aussi du fait que le risque de dépendre de l'aide sociale a davantage augmenté au sein de la population étrangère que dans celle considérée au niveau suisse (cf. figure 19 et figure 20). Le taux d'aide sociale comparativement plutôt faible tient peut-être en premier lieu aux conditions conjoncturelles relativement favorables (taux de chômage modéré). Il semble pourtant que les personnes sans formation aient aussi de plus en plus de difficultés à trouver un emploi dans cette ville.

Schaffhouse enregistre un taux d'aide sociale de 4,1 %. Globalement, la situation est analogue à celle de Saint-Gall, avec des taux de chômage et de personnes en fin de droits et une proportion des familles monoparentales dans la population résidente du même ordre de grandeur. Néanmoins, on y trouve moins de logements vacants. La ville présente une part de personnes sans formation plus élevée parmi les chômeurs qu'au sein de la population, mais l'écart est nettement moindre à Saint-Gall. En

matière d'intégration des réfugiés, Schaffhouse assume aussi une charge supérieure à la moyenne.

Uster et Wädenswil présentent un taux d'aide sociale de respectivement 1,8 % et 2,3 %, soit nettement inférieur à la moyenne suisse. En tant que communes résidentielles de la grande agglomération zurichoise, leur rôle de centre est moins prégnant. La part de personnes sans formation ainsi que le taux de chômage y sont également plus bas. Leur population comprend certes beaucoup de mineurs (cf. tableau A6, en annexe), mais ces derniers grandissent dans des ménages majoritairement plutôt aisés puisque même les familles monoparentales établies dans ces villes présentent un risque de dépendre de l'aide sociale nettement inférieur que dans les autres villes (cf. figure 11).

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

Avec 1,4 %, le taux d'aide sociale à Zoug est le plus bas enregistré dans la comparaison. La ville assume aussi un rôle de centre, mais le prix du logement très élevé rend difficile pour les personnes de condition modeste de s'y établir. On y trouve aussi la plus petite part de personnes sans formation, pour laquelle d'ailleurs le risque de chômage n'est pas très élevé. En raison de la conjoncture économique favorable et d'une population résidente plutôt aisée, ces personnes trouvent ici aussi des emplois dans le secteur des services. La ville abrite certes une proportion importante de résidents étrangers, mais le risque de dépendre de l'aide sociale n'est pour ces derniers que légèrement supérieur à celui des personnes de nationalité suisse (cf. figure 21).

La plus petite des villes comparées, Schlieren se démarque par un taux d'aide sociale comparativement élevé de 4,1 % (cf. tableau 3). Elle fait aussi partie de l'agglomération de Zurich. Contrairement à Uster ou Wädenswil, Schlieren constitue toutefois une commune à forte densité d'emplois dans l'agglomération. Par rapport aux autres petites villes, on y constate aussi une série de différences qui touchent à la structure spécifique de sa population et de son marché du travail. Sa population compte aussi un grand nombre – de loin supérieur à la moyenne – de familles (cf. tableau A5, en annexe). Schlieren enregistre un taux de chômage relativement élevé. Elle est la ville qui accueille comparativement la plus grande proportion de personnes sans formation, mais la part de celles-ci au chômage n'augmente guère.

4.2 Évolution du taux d'aide sociale

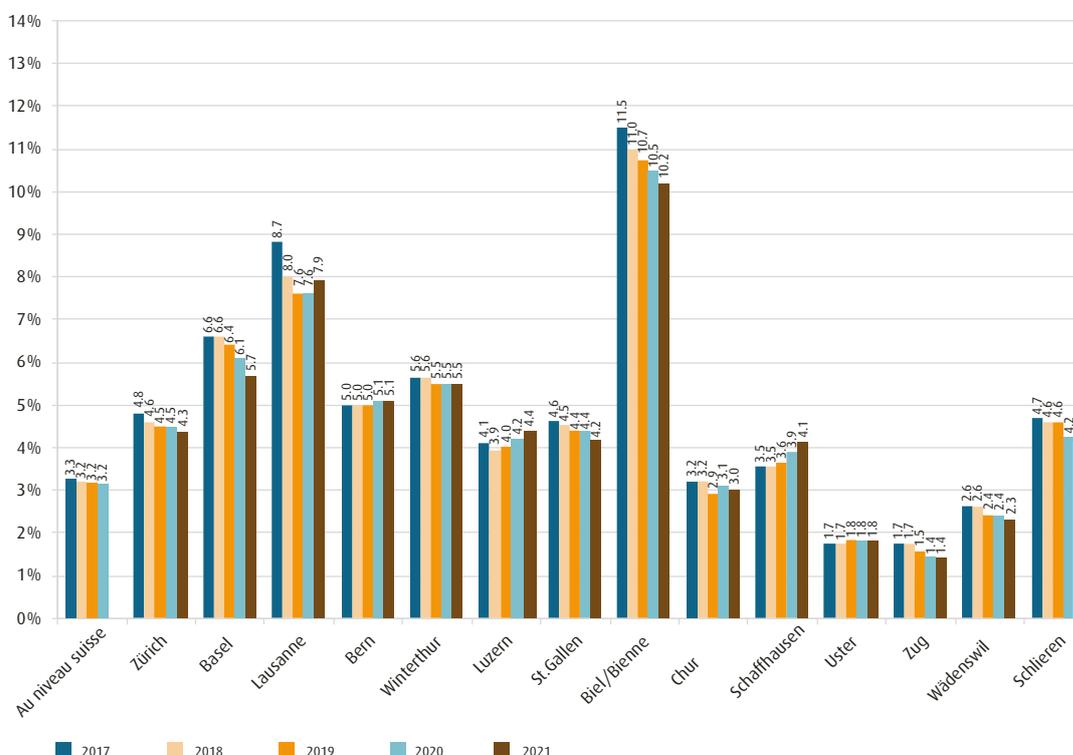
Par rapport à 2020, le taux d'aide sociale indique une progression en 2021 dans trois villes (Lausanne, Lucerne et Schaffhouse) et un recul dans sept autres (Zurich, Bâle, Saint-Gall, Bienne, Coire, Wädenswil et Schlieren). Si on arrondit le chiffre à une décimale, il reste stable dans les quatre dernières villes comparées (Berne, Winterthur, Uster et Zug) (cf. figure 7).

Ces mouvements trouvent leur raison principale dans la variation du nombre de personnes soutenues. Cependant, l'évolution de la population a également un impact sur le taux d'aide sociale dans une ville et la croissance du nombre d'habitants a généralement un effet modérateur à cet égard. À Coire, le taux d'aide sociale a ainsi d'abord diminué car la population a fortement augmenté à la suite de la fusion d'une commune. A Schlieren, la contraction du taux d'aide sociale en dépit d'une hausse des personnes soutenues tient à une croissance démographique par rapport à l'année précédente (cf. tableau A2, en annexe).

La tendance à la baisse du taux d'aide sociale constatée dans nombre de villes va de pair avec une détente sur le marché du travail (cf. figures 8 et 9). Toutes les villes avaient signalé en 2020 une hausse sensible du taux de chômage et une réduction importante du taux de personnes en fin de droits mais ont connu aussi en 2021 un retour aux valeurs antérieures. L'évolution en 2020 s'explique entre autres par une prolongation temporaire à 120 jours du droit aux allocations de chômage. Ceci a eu pour conséquence une réduction importante du nombre de personnes en fin de droits en 2020 et parallèlement une augmentation du nombre de chômeurs due non seulement à la situation économique durant la pandémie mais aussi à la diminution des personnes ayant épuisé leurs droits au chômage.

Au printemps 2021 (de mars à mai), les chômeurs ont pu obtenir une allocation pendant 66 jours supplémentaires. La reconduction de cette prolongation du droit aux allocations – dans le contexte d'une situation globalement positive sur le marché du travail – a partout empêché le taux de personnes en fin de droits

Figure 7: Évolution du taux d'aide sociale de 2017 à 2021



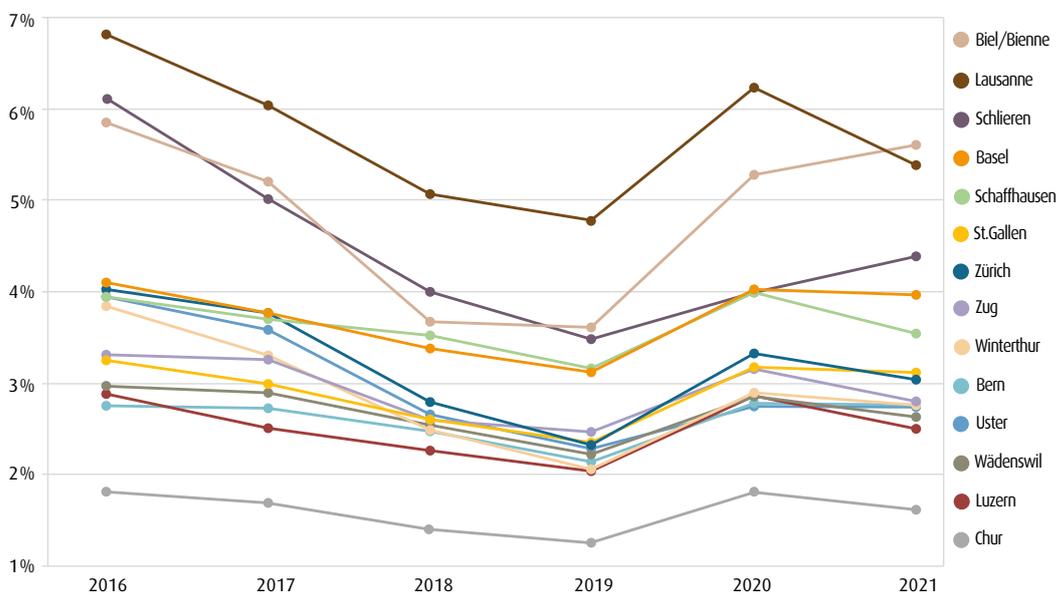
Note: Le taux d'aide sociale indiqué dans le graphique est arrondi à une décimale, raison pour laquelle certaines valeurs identiques n'apparaissent pas comme telles dans les colonnes (p. ex. valeur arrondie au chiffre inférieur une année, au chiffre supérieur l'année suivante). Le taux d'aide sociale pour 2021 au niveau national n'était pas encore publié. Pour Lausanne, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution est impactée par des facteurs techniques liés à l'introduction d'un nouveau système informatique pour lequel les développements ne sont pas encore achevés. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

en 2021 de rebondir au niveau de 2019. La plus forte augmentation à cet égard est signalée à Bienne, où ce taux en 2021 n'est que légèrement inférieur à celui de 2019. Dans cette ville, comme à Schlieren, le taux de chômage est aussi remonté par rapport à 2020. Dans les autres villes, le chômage s'est généralement à nouveau contracté après la forte hausse en 2020 (par rapport à 2019). C'est en particulier le cas de Lausanne, où le taux de chômage marque une baisse sensible.

l'échéance de ce droit ont peut-être contribué en partie à la réduction du nombre aussi bien de nouveaux dossiers que de dossiers clos dans de nombreuses villes (cf. chap. 3). Du moins, certaines personnes ne se sont pas annoncées à l'aide sociale alors qu'elles l'auraient fait en d'autres circonstances parce qu'arrivées en fin de droits.

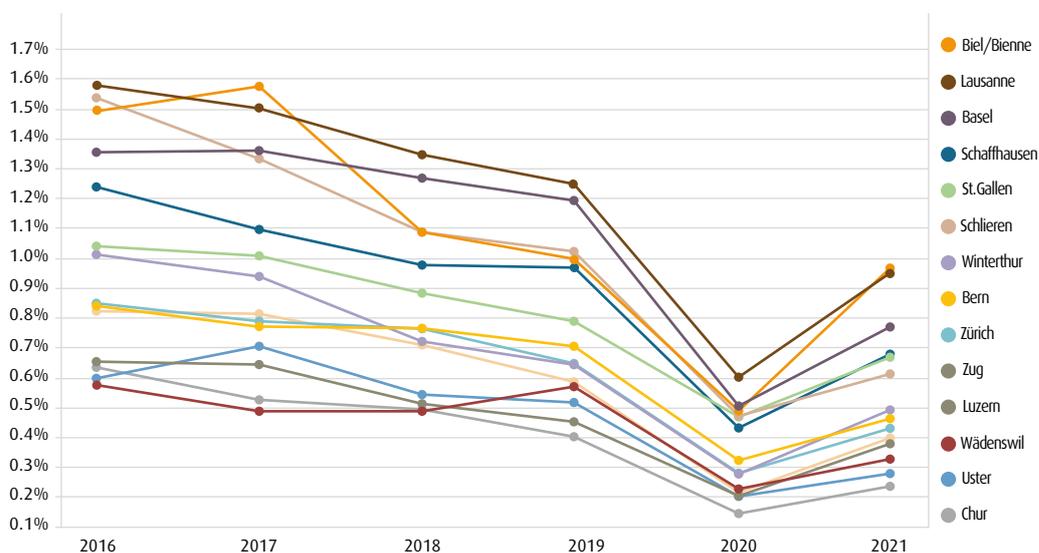
Quiconque a épuisé ses prestations provenant de l'assurance-chômage présente un risque plus élevé de se retrouver à l'aide sociale. Une fois arrivées en fin de droits, les personnes qui ne disposent d'aucune autre source de revenus (prestations d'assurances sociales telles que rentes AI, soutien par la famille, fortune, etc.) et qui ne retrouvent pas d'emploi arrivent très rapidement à l'aide sociale. C'est notamment le cas des individus peu qualifiés ou qui exerçaient déjà une activité à bas salaire (cf. glossaire) avant le chômage. La prolongation du droit aux allocations accordées par l'assurance-chômage et le report de

Figure 8: Taux de chômage 2016 à 2021



Source: SECO, présentation BFH.

Figure 9: Taux de chômeurs en fin de droits de 2016 à 2021



Note: La figure indique le total des personnes en fin de droits par rapport au nombre des personnes actives
 Source: SECO, présentation BFH

Considérant l'évolution du taux d'aide sociale dans une perspective à long terme depuis 2009 (cf. figure 6), on constate de légères variations mais la plupart des villes ont maintenu leur position par comparaison à l'ensemble des quatorze autres villes.

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

Zürich, Bâle, Bienne Wädenswil, Zoug et Schlieren connaissent également une baisse relativement importante du taux d'aide sociale par rapport à 2009. À Bâle, Bienne et Schlieren, le taux d'aide sociale atteint un pic en 2016 avant de redescendre progressivement.

L'évolution du taux d'aide sociale à long terme révèle une hausse relativement importante à Winterthur, Schaffhouse et Lucerne. Ce taux s'est maintenu depuis 2016 à Winterthur, alors qu'il remonte depuis quelques années à Schaffhouse et Lucerne. À Berne, St-Gall, Coire et Uster, le taux d'aide sociale en 2021 se situe au même niveau qu'en 2009.

5 Taux des ménages à l'aide sociale

Si le taux d'aide sociale indique la part des personnes bénéficiant de l'aide sociale par rapport à la population résidente, le taux des ménages à l'aide sociale donne la part des ménages privés au sein desquels vit au moins une personne dépendant de l'aide sociale par rapport à l'ensemble des ménages privés au sein de la population.¹⁰

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

Ménages privés en général

La figure 10 montre le taux des ménages privés à l'aide sociale. Comme les deux années précédentes, ce taux est le plus faible dans les petites villes d'Uster, Zoug, Wädenswil et Coire, où il se situe entre 2 % et 3 % de tous les ménages. Les plus grandes villes comme Berne, Bâle et Lausanne, mais aussi Bienne et Winterthour, abritent le plus de ménages dont une personne au moins bénéficie de l'aide sociale, soit une part de 6 % à 11 % de tous les ménages.

À l'instar du taux d'aide sociale (cf. chap. 4), le taux des ménages à l'aide sociale varie aussi fortement entre les villes. Les facteurs expliquant cette situation sont présentés au chapitre 4.

Si l'on compare les deux taux, le second est légèrement plus élevé que le premier dans toutes les villes. La raison en est que les ménages unipersonnels présentent un risque de dépendre de l'aide sociale en moyenne plus élevé que les autres ménages dans les villes comparées et représentent une part relativement importante (42,5 %) au sein de la population. Les ménages constitués d'un couple, en particulier, sont très rarement amenés à solliciter un soutien.

Ménages avec mineurs

Dans les 14 villes, 20,4 % des ménages ont des enfants mineurs (cf. tableau A5 en annexe). La figure 10 indique aussi que les ménages avec enfants mineurs constituent dans toutes les villes, excepté à Zoug, une part plus importante à l'aide sociale que les ménages sans enfant. Le risque de dépendre de l'aide sociale pour ces deux types de ménage ne diffère toutefois pas de la même manière dans toutes les villes. À Zoug, le risque est presque identique pour les deux catégories. Il est par contre doublé à Lucerne et à Coire lorsque le ménage comprend des enfants mineurs. À Berne, Bienne et Schaffhouse, le risque augmente aussi sensiblement pour les familles avec enfants.

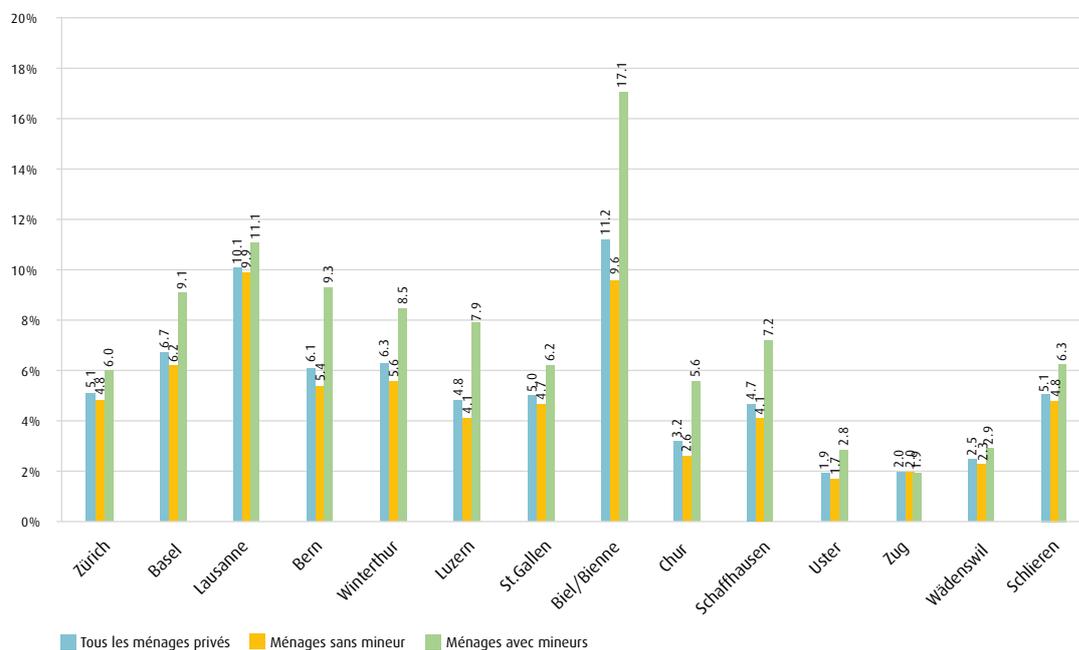
Le fait que le risque de dépendre de l'aide sociale n'est pas ou guère plus élevé pour les ménages avec mineurs que pour ceux sans mineur peut tenir, du moins en partie, à l'existence de prestations sous condition de ressources spécifiques en amont de l'aide sociale (cf. encadré 5); telles par exemple les prestations complémentaires pour familles dans le canton de Vaud.¹¹ Zoug et Saint-Gall également offrent des aides cantonales aux parents, notamment aux mères. En revanche, les villes de Berne, Bienne et Lucerne, où le risque de dépendre de l'aide sociale est particulièrement élevé pour les ménages avec mineurs, ne proposent aucune prestation de la sorte.

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

¹⁰ L'indicateur «Taux des ménages à l'aide sociale» a été pris en compte pour la première fois dans le rapport de comparaison 2016 où il est traité en détail dans un chapitre spécial (cf. Beyeler et al., 2017)

¹¹ Toutefois, les ménages de type famille qui ne disposent pas d'un certain revenu minimum ne peuvent pas prétendre à des prestations complémentaires pour famille et restent donc dépendantes de l'aide sociale.

Figure 10: Taux des ménages à l'aide sociale par type de ménage en 2021



Note: Pour Lausanne, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution est impactée par des facteurs techniques liés à l'introduction d'un nouveau système informatique pour lequel les développements ne sont pas encore achevés. Quelle: BFS, Sozialhilfestatistik und STATPOP.

Pour ce qui est de l'évolution du taux d'aide sociale des ménages avec enfants mineurs par rapport à l'année précédente, on constate une hausse dans cinq villes (Lausanne, Schaffhouse, Uster, Zoug et Schlieren). Un recul se dessine dans sept villes, soit Zurich, Bâle, Berne, Winterthur, Saint-Gall et Wädenswil ainsi que Coire où le taux a connu une forte augmentation l'année passée avant de revenir à peu près au niveau de 2019. En revanche, aucune variation (maximum +/- 0,1 point %) n'est enregistrée à Lucerne et Bienne.

Ménages monoparentaux

Quelle que soit la ville considérée, les ménages monoparentaux composés d'un adulte vivant avec des mineurs présentent un risque considérable de dépendre de l'aide sociale. À cet égard, les femmes sont non seulement généralement beaucoup plus souvent responsables des ménages monoparentaux (82 % contre 18 % pour les hommes¹² en 2020 selon les données actuelles de l'OFS), mais le risque de dépendre de l'aide sociale est aussi nettement plus élevé pour les femmes élevant seules des enfants que pour les hommes dans la même situation (en 2019, le parent bénéficiaire de l'aide sociale était la mère dans 93 % des cas).¹³

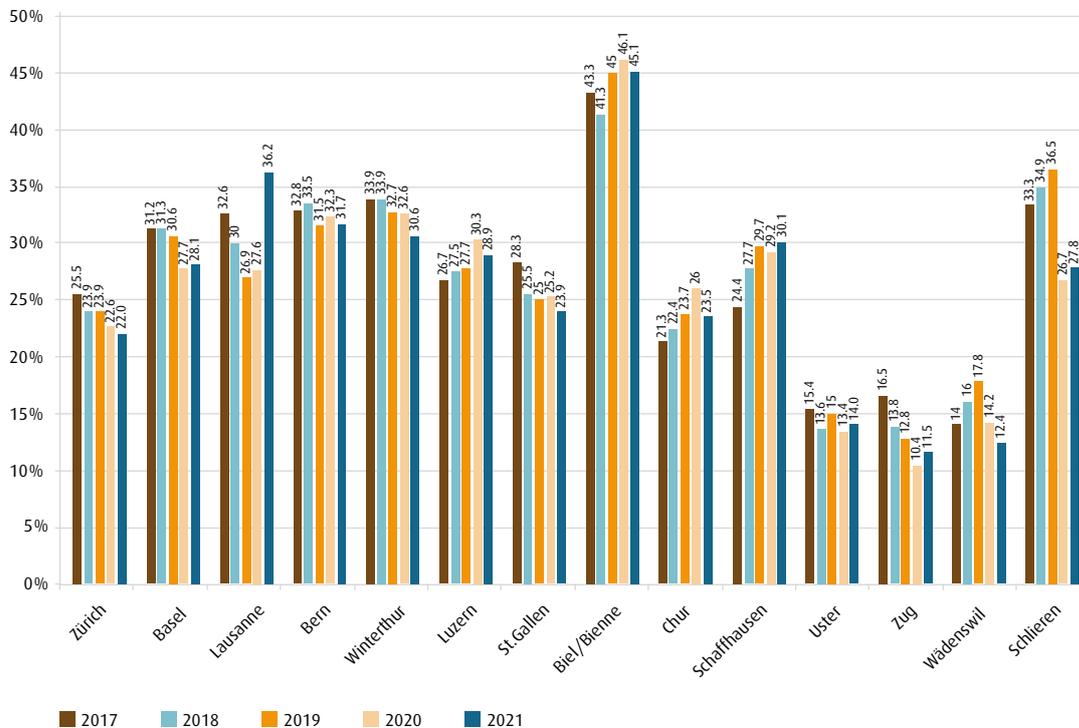
Après une séparation ou un divorce, ce sont les femmes qui assument encore généralement la garde des enfants avec, à la clé, souvent une nette détérioration de leur situation financière. Dans ce type de famille, les obligations de garde des enfants empêchent l'exercice d'une activité lucrative suffisante et l'absence d'un partenaire prive le ménage d'un second revenu. Les coûts (fixes) tels le loyer sont supportés par une seule personne. Normalement, le parent en charge de la garde des enfants a droit à une pension alimentaire. Selon la situation économique du parent tenu à l'entretien, celle-ci peut ne pas suffire à couvrir les besoins de base. Si le revenu de ce dernier est inférieur au minimum vital défini par le droit des poursuites, le tribunal ne peut prononcer une obligation de verser une pension alimentaire. Le revenu du parent seul est alors insuffisant et c'est le service social qui doit intervenir.

Quand une pension alimentaire est décidée par un tribunal mais que le parent tenu à l'entretien ne s'acquitte pas régulièrement ou qu'avec retard de son obligation de versement, il est possible d'exiger des avances sur pensions alimentaires. La pension est alors versée par des organismes de recouvrement privés ou

¹² OFS, relevé structurel, ménages familiaux avec enfants de moins de 25 ans en Suisse, en 2020; tableau actualisé le 21.2.2022.

¹³ OFS, 2021.

Figure 11: Taux de ménages monoparentaux à l'aide sociale entre 2017 et 2021



Note: Pour Lausanne, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution est impactée par des facteurs techniques liés à l'introduction d'un nouveau système informatique pour lequel les développements ne sont pas encore achevés. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP

publics, lesquels se chargent ensuite de récupérer la créance auprès du parent débiteur. Le montant des avances et les conditions d'octroi sont définis par le canton, ce qui peut aussi avoir une influence sur le risque de dépendre de l'aide sociale des ménages concernés.

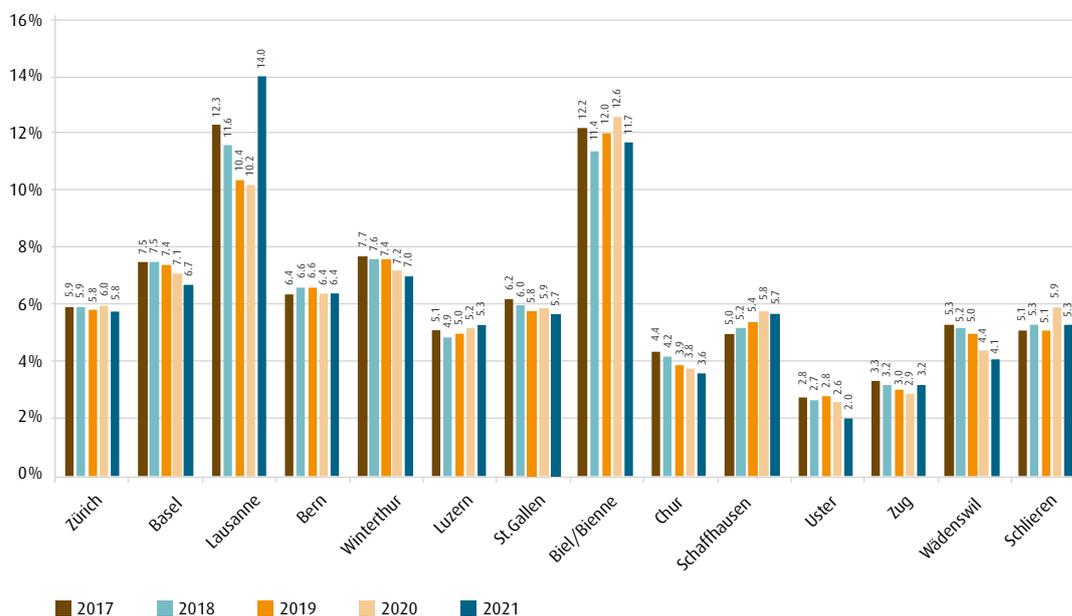
Outre les paramètres socio-démographiques et socio-économiques, ces différences au niveau des institutions élargissent encore l'amplitude du risque de dépendre de l'aide sociale des familles monoparentales dans les villes. En majorité, entre un quart environ et presque la moitié des familles monoparentales dans ces villes sont soutenues par l'aide sociale (cf. figure 11). À Zoug, Uster et Wädenswil, le taux se situe entre 11,5 % et 14 % environ; à Bienne, il dépasse les 45 %.

Par rapport à l'année précédente, la proportion des familles monoparentales à l'aide sociale croît assez fortement à Zoug et à Schlieren (de chaque fois 1,1 point %). Bien que moindre, une évolution dans le même sens est aussi signalée à Bâle, Schaffhouse et Uster. Mais le risque de dépendre de l'aide sociale des familles monoparentales a aussi faibli en comparaison

de 2020 dans huit villes, dont le plus nettement à Coire (de presque 2,5 points %). Comme mentionné ci-dessus, ce risque a beaucoup augmenté dans cette ville pour les ménages avec enfants mineurs entre 2019 et 2020, ce qui pourrait tenir en premier lieu à la situation des ménages monoparentaux. En 2021, cet indicateur a aussi retrouvé à peu près la valeur de 2019.

Les ménages monoparentaux sont aussi moins confrontés au risque de devoir recourir à l'aide sociale dans les villes de Zurich, Berne, Winterthur, Lucerne, St-Gall, Bienne et Wädenswil, avec un recul qui se situe entre 0,6 et 2 points %.

Figure 12: Taux de ménages unipersonnels à l'aide sociale entre 2017 et 2021



Note: Pour Lausanne, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution est impactée par des facteurs techniques liés à l'introduction d'un nouveau système informatique pour lequel les développements ne sont pas encore achevés. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP

Ménages unipersonnels

Dans presque toutes les villes, les personnes seules présentent un risque supérieur à la moyenne de devoir solliciter l'aide sociale – à l'exception de Bâle et Uster, avec une valeur qui avoisine la moyenne des ménages privés. Cette catégorie peut inclure par exemple des jeunes adultes qui ont déjà fondé leur propre ménage mais rencontrent des difficultés lors du passage de la formation à la vie professionnelle ou encore des individus qui, après une séparation, un divorce ou le décès de leur partenaire, sont confrontés à une situation domestique totalement nouvelle. Il s'agit parfois aussi de personnes pour qui le recours à une aide est lié à un chômage de longue durée et/ou à des problèmes de santé.

Contrairement aux ménages formés de plusieurs personnes où les charges sont partagées, les personnes seules en ménage doivent supporter en solo les risques, les coûts et le travail non rémunéré. Ainsi, par exemple, la perte d'un job ne peut pas être compensée par le revenu de leur partenaire. Quiconque vit seul doit par ailleurs déployer davantage d'efforts pour entretenir des relations sociales. L'absence de vie sociale signifie aussi l'absence de facteurs importants susceptibles par exemple d'équilibrer des troubles psychiques ou des addictions.

En 2021, le taux des ménages unipersonnels à l'aide sociale par rapport à l'année précédente évolue à la baisse dans neuf villes, le recul étant le plus marqué à Bienne (-0,9 points %). Dans cette ville, le taux des ménages unipersonnels à l'aide sociale avait déjà enregistré une nette baisse entre 2016 et 2018 avant de remonter à raison de 0,6 point % par an entre 2018 et 2020.

Le taux est pratiquement constant (+/- 0,1 points %) à Berne, Lucerne et Schaffhouse.

Le risque pour les personnes seules de dépendre de l'aide sociale est aujourd'hui plus élevé à Lausanne et Zug, même s'il reste relativement faible dans cette dernière.

6 Caractéristiques des personnes soutenues

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

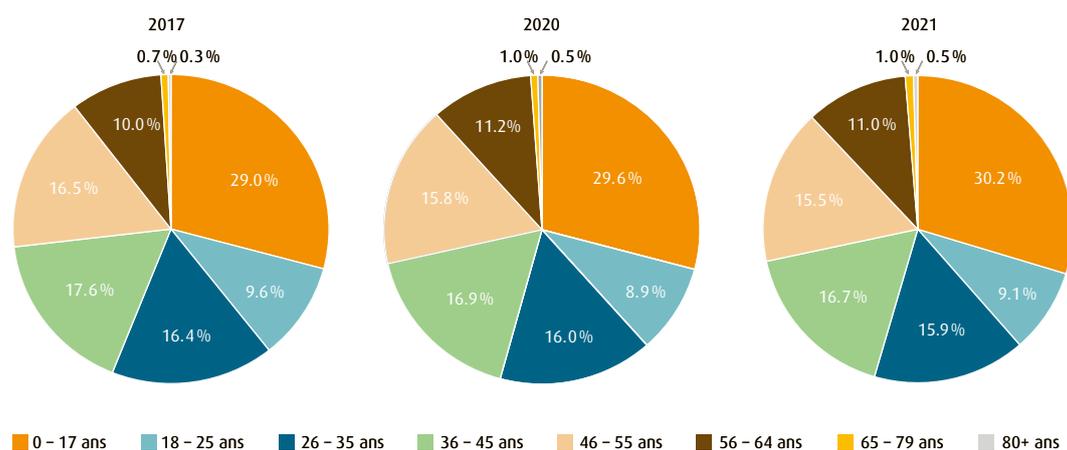
Âge

En principe, l'aide sociale peut soutenir des personnes de tous les groupes d'âge. Les retraités ne se trouvent que rarement à l'aide sociale, dans la mesure où elles bénéficient généralement de prestations complémentaires à l'AVS pour assurer le minimum vital. Sur les 14 villes en moyenne, moins de 2 % des bénéficiaires de l'aide sociale ont plus de 65 ans (cf. figure 13). Avec 30 % environ, les enfants et adolescents constituent en revanche une catégorie d'assistance importante. Ils font presque

toujours partie d'une unité d'assistance comprenant aussi leurs parents ou l'un des deux. Cette dépendance des mineurs à l'aide sociale renvoie à la problématique de la précarité financière des familles. Le groupe d'âge 36–45 ans, qui supporte généralement les obligations familiales, constitue aussi une part légèrement plus élevée que les autres groupes d'âge à l'aide sociale.

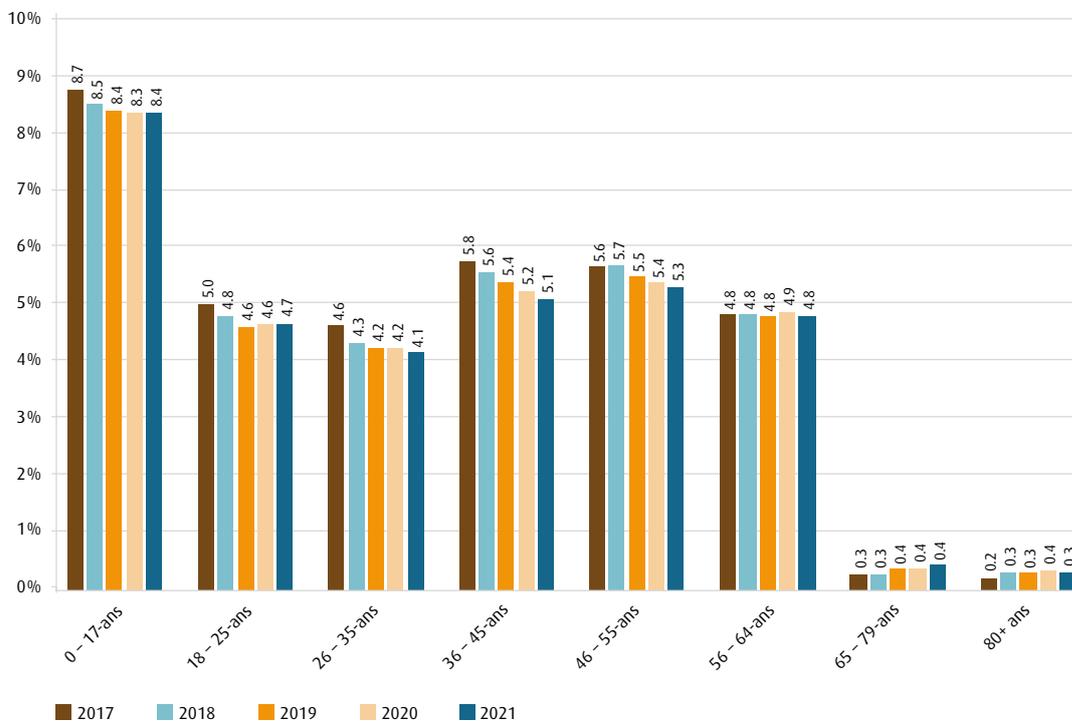
La proportion de chacun des groupes d'âge n'a guère varié sur les cinq dernières années. L'augmentation la plus marquée sur cette période concerne le groupe des 56 ans et plus, lequel progresse globalement aussi au sein de la population (la génération du baby-boom atteint en effet aujourd'hui un âge situé entre 57–75 ans). Par rapport à l'année précédente, les groupes d'âge à partir de 56 ans se distinguent par une certaine stabilité voir un léger recul dans leur proportion (–0,2 % pour la tranche 56–64 ans). Après une réduction constante pendant de nombreuses années, la part des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale (18–25 ans) marque un léger rebond.

Figure 13: Âge des personnes bénéficiant de l'aide sociale en moyenne sur les 14 villes, en 2017, 2020 et 2021



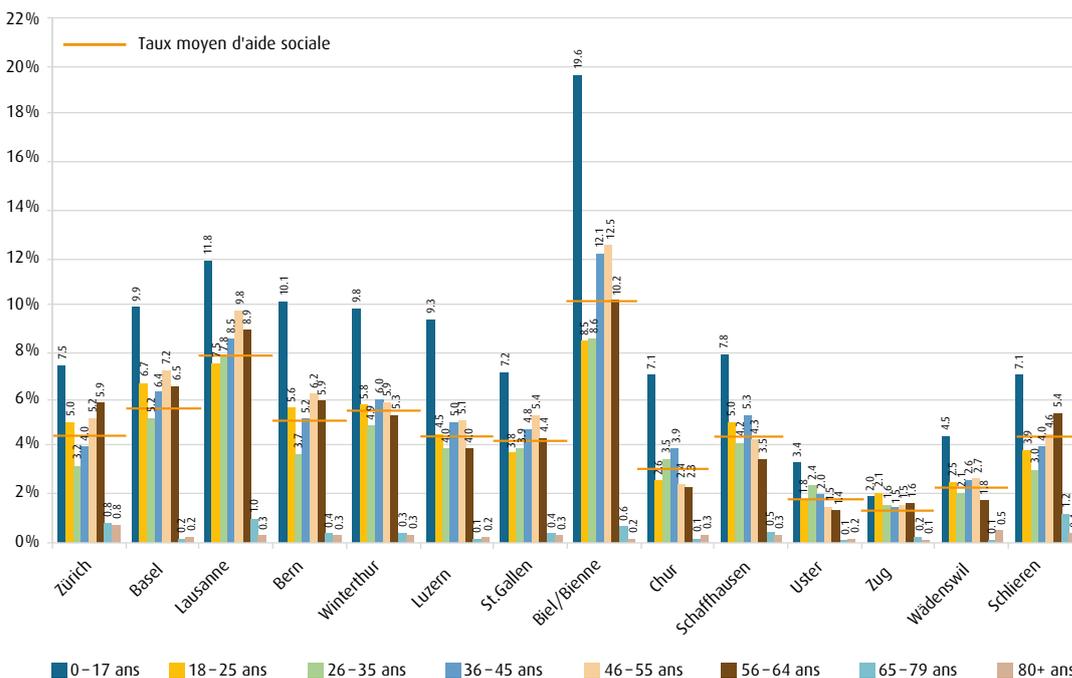
Note: Moyenne non pondérée sur l'ensemble des 14 villes. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Figure 14: Taux d'aide sociale par groupe d'âge 2017–2021, en moyenne sur les 14 villes



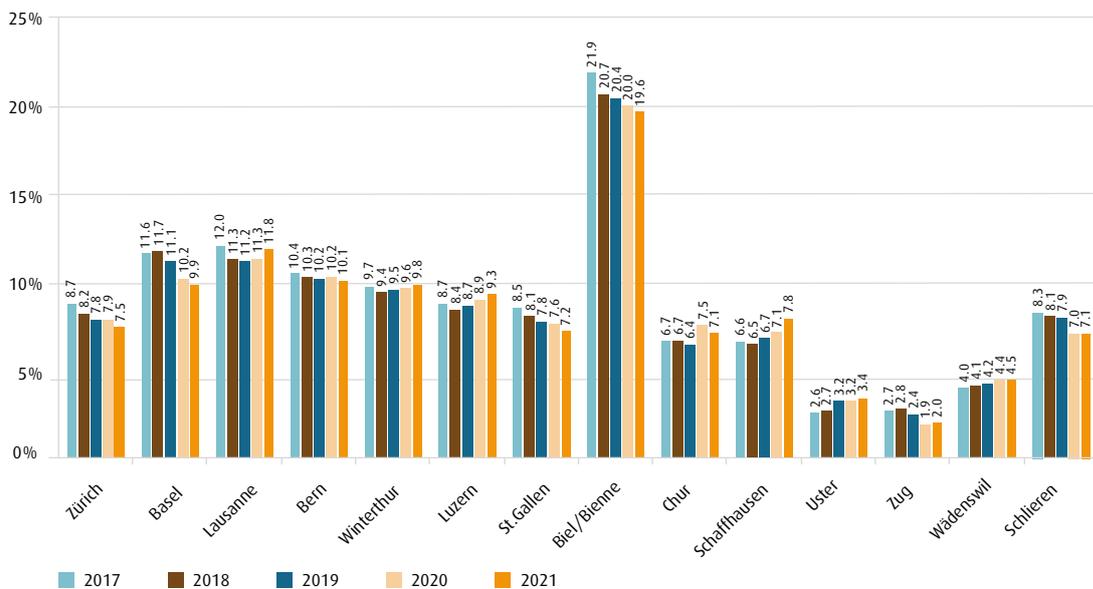
Note: Moyenne non pondérée sur l'ensemble des 14 villes. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Figure 15: Taux d'aide sociale par groupes d'âge en 2021



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure 16: Taux d'aide sociale des enfants et jeunes (0–17 ans), 2017–2021



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Le niveau et l'évolution du taux d'aide sociale par tranche d'âge¹⁴ sont représentés sur la figure 14. Ces valeurs moyennes sont particulièrement adéquates pour montrer et analyser les risques de dépendre de l'aide sociale selon l'âge et leur évolution. Les écarts entre les taux d'aide sociale par âge dans les villes (cf. figure 15) s'expliquent principalement par des facteurs liés aux villes elles-mêmes et évoqués au chap. 4.1.

Par comparaison avec tous les autres groupes d'âge, les enfants et les jeunes (0–17 ans) présentent le risque le plus élevé de se trouver à l'aide sociale, et c'est particulièrement le cas de ceux vivant dans une famille monoparentale (cf. chapitre 5). Si le taux d'aide sociale moyen chez les mineurs a diminué entre 2017 et 2020, il est remonté légèrement en 2021. Une recrudescence du risque de dépendre de l'aide sociale chez les enfants est identifiable dans plusieurs villes (cf. figure 16), à savoir Lausanne,

Winterthur, Lucerne, Coire, Schaffhouse, Uster et Wädenswil. En revanche, d'autres villes telles que Zurich, Bâle, Saint-Gall, Bienne ainsi que Zoug et Schlieren constatent une réduction durable de ce risque (du moins dans une optique à long terme). Il convient de suivre cette évolution. L'explication du taux d'aide sociale en progression chez les mineurs pourrait, du moins en partie, relever de la situation dans le domaine de l'asile. Ces dernières années, un nombre croissant de réfugiés – cinq à sept ans après leur admission en Suisse – sont passés dans la compétence communale. Cette période de transition pourrait s'avérer particulièrement difficile pour les parents en charge d'enfants en bas âge, qui auront certainement beaucoup de peine à exercer une activité lucrative à même d'assurer le minimum vital.

¹⁴ Elles indiquent le nombre de personnes dans un groupe d'âge à l'aide sociale par rapport au nombre total de personnes du même groupe d'âge dans la population.

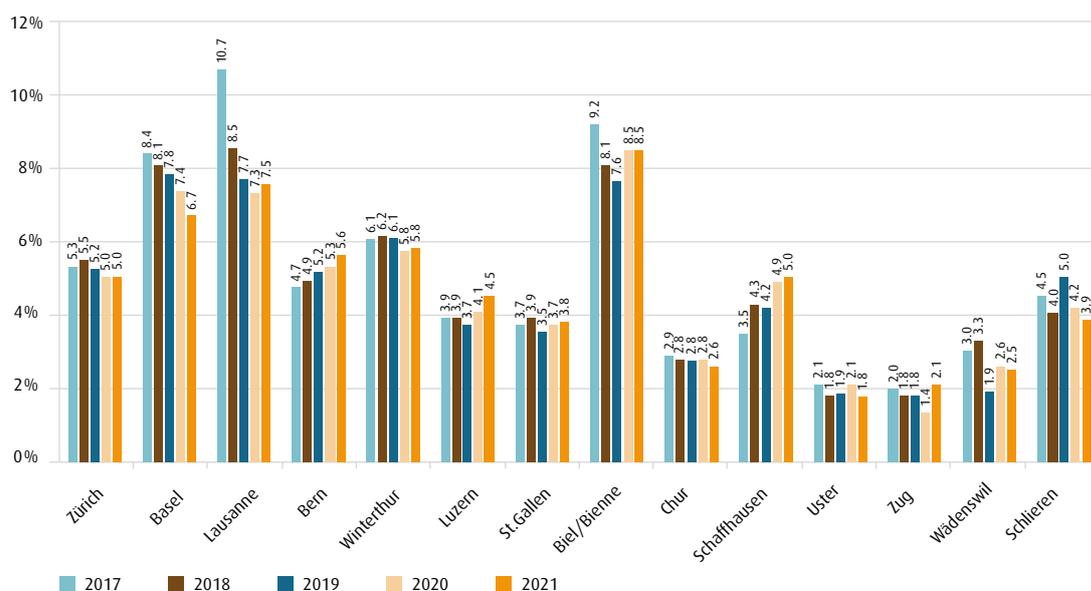
En moyenne sur l'ensemble des villes, le taux d'aide sociale chez les jeunes adultes (18–25 ans) n'est qu'environ la moitié de celui enregistré chez les mineurs. Confrontés à une forte hausse de ce groupe d'âge à l'aide sociale dans les années 2000, les villes et les cantons ont développé des mesures visant à soutenir la formation ou la (ré)insertion dans le marché du travail de ces jeunes (suivi individuel en formation professionnelle, adaptations de prestations sous conditions de ressources telle les bourses, introduction de conseil ciblé par des équipes spécialisées. Depuis lors, la réduction du taux d'aide sociale de cette catégorie est considérable.

Comparé à 2020, le risque pour les jeunes adultes de dépendre de l'aide sociale a diminué à Coire, Uster et Schlieren. Après un recul constaté entre 2016 et 2019, le taux d'aide sociale de cette catégorie à Bienne est reparti à la hausse entre 2019 et 2020,

puis s'est stabilisé entre 2020 et 2021. Berne enregistre déjà depuis 2017 une augmentation du risque de dépendre de l'aide sociale pour la tranche d'âge des 18–25 ans. Il en va de même par rapport à l'année précédente pour Lucerne et Zoug. Le tracé est relativement stable dans les autres villes (cf. figure 17). Globalement, on ne distingue depuis lors aucune tendance claire à la hausse telle que redoutée par plusieurs responsables de services sociaux l'année précédente en raison des situations problématiques multiples vécues par les jeunes pendant la pandémie.

En moyenne sur les 14 villes, le groupe d'âge 26–35 ans présente le taux d'aide le plus bas de tous les groupes en-deçà de 65 ans; la courbe est en baisse constante depuis 2017. Parmi les villes comparées, Uster constitue une exception dans la mesure où ce groupe d'âge vient juste après les mineurs en termes de risque de dépendre de l'aide sociale.

Figure 17: Taux d'aide sociale des jeunes adultes (18–25 ans), 2017–2021



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Pour le groupe des 36–45 ans, le risque de dépendre de l'aide sociale est resté pendant longtemps le deuxième le plus élevé en moyenne après les mineurs. Les personnes appartenant à ce groupe d'âge ont comparativement souvent des obligations de prise en charge d'enfants et peuvent nécessiter un soutien compte tenu de l'augmentation des besoins de base – surtout lorsque la famille comprend plusieurs enfants. Dans ce groupe d'âge, le taux moyen d'aide sociale a sensiblement baissé depuis 2017. Dans la comparaison, il est frappant de voir que les personnes entre 36 et 45 ans n'occupent depuis lors ce deuxième rang plus que dans trois villes (Coire, Winterthour et Schaffhouse); en 2019, celles-ci comprenaient également Saint-Gall, Bienne et Wädenswil.

Dans la tranche d'âge 46–55 ans, le risque de dépendre de l'aide sociale se situe entretemps au-dessus du taux moyen dans toutes les villes, sauf à Coire et à Uster où il est resté en-deçà. En 2021, on note un recrudescence du nombre des villes impliquées dans lesquelles ce groupe d'âge se trouve au deuxième rang le plus élevé pour ce qui est du risque de dépendre de l'aide sociale, après les enfants et les jeunes. À Lausanne, Berne, Saint-Gall et Bienne sont venues ainsi s'ajouter Lucerne et Wädenswil. Dans l'absolu, la courbe du taux d'aide sociale de la tranche 46–55 ans en moyenne sur les villes redescend de manière constante depuis 2018, inversant un mouvement contraire durant une dizaine d'années (cf. figure 14).

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

Dans les tranches d'âge 46–55 ans et 56–64 ans, la lente augmentation du risque de dépendre de l'aide sociale peut s'expliquer par plusieurs facteurs d'ordre structurels. Les plus mal loties sur le marché de l'emploi sont les personnes souffrant de problèmes de santé de même que les personnes sans formation professionnelle ou dont la formation n'offre plus de débouchés, et plus particulièrement après avoir déjà perdu leur emploi ou épuisé leurs droits au chômage. Une fois leur fortune utilisée et

à défaut d'obtenir une rente AI complète, l'aide sociale constitue pour elles le dernier filet comme garantie du minimum vital. Les milieux politiques ont depuis lors reconnu ces problématiques et réagi. Aussi le Parlement s'est-il accordé pour allouer des prestations transitoires aux chômeurs de plus de 60 ans arrivés en fin de droits.¹⁵ Les critères d'octroi étant formulés de manière restrictive, il s'agira de voir au cours des prochaines années si, et le cas échéant, dans quelle mesure ces mesures peuvent soulager l'aide sociale.

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

Malgré ce soutien, on observe depuis un certain temps, dans le cadre du présent rapport, une tendance moyenne à la hausse du volume des prestations d'aide sociale accordées aux personnes de 65 ans et plus dans les villes. Tel qu'il ressort de la figure 14, ce taux n'a toutefois guère évolué au cours des deux dernières années. Chez les personnes de plus de 80 ans, le risque de devoir recourir à ces prestations augmente légèrement.

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

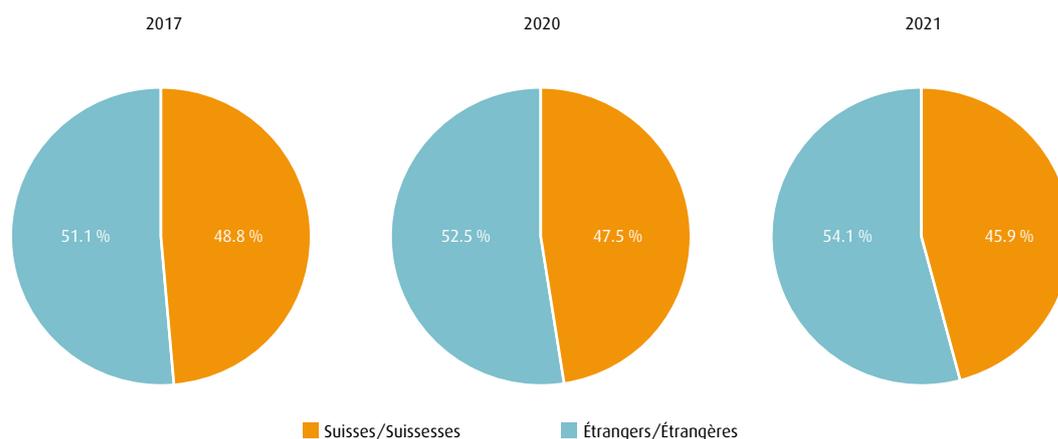
¹⁵ La loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra) est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2021.

Nationalité

Comme le montre la figure 18, plus de la moitié (54,1%) des personnes bénéficiant de l'aide sociale en moyenne sur les 14 villes comparées en 2021 était de nationalité étrangère. La part des étrangers au sein de la population se monte à environ 30 % sur cette même moyenne (cf. tableau A3, en annexe). Les personnes d'origine étrangère présentent un risque nettement plus élevé de dépendre de l'aide sociale.

Ce risque accru n'a toutefois guère de lien avec la nationalité mais tient davantage au niveau de formation généralement plus bas au sein de la population immigrée, au fait que les diplômés étrangers ne sont souvent pas reconnus dans notre pays et à l'insuffisance des connaissances linguistiques. Entre aussi en considération le fait que les étrangers travaillent le plus souvent dans des secteurs sensibles à la conjoncture ou à faible rémunération. L'âge et la structure familiale jouent également un rôle.¹⁶

Figure 18: Part des personnes de nationalité étrangère à l'aide sociale en moyenne sur les 14 villes, en 2017, 2020 et 2021



Note: Moyenne non pondérée sur l'ensemble des 14 villes. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

¹⁶ Cf. Salzgeber et al., 2016

Si le risque de dépendre de l'aide sociale pour la population étrangère augmente dans toutes les villes suisses, la situation varie beaucoup selon le lieu considéré. Coire enregistre une augmentation spécialement marquée du taux d'aide sociale des étrangers, qui est désormais cinq fois plus élevé que celui de la population suisse. La différence est moindre à Lausanne, Bâle, Zurich et Schlieren, où ce taux est de 1,5 à 2 fois plus élevé que chez les Suisses. Le coefficient de relation est de respectivement 2,5 et 2,4 à Saint-Gall et à Zoug, soit un écart comparativement faible, et se situe entre 3,0 et 3,3 à Berne, Winterthour, Bienne, Schaffhouse, Uster et Wädenswil. Ces écarts peuvent s'expliquer en premier lieu par la composition de la population étrangère. Les étrangers résidant en Suisse sont le plus souvent de condition aisée et/ou appartiennent à une main d'œuvre recherchée et leur risque de dépendre de l'aide sociale est donc inférieur à la moyenne. Plus leur proportion dans la population étrangère est importante dans une ville, moins le taux d'aide sociale des étrangers y diffère de celui des Suisses.

La proportion des réfugiés dans la population étrangère est également un élément important, dans la mesure où le risque pour ces personnes de devoir demander une aide est particulièrement élevé. Outre les facteurs mentionnés s'appliquant d'une manière générale aux personnes d'origine étrangère, il s'agit de considérer que le droit de séjour est accordé aux réfugiés non pas pour leur permettre de travailler mais pour les protéger contre des persécutions et des guerres. Accéder à l'indépendance économique dépend pour ces derniers souvent de mesures d'intégration adaptées et coordonnées: cours de langue intensifs, évaluations du potentiel, programmes de qualification, job coaching, soutien pour un emploi sur le premier ou le deuxième marché du travail, promotion de l'intégration sociale.¹⁷

Comme le montre la figure 18, la part des étrangers a augmenté de 3 points % entre 2017 et 2021. Ce glissement n'est pas lié à l'augmentation de la part de la population étrangère, car celle-ci n'a pratiquement pas changé au cours de ladite période (cf. tableau A3, en annexe). La raison se trouve bien davantage dans le fait que le taux d'aide sociale des étrangers n'évolue pas de manière symétrique à celui des Suisses.

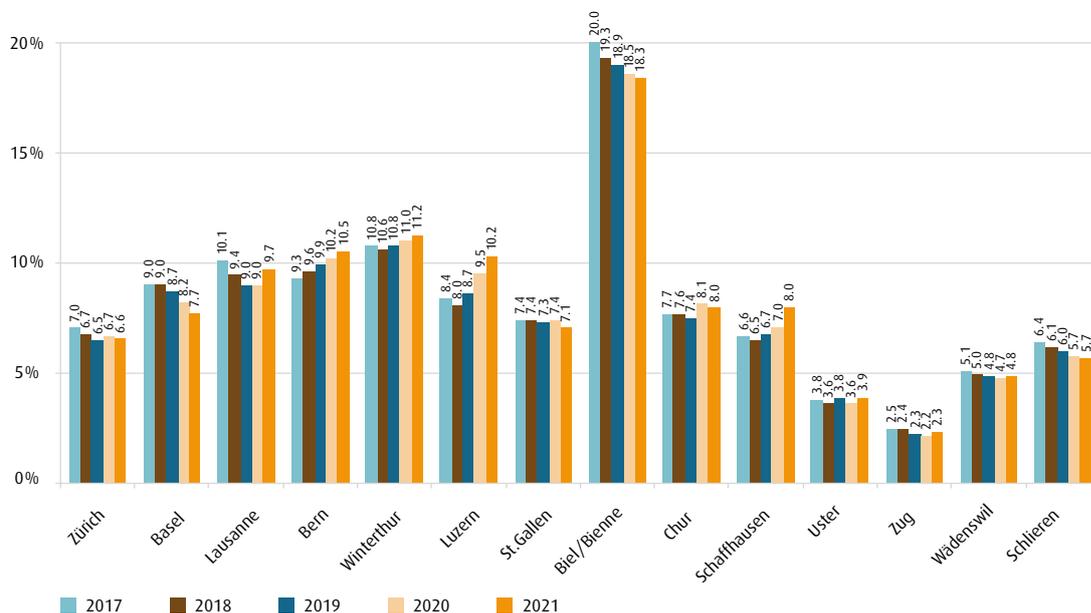
Le risque de dépendre de l'aide sociale chez les personnes de nationalité suisse a baissé en moyenne de 0,3 point % de 2017 à 2021 pour s'établir à 3,1 %. Le taux d'aide sociale moyen des étrangers dans les 14 villes se situe à 8,1 %, soit au même niveau qu'il y a cinq ans. Alors que le taux d'aide sociale de la population suisse tend à baisser dans pratiquement toutes les villes, l'évolution de ce taux pour la population étrangère est très variable selon la ville considérée (cf. figures 19 et 20).

Le taux d'aide sociale des étrangers marque une baisse significative et durable à Bienne, Bâle et Schlieren (passant de 20 % à 18,3 % à Bienne, de 9,0 % à 7,7 % à Bâle et de 6,4 % à 5,7 % à Schlieren). Par rapport à 2017, on constate une tendance au recul également à Zurich, Lausanne, St-Gall, Zoug et Wädenswil, même si ces deux dernières villes signalent un faible redressement depuis l'année précédente. À Lausanne, l'évolution tient toutefois à une interruption dans les séries chronologiques et ne saurait donc être interprétée à ce stade comme un renversement de la courbe.

Les villes de Berne, Winterthour, Lucerne et Schaffhouse voient le taux d'aide sociale de leurs résidents étrangers augmenter de manière considérable et persistante depuis 2017. Schaffhouse se distingue en outre aussi comme étant la seule ville où le taux d'aide sociale croît légèrement mais durablement parmi les résidents suisses. Après une baisse, le taux d'aide sociale à Coire est remonté au cours des deux derniers exercices. Aucune tendance claire ne se dégage non plus à Saint-Gall et à Uster; par rapport à l'année précédente, le taux d'aide sociale des étrangers a sensiblement baissé à Saint-Gall et marque une hausse à Uster.

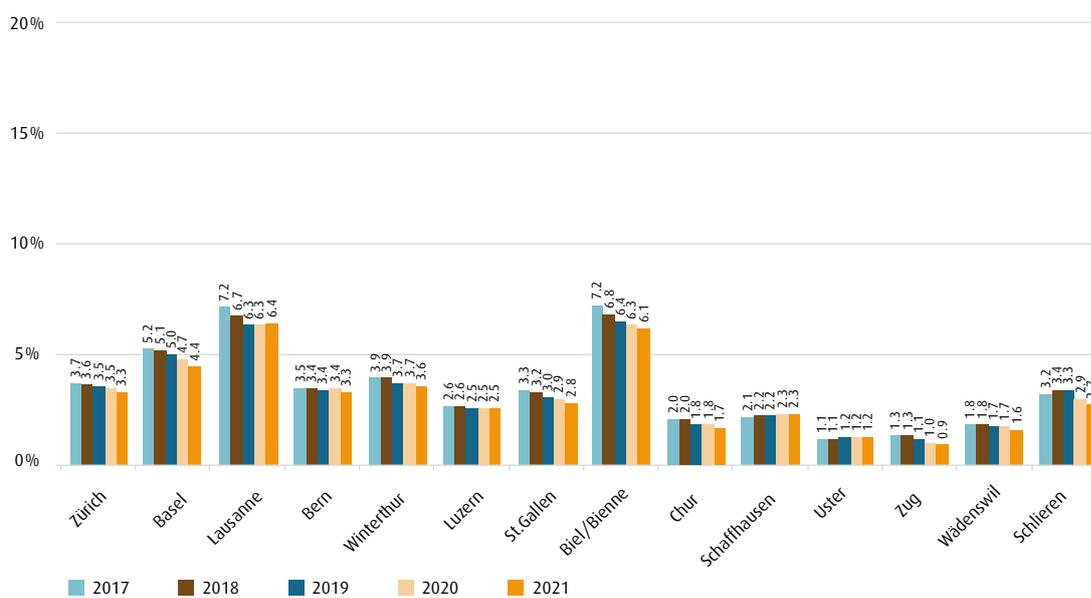
¹⁷ Cf. Spadarotto et al, 2014.

Figure 19: Taux d'aide sociale de la population étrangère, 2017 - 2021



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

Figure 20: Taux d'aide sociale des Suisses, 2017 - 2021



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

Entre la population suisse et la population étrangère, le risque de dépendre de l'aide sociale a évolué dans des directions différentes au cours des cinq dernières années dans de nombreuses villes. C'est notamment le cas à Lucerne et à Coire, dans une moindre mesure à Berne, Zoug et Winterthour, puis plus faiblement encore à Saint-Gall et Wädenswil. À Bienne, le risque de dépendre de l'aide sociale pour la population étrangère a pratiquement baissé dans la même mesure que pour la population suisse. La différence est restée constante au niveau du taux d'aide sociale selon la nationalité à Zurich, Bâle, Lausanne et Schlieren. Considéré sur cette période de cinq ans, Uster est la seule ville qui voit se rapprocher le risque de dépendre de l'aide sociale pour les personnes avec et sans nationalité suisse.

La hausse du taux d'aide sociale de la population étrangère trouve son explication dans le domaine de l'asile: la Suisse a accueilli un nombre élevé de réfugiés entre 2014 et 2018. Après cinq ans, les réfugiés au bénéfice du permis B passent de la compétence de la Confédération à celle des cantons ou des communes; pour les permis F, le délai est de sept ans (cf. encadré 2). Dans la mesure où elles nécessitent encore une aide financière, ces personnes apparaissent alors progressivement dans la statistique de l'aide sociale.

Dans toutes les villes, le nombre de réfugiés soutenus durant l'année sous revue a augmenté, parfois même considérablement (cf. tableau A8, en annexe). La question de savoir si la hausse du nombre de dossiers relevant de l'asile influence le taux d'aide sociale de la population étrangère dépend de l'ampleur de cette hausse durant la période considérée et de l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans les autres catégories. Ce nombre est à la baisse dans pratiquement toutes les villes – excepté Lausanne, Lucerne, Uster et Schlieren. Cependant, dans ces villes comme aussi à Berne, Coire, Schaffhouse, Zoug et Wädenswil, cette réduction n'a pas pu compenser le nombre en hausse des réfugiés à l'aide sociale. La majorité de ces villes signalent alors aussi un taux d'aide sociale des étrangers plus élevé.

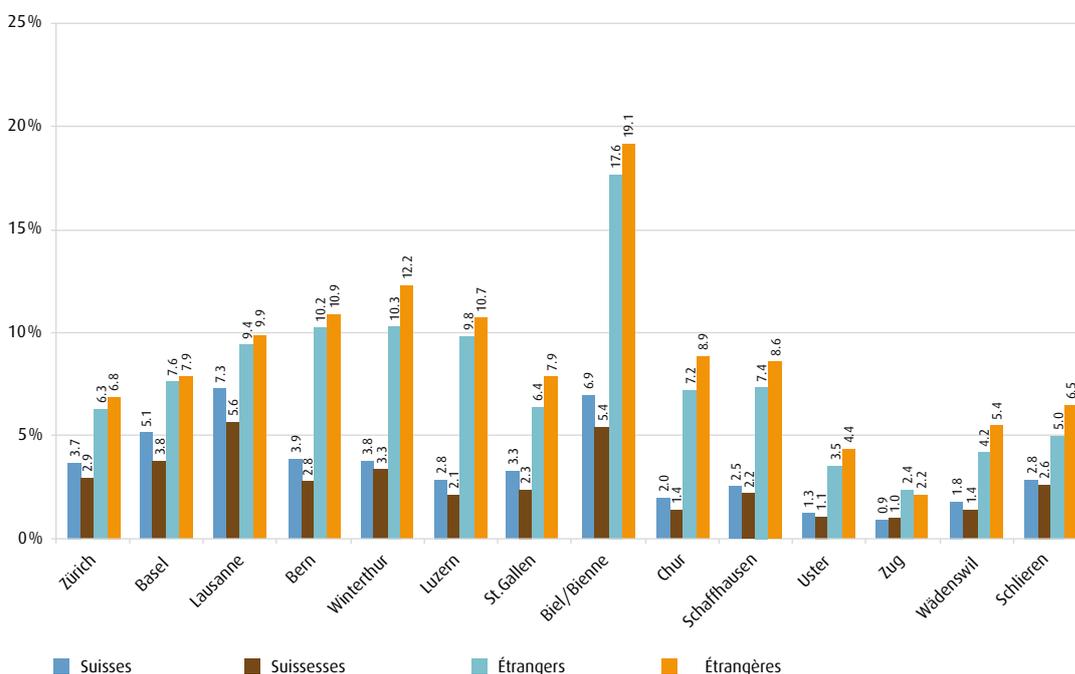
Il convient aussi d'admettre que la pandémie Covid-19 et les mesures sociétales et économiques qu'elle a imposées ont modifié les flux migratoires. Ainsi, Bienne et Berne ont connu une émigration plus importante et vu leur population étrangère diminuer en 2021 par rapport à 2020 (cf. tableau A3, en annexe). À Berne, ce phénomène a eu pour conséquence une augmentation du taux d'aide sociale. À Schlieren par ailleurs, la population résidente étrangère marque une telle hausse que le taux d'aide sociale reste stable en dépit d'une augmentation des étrangers soutenus par l'aide sociale.

Cette réduction durable du nombre des étrangers bénéficiaires de l'aide sociale hors du domaine de l'asile pourrait provenir – au même titre pour les personnes originaires de Suisse – de la bonne conjoncture sur le marché du travail. Il s'agit aussi de tenir compte des dispositions entrées en vigueur en 2019 au niveau fédéral qui durcissent les conditions de renouvellement de l'autorisation de séjour, introduisant notamment le risque pour les étrangers qui auraient recours à l'aide sociale de perdre leur droit de séjour ou d'établissement. Les chiffres en baisse pourraient donc notamment aussi signifier une hausse du taux de non-recours à l'aide sociale chez les personnes et familles étrangères.

Sexe et état civil

Dans la majorité des villes, les bénéficiaires de l'aide sociale comptent un peu plus d'hommes que de femmes. Mais le risque de devoir recourir à l'aide sociale dépend moins du genre que de l'origine (cf. figure 21). Parmi les étrangers, les femmes sont plus exposées à la pauvreté que les hommes, une situation qui se confirme dans toutes les villes. Chez les Suisses, c'est l'inverse: la part des hommes à l'aide sociale est dans toutes les villes plus élevée que celle des femmes. Seule la ville de Zoug présente un tableau inverse.

Figure 21: Taux d'aide sociale par nationalité et sexe, 2021



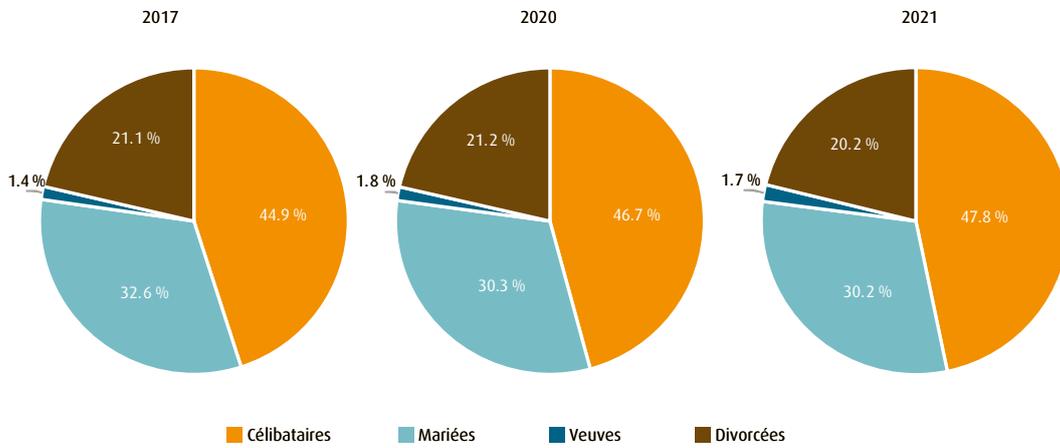
Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

En 2021, dans les 14 villes comparées, environ 47,8 % des adultes bénéficiant de l'aide sociale sont célibataires, 30,2 % mariés, 20,2 % divorcés et 1,7 % veufs. La part des célibataires a augmenté de 3 point % environ au cours des cinq dernières années; celle des veufs et veuves, de 0,3 point % par rapport à l'année précédente. Pour les personnes mariées comme pour celles divorcées, on note au contraire une baisse (respectivement -2,4 point % et -0,9 point %) sur la même période.

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

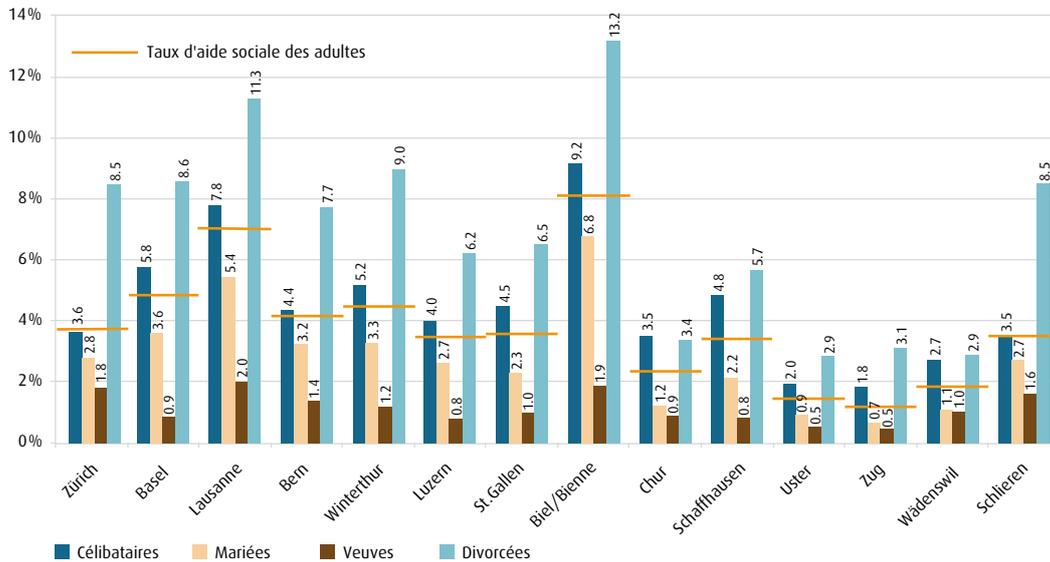
Dans la catégorie des divorcés, les grandes villes ainsi que Schlieren comptent environ une personne sur dix à l'aide sociale. Une comparaison des taux d'aide sociale des personnes divorcées et des personnes mariées montre que le risque d'avoir à solliciter une aide à la suite d'un divorce augmente différemment selon l'endroit où résident les personnes concernées. À Zug, le ratio est de un à cinq (sachant que, dans cette ville, seules 0,7 % environ des personnes mariées sont à l'aide sociale, soit un taux très bas).

Figure 22: État civil des bénéficiaires de l'aide sociale en moyenne sur les 14 villes, en 2017, 2020 et 2021



Note: Moyenne non pondérée sur l'ensemble des 14 villes. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

Figure 23: Taux d'aide sociale selon l'état civil en 2021 (bénéficiaires de l'aide sociale dès 18 ans)



Note: Pour la comparaison, seul le taux d'aide sociale des personnes adultes est indiqué. Ce taux est inférieur au taux d'aide sociale global, car il ne tient pas compte de la part généralement supérieure à la moyenne des enfants et des jeunes bénéficiant de l'aide sociale. Pour Lausanne, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution est impactée par des facteurs techniques liés à l'introduction d'un nouveau système informatique pour lequel les développements ne sont pas encore achevés. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Dans sept autres villes, le taux d'aide sociale des personnes divorcées est environ le triple de celui des personnes mariées (Zurich, Winterthour, Saint-Gall, Schaffhouse, Coire, Uster et Schlieren); le risque est double à Bâle, Lausanne, Berne, Lucerne, Bienne et Wädenswil.

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

Pour ce qui est des personnes veuves, le risque de dépendre de l'aide sociale est en revanche nettement inférieur à la moyenne sur l'ensemble des villes comparées. Cette situation s'explique principalement par le fait que le veuvage touche le plus souvent des personnes qui sont à la retraite et peuvent faire appel à d'autres prestations sous condition de ressources en cas de revenus insuffisants. Le veuvage à un âge précoce peut cependant plus facilement entraîner la nécessité de faire appel à un soutien.¹⁸

Formation

En 2021, 54,9 %, soit plus de la moitié, des adultes bénéficiant de l'aide sociale dans les 14 villes comparées ne disposent d'aucune formation professionnelle reconnue (cf. figure 24). Cette part enregistre une hausse de 2,6 point % depuis 2017 et a progressé de nouveau par rapport à l'année précédente (+1,4 point %).

Comme on a déjà pu le constater ces dernières années, il est toujours plus difficile pour les personnes sans formation de s'assurer un revenu couvrant le minimum vital. La raison se trouve en premier lieu dans l'évolution structurelle du marché de l'emploi: le processus de technologisation et l'importance croissante du savoir dans de nombreux secteurs ont modifié les cahiers des charges et relevé le niveau des exigences requises chez les employés. Les activités routinières deviennent rares et

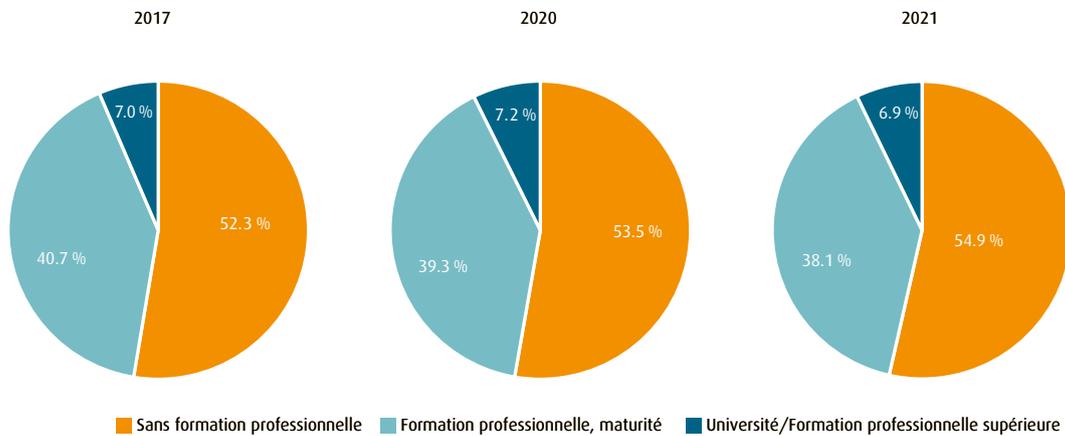
la demande en travailleurs sans qualification professionnelle s'est effondrée. C'est surtout dans le secteur des services que les personnes sans qualification ou peu qualifiées peuvent aujourd'hui trouver un emploi, étant entendu que leurs perspectives de bénéficier d'un bon salaire et d'un poste de travail sûr restent là beaucoup plus limitées que dans d'autres domaines. C'est le cas par exemple dans le nettoyage, les métiers de la cuisine, le service (café ou restaurant), la livraison, soit des domaines qui se distinguent par une forte instabilité et n'offrent généralement que peu d'horizons à long terme.¹⁹ Au vu de ces développements et de la part croissante des bénéficiaires de l'aide sociale sans formation, le chapitre spécial de cette année porte sur l'encouragement à la formation. Une enquête auprès des services sociaux a ainsi permis d'établir les conditions-cadres requises pour assurer durablement l'encouragement à la formation des bénéficiaires de l'aide sociale, les mesures proposées par l'aide sociale en matière de formation ainsi que les entraves mais aussi les besoins spécifiques à cet égard pour les personnes sans formation (cf. chap. 8).

En comparaison des personnes sans formation, celles disposant d'une formation professionnelle ou d'un diplôme de maturité ont en principe de meilleures chances de trouver un travail assez rémunéré pour assurer leur existence. Dans la moyenne des villes, la part des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 18 ans et plus ayant accompli une formation professionnelle ou possédant la maturité est de 38,1 %, même si elle enregistre une baisse de 1,2 point % par rapport à l'année précédente. Il est à relever que les étrangers inscrits à l'aide sociale disposent souvent d'une formation mais que celle-ci n'est pas reconnue comme équivalente à une certification acquise en Suisse ou que cette équivalence n'a pas été vérifiée. Dans les villes la qualification de ces personnes est parfois désignée comme étant «inconnue» selon les termes des responsables desdits services. On peut donc partir du principe que la part des bénéficiaires de l'aide sociale disposant d'une formation est en réalité plus importante.

¹⁸ Cf. Beyeler et al., 2017.

¹⁹ Cf. Beyeler et al., 2019.

Figure 24: Part des bénéficiaires de l'aide sociale (dès 18 ans) selon le niveau de formation, en moyenne sur les 14 villes, en 2017, 2020 et 2021



Note: Moyenne non pondérée sur l'ensemble des 14 villes. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

La proportion des bénéficiaires de l'aide sociale qui disposent d'un titre de formation de niveau plus élevé (université ou formation professionnelle supérieure) est comparativement moindre (6,9%). Après une faible hausse ces dernières années, cette part est revenue en 2021 à un niveau semblable à celui de 2017. En même temps, les personnes formées au niveau universitaire dans la tranche d'âge 15-64 ans étant de plus en plus nombreuses au sein de la population, le risque de dépendre de l'aide sociale pour ce groupe devrait néanmoins continuer à diminuer.²⁰

Situation financière

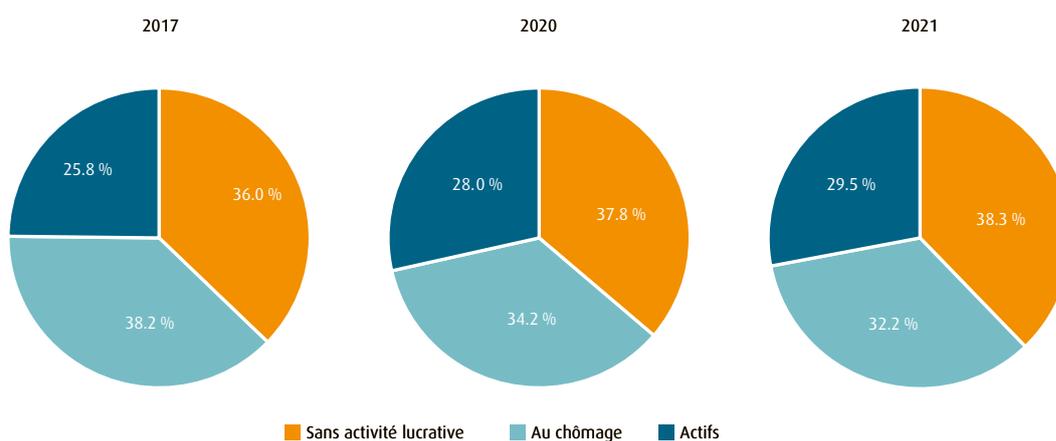
En 2021, les personnes soutenues exerçant une activité lucrative sont proportionnellement nombreuses dans les 14 villes et constituent en moyenne 29,5% des bénéficiaires de l'aide sociale, avec une progression générale de 3,7 points % entre 2017 et 2021 (cf. figure 25) (en 2020, cette part avait faiblement diminué par rapport à l'année précédente). Parmi ces actifs, on trouve des travailleurs pauvres (ou *working poors*: recours à l'aide sociale malgré un emploi avec un taux d'activité correspondant à 90% au moins dans le ménage), des personnes occupant divers emplois précaires (travail sur appel, jobs occasionnels) ainsi que des indépendants et des employés à temps partiel, cumulant parfois plusieurs jobs, qui doivent compléter leurs revenus.

²⁰ L'OFS calcule le niveau de formation des 25-64 ans dans la population résidente permanente à partir de l'enquête suisse sur la population active (ESPA), données actuelles publiées le 5 avril 2022.

Par ailleurs, 32,2 % des bénéficiaires de l'aide sociale dans les 14 villes comparées sont au chômage en 2021, une proportion en recul de 6 points % en cinq ans. En font également partie les personnes en fin de droits et d'autres personnes à la recherche d'un emploi, même si elles suivent un programme de réinsertion ou d'occupation.

Enfin, 38,3 % des personnes soutenues sont sans activité lucrative, une part qui enregistre une hausse de 2,3 points % depuis 2017. Comptent au nombre des personnes sans activité lucrative les hommes et les femmes temporairement ou durablement incapables de travailler ou d'accepter un poste de travail en raison de circonstances diverses (maladie, accident, soins à des proches ou accomplissement d'une formation²⁰). À noter dans ce cadre qu'il n'est pas toujours possible de faire précisément la distinction entre personne au chômage et personne sans activité lucrative.

Figure 25: Part des bénéficiaires de l'aide sociale (dès 15 ans) selon la situation économique, en moyenne sur les 14 villes, en 2017, 2020 et 2021



Note: Moyenne non pondérée sur l'ensemble des 14 villes. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale.

²¹ Les apprentis sont comptés au nombre des actifs.

7 Indicateurs financiers de l'aide sociale

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

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

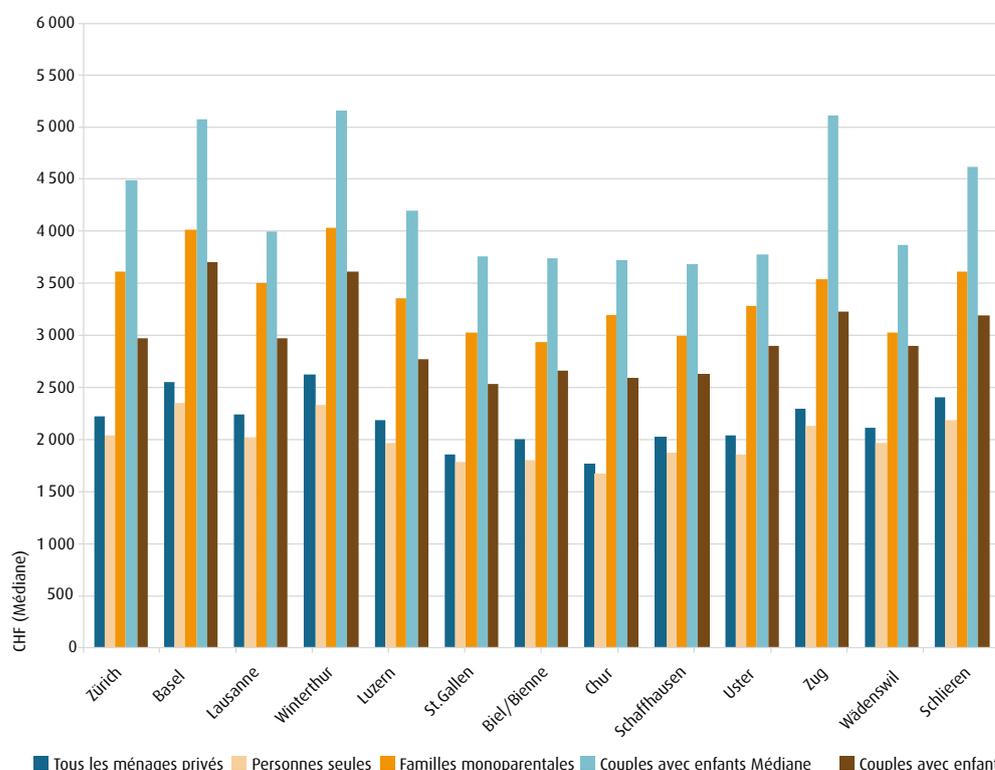
7.1 Situation financière des bénéficiaires de l'aide sociale dans les villes comparées

Besoin brut

La figure 26 donne un aperçu du besoin brut moyen par type de cas (unité d'assistance). Le besoin brut correspond au budget du ménage avec tous les postes de dépenses reconnus. En font partie les besoins fondamentaux, les loyers et frais de logement facturés, la couverture des soins de base (sans les primes d'assurance-maladie), les prestations liées à la situation du demandeur ainsi que les suppléments d'intégration (SI). Les éventuels revenus ne sont pas déduits. Les indications²² portent sur un mois de référence.

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

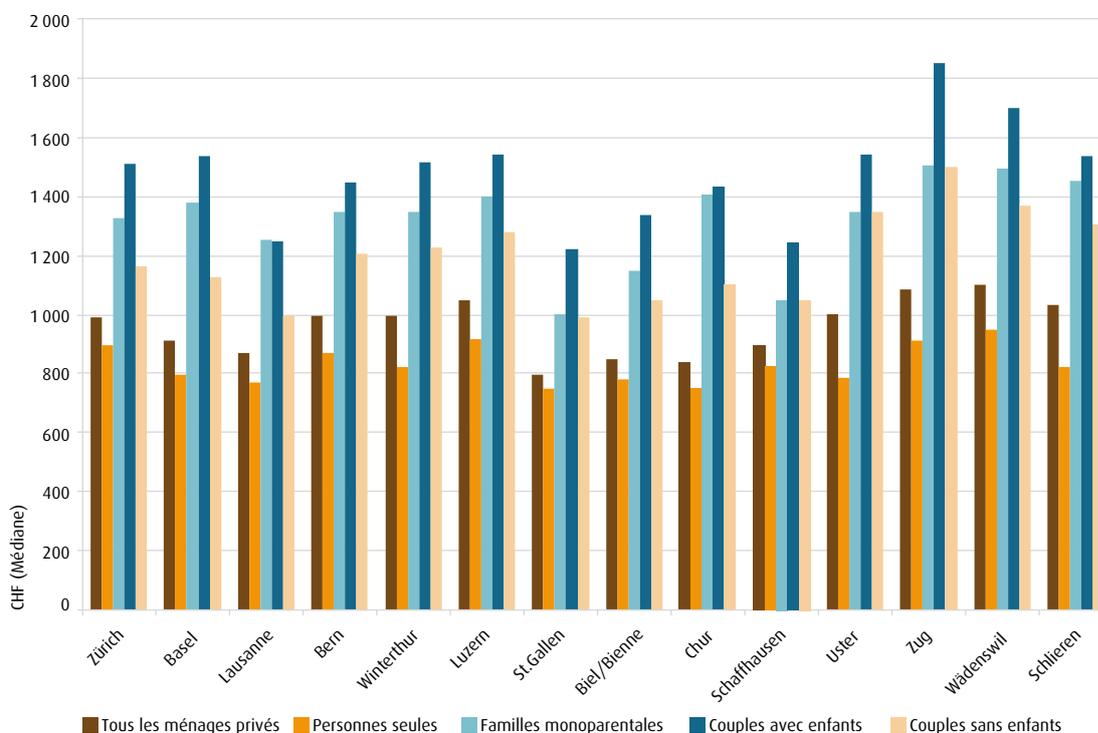
Figure 26: Besoin brut (médian en CHF) durant le mois de référence selon la structure de l'unité d'assistance en 2021



Note: Les valeurs indiquées pour Berne ne sont pas représentées ici car improbables. Pour Lausanne, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution est impactée par des facteurs techniques. Les données ne se réfèrent qu'à des personnes soutenues dans des ménages privés; les ménages collectifs ne sont pas pris en compte. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

²² Conformément à l'OFS, le mois de référence est toujours «le mois dans l'année d'enquête pour lequel le dernier versement de prestations pertinentes pour la statistique a été effectué» (cf. OFS, 2019).

Figure 27: Part du loyer (médian en CHF) prise en compte selon la structure de l'unité d'assistance en 2021

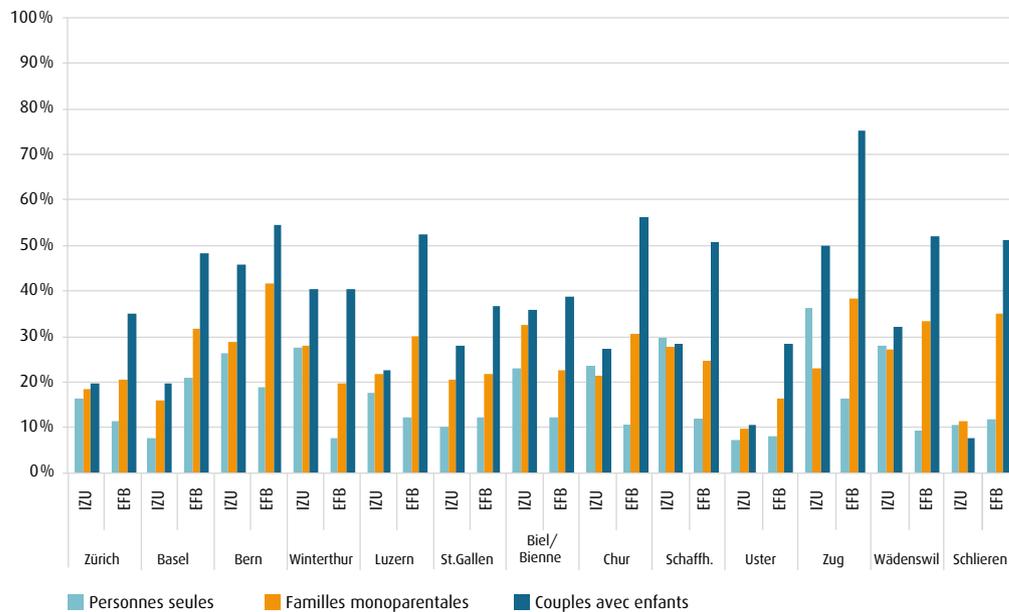


Note: Les données ne se réfèrent qu'à des personnes soutenues dans des ménages privés; les ménages collectifs ne sont pas pris en compte. Dans les petites villes, ces évaluations se basent parfois sur un nombre restreint de cas (p. ex. à Wädenswil: 23 couples avec enfants et 8 couples sans enfant) et peuvent donc aboutir à des variations importantes d'une année à l'autre. Pour Lausanne, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution est impactée par des facteurs techniques. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Mis à part les autres postes de dépenses (prestations liées à la situation du demandeur par exemple), les montants consentis par les villes pour les prestations dites à caractère incitatif varient également. Il s'agit du supplément d'intégration (SI) et de la franchise sur le revenu (Franchise). Le SI peut être octroyé aux personnes sans activité lucrative pour autant qu'elles fournissent des efforts particuliers pour améliorer leur intégration professionnelle et sociale, alors que la Franchise est accordée au bénéficiaire qui réalise un revenu provenant d'une activité sur le premier marché du travail.

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

Figure 28: Suppléments (SI, Franchise) perçus pendant le mois de référence selon certains types de ménage en 2021



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

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

On avait constaté en 2018 que la part des personnes ayant touché des suppléments avait baissé par rapport aux années précédentes.²³ En 2019, les villes ont en partie à nouveau accordé davantage de ces aides complémentaires, dans la majorité des cas des SI et des franchises allant aux ménages unipersonnels. La part des couples (avec enfants et sans enfant) percevant des suppléments continue toutefois de baisser dans la majorité des villes, sans qu'on ait pu en déterminer les raisons. Par rapport à l'année précédente, toutes les villes avaient signalé en

2020 un recul de la part des ménages unipersonnels avec SI et franchises, alors que celle des couples qui perçoivent des SI ou des franchises avait évolué diversement selon les villes.

Si la part des personnes au bénéfice d'un supplément a reculé en 2020, c'est peut-être dû à l'obligation de clore au moins en partie des programmes d'intégration dans de nombreux endroits en raison de la pandémie, mais aussi à l'impossibilité de respecter les règles de distance et donc d'occuper les locaux à leur pleine capacité.

En 2021, la part des personnes ayant obtenu des suppléments d'intégration ou des franchises sur le revenu a parfois réaugmenté – notamment dans la catégorie des ménages unipersonnels qui connaît une recrudescence dans toutes les villes sauf à Bienne, Uster et Zoug. De même, la part des couples avec enfants qui bénéficient de ces prestations marque une légère hausse, sauf à Zurich et à Bienne. Pour ce qui est des couples sans enfant, on constate que l'octroi de suppléments est plus fréquent dans près de la moitié des villes et plus rare dans l'autre moitié.

²³ À Lucerne par exemple, le SI n'est accordé que si la personne fait des efforts pour se réinsérer sur le premier marché du travail. Le fait de s'occuper de proches notamment ne donne généralement plus droit à un SI. Le durcissement était plus marqué dans les villes qui se montraient autrefois plutôt généreuses dans l'octroi de ces contributions. Notamment à Bienne, où l'on a observé une diminution d'un tiers environ des SI accordées aux familles monoparentales et aux couples avec enfants.

Cette rebond des cas avec suppléments d'intégration ou franchises sur le revenu notamment pour les personnes seules et les couples avec enfants dans de nombreuses villes peut s'expliquer par la possibilité pour davantage de personnes de participer à nouveau déjà en 2021 à des programmes d'intégration.

Revenu propre

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

Au total, 44 % des bénéficiaires de l'aide sociale dans les 14 villes comparées disposent ainsi en 2021 d'une telle source de revenus. La part des dossiers avec revenu propre varie entre les villes: en 2021, elle est la plus haute à Zoug, Uster, Schaffhouse et Coire, soit entre 48 % et 55 % environ; c'est à Zurich, Bâle et Bienne qu'elle est la plus faible, avec environ 34 % à 37 %.

Le montant du revenu propre est très différent selon le type de ménage (cf. figure 29):

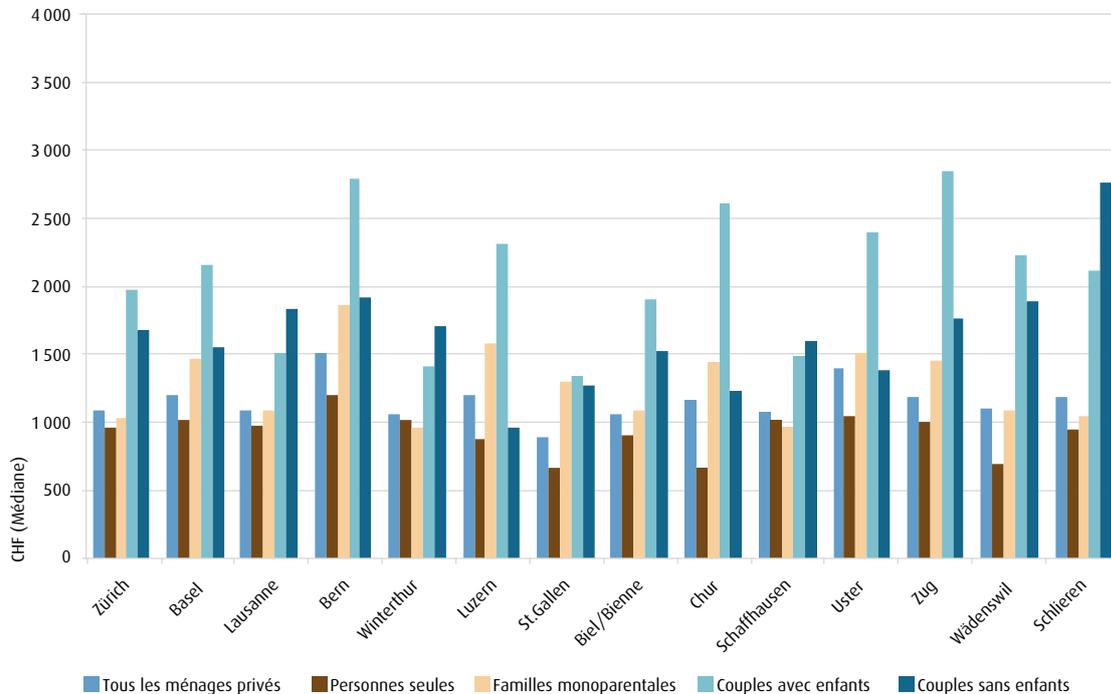
- Les personnes seules disposent d'un revenu médian mensuel de CHF 924 en moyenne sur les 14 villes; entre les villes, l'écart va de CHF 660 environ (Coire et Saint-Gall) à CHF 1200 (Berne).
- Pour les couples avec enfants, le revenu médian mensuel se situe à CHF 2 100 environ en moyenne sur les 14 villes; la fourchette va de CHF 1300 (Saint-Gall) à CHF 2 800 (Zoug et Berne), sachant qu'à Zoug le calcul de la valeur médiane se base sur quatorze dossiers uniquement.

- Les couples sans enfant disposent en moyenne d'un revenu médian de CHF 1 600; le montant varie de CHF 950 (Lucerne) à près de CHF 2 700 (Schlieren), sachant qu'à Schlieren le calcul de la valeur médiane se base sur sept dossiers uniquement.

- Le revenu médian des familles monoparentales se monte à CHF 1 300 environ en moyenne sur les 14 villes; ce montant varie entre le minimum de CHF 950 environ à Winterthour et Schaffhouse et le maximum de CHF 1 850 à Berne.

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

Figure 29: Revenu propre (médian) durant le mois de référence selon la structure de l'unité d'assistance en 2021 (uniquement avec revenu)



Note: Dans les petites villes, le nombre de dossiers utilisés pour calculer le revenu durant le mois de référence par type de dossier est très restreint, ce qui amplifie de manière excessive les variations d'une année à l'autre et limite aussi quelque peu la comparaison entre les villes. Ainsi, par exemple, le revenu médian des couples avec enfants à Zoug est calculé sur la base de 14 dossiers seulement; pour les couples sans enfant, ce sont 7 dossiers. Les données ne se réfèrent qu'à des personnes soutenues dans des ménages privés; les ménages collectifs ne sont pas pris en compte. Pour Lausanne, il convient d'interpréter les chiffres avec réserve car leur évolution est impactée par des facteurs techniques. Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Revenu de l'activité lucrative

En 2021, en moyenne sur les 14 villes comparées, environ un quart (26 %) des ménages privés soutenus perçoivent un salaire qui ne suffit pas en soi à couvrir le minimum vital. Par rapport à l'année précédente, cela représente une augmentation de 1,2 point %.²⁴

A cet égard, 19,6 % des personnes seules dans les 14 villes perçoivent un salaire dont le montant moyen varie entre CHF 550 (Saint-Gall) et CHF 1 000 (Bâle) environ. Pour les couples avec enfants, la part est de 56,2 %, avec un revenu moyen en 2021 qui se situe entre CHF 1 000 (Schaffhouse) et CHF 3 200 (Zoug).

Pour les couples sans enfant, ils sont 31,6 % à percevoir un revenu de leur travail, le montant moyen du salaire allant de CHF 600 à Schaffhouse à CHF 2 700 à Zoug et Schlieren. Parmi les familles monoparentales, 35,5 % disposent d'un tel revenu, dont le montant moyen se situe entre CHF 960 (Schaffhouse) et CHF 1 700 environ (Zoug).

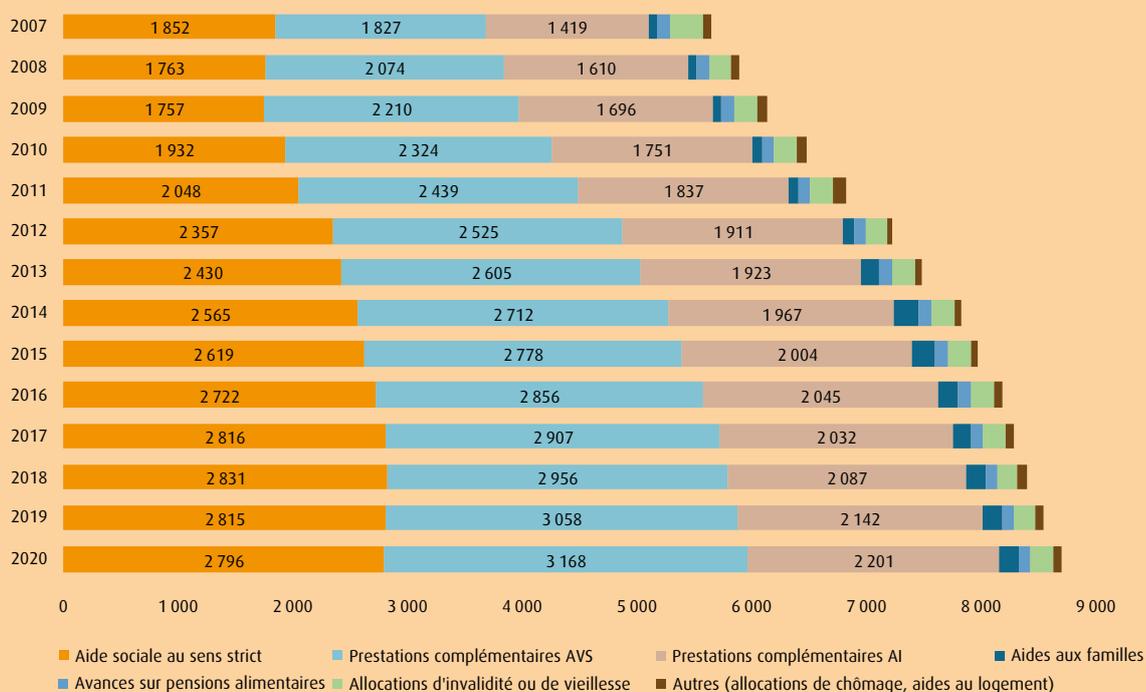
²⁴ Une partie des villes prennent aussi en compte, à titre de revenu d'une activité lucrative, le salaire provenant de la participation à des programmes d'insertion au travail ou de programmes d'occupation (emplois sur le deuxième marché du travail).

Encadré 6: Prestations sous conditions de ressources en Suisse

Dans le présent rapport, l'aide sociale est comprise dans un sens strict. Pour l'OFS, elle est une composante de l'aide sociale au sens large, laquelle englobe également les prestations sociales sous condition de ressources accordées par la Confédération, les cantons et les communes. Selon l'OFS, les dépenses consenties à ce titre en 2020 (données les plus récentes) représentent un montant de CHF 8,7 milliards. Sur ce total, quelque 32,1 % ou CHF 2,8 milliards sont destinés à l'aide sociale au sens strict et près de 61,7 % ou CHF 5,3 milliards aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

Les dépenses pour l'aide sociale au sens strict enregistrent une hausse de 51 % entre 2007 et 2020, celles pour les prestations complémentaires d'un bon 65 %. Les autres prestations sociales sous condition de ressources, qui constituent 6.2 % des dépenses, sont versées par les cantons et les communes. Dans ce cadre, la palette des prestations n'est pas la même dans tous les cantons; en outre, le montant versé au titre d'une même catégorie de prestation peut varier (cf. figure A2, en annexe).

Figure 30: Dépenses nettes pour les prestations sociales sous condition de ressources en Suisse par prestation, en millions de francs (prix courants), 2007–2020



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

7.2 Coûts de l'aide sociale dans les villes comparées

Facteurs déterminants

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

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

Financement de mesures et coûts nets

Le tableau 4 offre une vue d'ensemble des modes de financement des mesures ordonnées et relève aussi les différences relativement importantes entre les villes. On y voit que les coûts sont parfois imputés intégralement aux comptes individuels des bénéficiaires de l'aide sociale (financement de type sujet) mais parfois aussi en partie co-financés par d'autres sources (Confédération, cantons ou communes) au moyen de subventions, contributions aux déficits, contributions au loyer, etc. (financement de type objet)²⁵. Les écarts constatés dans les coûts liés aux placements, aux mesures d'intégration professionnelle et à l'accueil extrascolaire des enfants ne sont pas exclusivement dus à la variation de la part des personnes concernées, mais plus généralement aux différents modes de financement de ces mesures.

Les coûts nets par dossier²⁶ supportés par les villes se situent en 2021 dans une fourchette allant de CHF 12 500 (Zoug) à plus de CHF 24 200 (Wädenswil). Il convient à ce titre d'observer qu'à Zoug les montants importants liés au placement en institution n'entrent pas dans les coûts de l'aide sociale économique car ils sont supportés par le canton (cf. ci-dessus). D'autres villes n'assument également qu'une partie de ces frais.

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

²⁵ Les institutions avec financement de type objet reçoivent pour la plupart des subventions (pour les investissements) ou des contributions au déficit (subventions d'exploitation) versées par les pouvoirs publics. Les institutions avec financement de type sujet voient a contrario (presque) tous leurs coûts assurés par des forfaits journaliers ou mensuels (taxes), sans aucun (ou un minimum de) subventionnement. L'application de réglementations différentes en matière de soutien aux parents peut aussi exercer une influence sur les coûts: les contributions des parents p. ex. pour les frais de crèches ou de lieux d'accueil des enfants qui doivent être assumées par l'aide sociale varient considérablement selon la conception du système.

²⁶ Les coûts nets par dossier correspondent aux coûts bruts (dépenses) après déduction des recettes (remboursements), divisés par le nombre des dossiers de l'année concernée.

Tableau 4: Coûts nets de l'aide sociale économique par année (2021) et type de financement de mesures spécifiques

Ville	Coûts nets			Type de financement de mesures spécifiques		
	par dossier en CHF	par personne soutenue en CHF	par habitant de la ville en CHF	Prise en charge des enfants	Homes (établissements stationnaires)	Mesures intégration sociale et professionnelle
Zürich*	15 969	10 999	424	~ obj.	~ suj.	suj.
Basel	13 631	9 016	514	~ obj.	mixte	~ suj.
Bern	16 513	11 140	567	~ obj.	mixte	obj.
Winterthur	20 565	12 542	687	suj.	suj.	suj.
St.Gallen	15 242	10 374	432	~ obj.	~ suj.	suj.
Luzern*	16 922	11 533	403	~ suj.	~ obj.	~ suj.
Biel/Bienne*	17 929	10 888	1 116	mixte	mixte	~ obj.
Chur	19 470	12 217	364	~ suj.	~ suj.	~ suj.
Schaffhausen*	19 687	12 659	476	mixte	suj.	suj.
Uster	13 670	8 472	180	suj.	~ suj.	suj.
Zug*	12 533	9 258	118	~ obj.	~ obj.	obj.
Wädenswil	24 248	14 540	351	~ obj.	~ suj.	suj.
Schlieren*	19 909	12 633	494	suj.	~ suj.	suj.

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. Les villes marquées d'une * ont modifié quelque peu les bases de calcul; les chiffres ne sont dès lors plus comparables avec ceux de l'année précédente.

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

Légende

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

8 Mesures de formation destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale dans les villes

Alors que la part des personnes sans formation professionnelle au sein de la population diminue depuis des années, elle augmente constamment parmi les adultes bénéficiaires de l'aide sociale.²⁷ En 2021, dans les quatorze villes comparées, environ 55 % d'entre eux n'avaient achevé aucune formation professionnelle (cf. figure 24). Le risque accru de dépendre de l'aide sociale chez les personnes peu qualifiées est en corrélation étroite avec la transformation structurelle du marché du travail. Quiconque ne satisfait pas aux exigences requises par le processus de technologisation, l'élévation constante du niveau de savoir et la course effrénée à l'innovation perd progressivement les moyens de s'assurer un revenu couvrant le minimum vital. Le défaut de qualifications accroît en outre sensiblement le risque de devoir régulièrement faire appel à l'aide sociale.²⁸

Il ressort d'une enquête réalisée par la CSIAS en 2017 auprès de 190 services sociaux et offices cantonaux de l'aide sociale que 40 % des adultes bénéficiaires de l'aide sociale sont plus aptes à réintégrer le marché de l'emploi s'ils consolident leurs compétences de base et suivent des formations spécifiques.²⁹ La question est donc de savoir quel rôle doit et peut jouer l'aide sociale dans l'accès et l'encouragement à la formation (continue).

En 2018, la CSIAS et la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) se sont alliées pour lancer une campagne en faveur de la formation continue des bénéficiaires de l'aide sociale. L'idée est de changer d'optique en pariant sur la formation pour améliorer l'accès à l'emploi plutôt que de chercher à intégrer le plus rapidement possible les bénéficiaires de l'aide sociale dans le marché du travail. Les personnes dénuées des compétences décisives ou sans formation professionnelle auront ainsi une chance de se qualifier. Il peut s'agir notamment d'acquérir ou de consolider des compétences de base telles que lire, écrire, s'exprimer oralement dans la langue officielle locale, faire des calculs simples nécessaires au quotidien et maîtriser l'outil informatique. Il convient toutefois aussi de permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale d'obtenir une qualification d'un niveau inférieur à la formation initiale professionnelle ou de suivre une telle formation.³⁰

Dans le cadre du présent rapport sur les indicateurs de l'aide sociale publié par l'Initiative des villes pour la politique sociale, les villes impliquées ont suggéré la réalisation d'une enquête auprès des services sociaux. L'objectif était de compiler les mesures de formation déjà en place pour les adultes bénéficiaires de l'aide sociale, de comprendre la structure des conditions-cadres de la formation (continue) et de détecter les lacunes mais aussi les bonnes pratiques. Les principaux résultats de cette enquête sont présentés en détail ci-après. L'importance accordée à la promotion de la formation dans les services sociaux et les compétences sollicitées à cet égard font ensuite l'objet du chap. 8.1. Le chap. 8.2 montre dans quelle mesure les bénéficiaires de l'aide sociale concernés ont déjà aujourd'hui accès à une qualification et à des mesures de soutien dans le cadre de programmes de formation. Suit un relevé des remarques formulées par les services sociaux interrogés quant aux facteurs qui appuient ou entravent le processus d'encouragement à la formation (chap. 8.3) puis sur la nécessité avérée d'investir dans la mise en place et le développement de mesures ad hoc (chap. 8.4). Le chap. 8.5 tire un bilan et formule des recommandations pour soutenir de manière ciblée la qualification professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale.

²⁷ Beyeler et al., 2019

²⁸ Beyeler et al., 2021

²⁹ CSIAS/FSEA, 2018

³⁰ CSIAS/FSEA, 2018

Encadré 7: Enquête auprès des services sociaux des villes en 2022

Les constats présentés ci-après sont tirés d'une enquête réalisée auprès des services sociaux de villes membres de l'Initiative des villes pour la politique sociale, réparties dans toute la Suisse. L'invitation à participer à l'enquête a été envoyée par courriel le 8 février 2022 à 58 services au total. Sur les 33 villes qui ont répondu (soit une participation nette et un taux de réponse de 57 %), 24 (73 %) étaient situées en Suisse alémanique (y c. Bienne), huit (24 %) en Suisse romande et une (3 %) au Tessin.

Cette participation couvre quinze cantons, étant entendu que le canton de Zurich est nettement surreprésenté puisqu'il comptabilise douze (36 %) villes ayant répondu. Les autres cantons sont représentés le plus souvent par une, deux ou trois villes. Compte tenu de cette forte proportion des villes zurichoises, nous avons toujours cherché dans l'évaluation des réponses à déterminer dans quelle mesure les indications de ces villes se distinguaient de celles des autres.

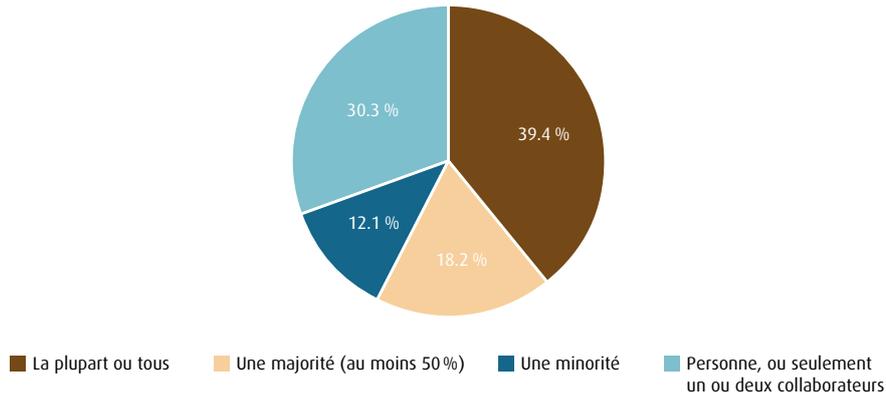
Canton	Ville	Canton	Ville
BE	Bienne, Thoune	TG	Arbon
BS	Bâle	TI	Lugano
FR	Fribourg	VD	Lausanne, Yverdon-les-Bains
GE	Genève, Onex, Vernier	VS	Sion, Martigny
GR	Coire	ZG	Zoug
LU	Lucerne	ZH	Adliswil, Bülach, Dietikon, Illnau-Effretikon, Kloten, Schlieren, Thalwil, Uster, Wädenswil, Wetzikon, Winterthur, Zurich
SG	St-Gall, Rapperswil-Jona, Wil		
SH	Schaffhouse		
SO	Soleure		

8.1 Importance de l'encouragement à la formation et savoir-faire en matière de formation

Pour la CSIAS et la FSEA, le déploiement du nouveau paradigme «Un emploi grâce à une formation» exige notamment de définir, planifier et réaliser des objectifs de formation qui se fondent sur la motivation personnelle des bénéficiaires de l'aide sociale, mais de garantir aussi que le financement des mesures de formation assure le minimum vital aux intéressés. Il s'agit en outre de sensibiliser les professionnels concernés à cette nouvelle optique et de les préparer à collaborer avec les acteurs de la formation, les services des bourses d'études et les entreprises de formation. Les professionnels de l'aide sociale doivent également être instruits de sorte à pouvoir évaluer les compétences et aptitudes des bénéficiaires de l'aide sociale et assister ces derniers dans la recherche d'une filière et dans la formulation d'objectifs de formation.

L'enquête a clairement montré qu'une partie au moins des services sociaux mettent un accent particulier sur l'encouragement à la formation. Parmi les personnes interrogées, plusieurs font référence à une «culture de soutien au développement professionnel», à la reconnaissance au sein de leur service de l'importance pour une personne d'être qualifiée pour intégrer durablement le marché du travail et au savoir-faire en matière d'évaluation générale ou spécifique des qualifications d'une personne (p. ex. compétences de base ou autres thèmes importants liés à la formation). Certains services sociaux soulignent par ailleurs l'impact bénéfique que peut avoir l'existence de ressources disponibles au sein du service pour soutenir les bénéficiaires de l'aide sociale en cours de formation. Néanmoins, des lacunes importantes sont aussi constatées sur ces points (cf. chap. 8.3).

Figure 31: Part des professionnels de l'aide sociale formés pour évaluer le besoin en formation



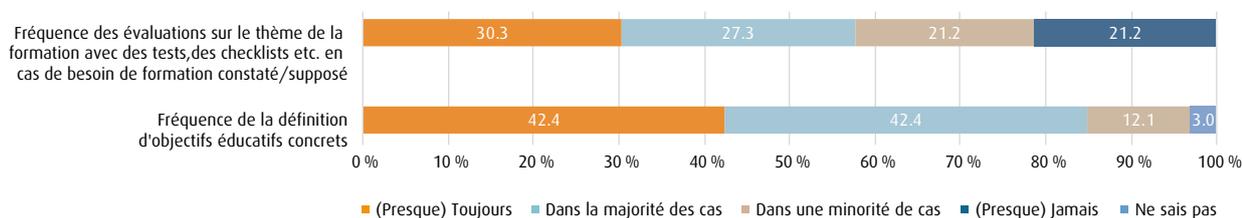
Note: libellé de la question: «Combien de travailleurs sociaux ou responsables dans votre service social sont formés ou ont reçu les connaissances suffisantes pour estimer le besoin en formation des bénéficiaires de l'aide sociale, leurs aptitudes correspondantes, les éventuels obstacles, etc.?» Source: enquête auprès des services sociaux des villes 2022.

Concernant l'évaluation du besoin en formation des bénéficiaires de l'aide sociale, près de deux tiers (60 %) des services sociaux interrogés ont l'habitude d'instruire à cette fin l'ensemble (ou presque) des travailleurs sociaux ou des personnes en charge du processus. À l'inverse, environ 42 % des services sociaux ne donnent aucune instruction aux professionnels, ou seulement à une minorité d'entre eux, sachant qu'il est aussi parfois attendu des travailleurs sociaux qu'ils disposent déjà de telles compétences.

Dans une partie des services sociaux, les employés spécialisés sont encouragés à évaluer spécifiquement les besoins de formation des bénéficiaires de l'aide sociale et à formuler des objectifs de formation avec eux. Un peu plus de la moitié des services sociaux interrogés (env. 58 %) soumet à des examens, à l'aide de tests ou checklists, une bonne part des bénéficiaires de l'aide sociale qui nécessitent ou pourraient nécessiter une formation (cf. figure 32). Près d'un tiers (30,3 %) procède à de telles évaluations (presque) toujours et un autre tiers (27,3 %) dans une majorité des cas. Sont notamment utilisés dans ce cadre des tests de langue, des bilans de compétences, un état des lieux de la formation et des analyses d'aptitude. Ces tests sont parfois aussi confiés à des prestataires spécialisés.³¹

³¹ Parmi les services sociaux, 11.5 % qui pratiquent ce type d'évaluations le font directement dans leurs locaux, 34.5 % délèguent ces évaluations à des services externes et 53.8 % recourent aux deux possibilités. Parmi les prestataires externes, on trouve par exemple des centres d'information et d'orientation (CIO), des écoles de langue ou des programmes d'insertion au travail ou encore des services spécialisés dans les bilans de compétence et les analyses de potentiel.

Figure 32: Recours aux instruments d'évaluation et définition d'objectifs



Note: libellé de la question: «Dans quelle mesure la formation fait spécifiquement l'objet de tests, de checklists ou d'autres examens lorsqu'un besoin est pressenti ou reconnu? Lorsque des lacunes de formation sont constatées mais des potentiels ou possibilités correspondantes reconnues, est-ce que les spécialistes compétents définissent des objectifs de formation concrets avec les bénéficiaires de l'aide sociale?» Source: enquête auprès des services sociaux municipaux en 2022

À peine la moitié des services sociaux interrogés, notamment ceux des villes du canton de Zurich (33,3 % contre 14,3 % des autres cantons), indique n'utiliser de tels instruments que dans une minorité des cas, voire (quasi) jamais.

Plusieurs participants à l'enquête mentionnent que, dans leurs services, les bénéficiaires de l'aide sociale n'ont accès à de telles évaluations qu'à des conditions particulières. Les critères sont par exemple l'âge, une aptitude ou disposition minimale à travailler ou encore l'absence de formation initiale base chez les étrangers. Pourtant, il pourrait s'avérer utile dans ces cas également de mettre davantage l'accent sur un éventuel besoin de formation et sur des mesures susceptibles de donner aux intéressés les moyens d'exercer une activité dans un domaine mieux rémunéré ou dans des secteurs porteurs et en développement. À ce titre, la «liste de contrôle CSIAS/FSEA» constitue un support intéressant pour effectuer des évaluations ciblées (cf. encadré 9).

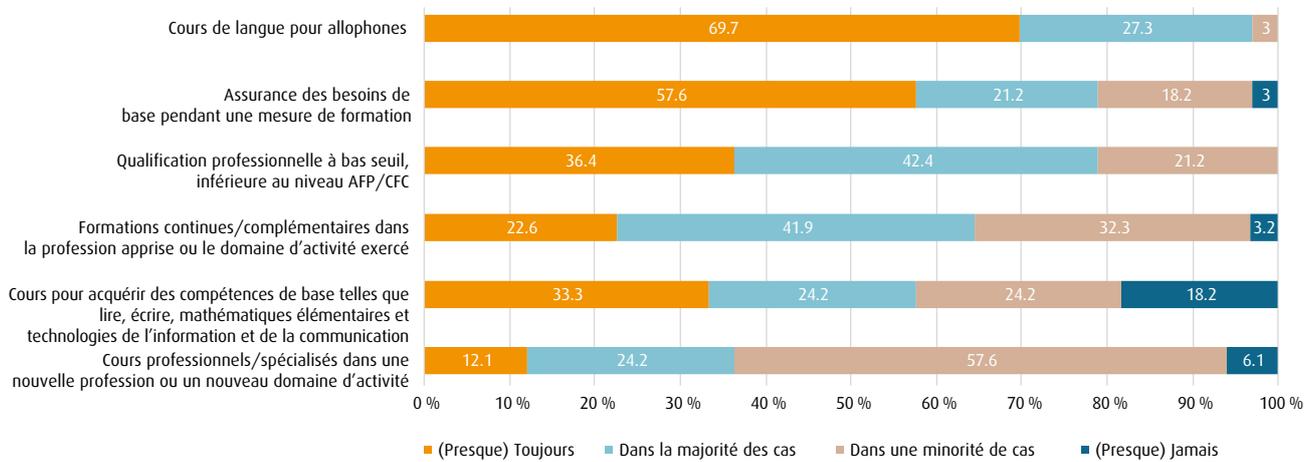
Tous les services sociaux définissent des objectifs de formation concrets avec une partie au moins de leurs clients lorsque des

lacunes sont constatées et que des potentiels et possibilités correspondantes sont reconnues (cf. figure 32). Environ 85 % des services sociaux établissent un tel bilan systématiquement (ou presque) ou dans une majorité des cas, 12 % dans une minorité des cas.³² D'autres participants à l'enquête notent que la décision de définir ou non des objectifs de formation relève de la liberté d'appréciation des services ; l'un d'eux prévoit cependant de travailler à l'avenir sur la base de conventions d'objectifs dans l'ensemble du secteur.

Il peut être utile de conclure des conventions de formation individuelles avec les personnes concernées. Plusieurs services interrogés préviennent toutefois contre le risque d'utiliser les conventions d'objectifs comme moyen de pression. Le recours à des contraintes et sanctions en cas d'échecs peut aussi avoir un effet contreproductif et dissuader les personnes concernées de s'efforcer à l'avenir d'accomplir une formation. Les conventions d'objectifs devraient davantage se fonder sur la motivation individuelle, répondre à un besoin personnel de développement et chercher à stimuler l'autonomie de chacun. Ces éléments peuvent s'avérer essentiels non seulement pour obtenir une

³² Les villes zurichoises ont globalement coché plus souvent la case «dans une minorité des cas» que les autres villes (16.7 % contre 9.5 %) et plus rarement «(presque) toujours» (33.3 % contre 47.6 %). Les autres pourcentages sont pratiquement identiques.

Figure 33: Fréquence des mesures de formation inférieures au niveau CFC/AFC proposées



Note: libellé de la question: «Veuillez indiquer si votre service social, constatant un besoin de qualification et les conditions requises, propose aux bénéficiaires de l'aide sociale ou finance les offres ci-après. (Autrement dit, il s'agit des bénéficiaires de l'aide sociale 1) chez lesquels le besoin de qualification identifié [p. ex. illettrisme ou compétences de base lacunaires] peut être couvert par les mesures mentionnées [p. ex. cours pour acquérir les compétences de base] et 2) qui disposent des capacités personnelles et physiques [santé] requises dans ce but». Source: enquête auprès des services sociaux municipaux en 2022.

qualification déterminante en matière d'insertion au travail, mais aussi pour améliorer la situation et la santé des personnes qui ne pourront obtenir une certification ou une situation professionnelle qui leur assurent le minimum vital.

8.2 Accès à la qualification et mesures d'encouragement à la formation

Il a été demandé aux services interrogés d'évaluer la fréquence à laquelle diverses mesures de formation ou mesures de soutien à une formation sont permises – que ce soit à l'aide d'un financement tiers ou par le financement de l'aide sociale. Cette appréciation a été limitée aux bénéficiaires de l'aide sociale qui présentent un besoin de formation correspondant et remplissent les conditions spécifiques (santé, état mental et situation personnelle) requises.

Mesures de formation à bas seuil

Les mesures de formation à bas seuil qui n'aboutissent pas à un certificat fédéral de capacité (CFC) ou à une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) sont généralement organisées directement par l'aide sociale (cf. figure 33). Il en va ainsi notamment des cours de langue dispensés aux allophones: dans pratiquement toutes les villes, (presque) tous les bénéficiaires de l'aide sociale ou une majorité d'entre eux qui en ont besoin ont accès à de tels cours. Il est relativement fréquent aussi que les services sociaux donnent la possibilité d'acquérir des qualifications professionnelles à bas seuil, en général des formations basiques reconnues permettant d'entrer directement sur le marché du travail (p. ex. auxiliaires de santé CRS), ou d'entrer en apprentissage. Environ 80 % des services sociaux interrogés proposent ces cursus à (presque) tous les bénéficiaires de l'aide sociale ou à la majorité d'entre eux pour qui ce serait utile. Dans sept services sociaux sur 33, cette option est réservée à une minorité de bénéficiaires de l'aide sociale.

Dans deux tiers environ des services sociaux interrogés, (presque) tous les bénéficiaires de l'aide sociale ou la majorité d'entre ceux qui en ont besoin sont soutenus pour suivre une formation complémentaire ou continue dans la profession apprise ou le champ d'activité actuel. Comme le montrent les réponses à des questions ouvertes subséquentes et les remarques complémentaires des personnes interrogées, ce soutien est aussi offert pour des programmes d'occupation, des ateliers sur le processus de candidature ou des emplois assistés. Il n'est pas clair à cet égard de savoir quelle est l'importance accordée à la formation (continue) dans ces offres et quel en est l'impact.

Le soutien est moins fréquent pour les cours de compétences de base et pour les cours professionnels ou spécialisés dans un nouveau champ d'activité: quatorze services sociaux indiquent qu'une minorité tout au plus des bénéficiaires de l'aide sociale dont les compétences de base sont lacunaires bénéficie d'un tel soutien; 21 services sociaux offrent ce soutien aux personnes qui se lancent dans un nouveau secteur d'activité. Une part relativement importante des services sociaux interrogés (80 % environ) garantit le minimum vital au cours d'une mesure de formation à bas seuil dans (presque) tous les cas ou dans la majorité des cas où le besoin est avéré.

Encouragement à une formation initiale professionnelle (CFC/AFC)

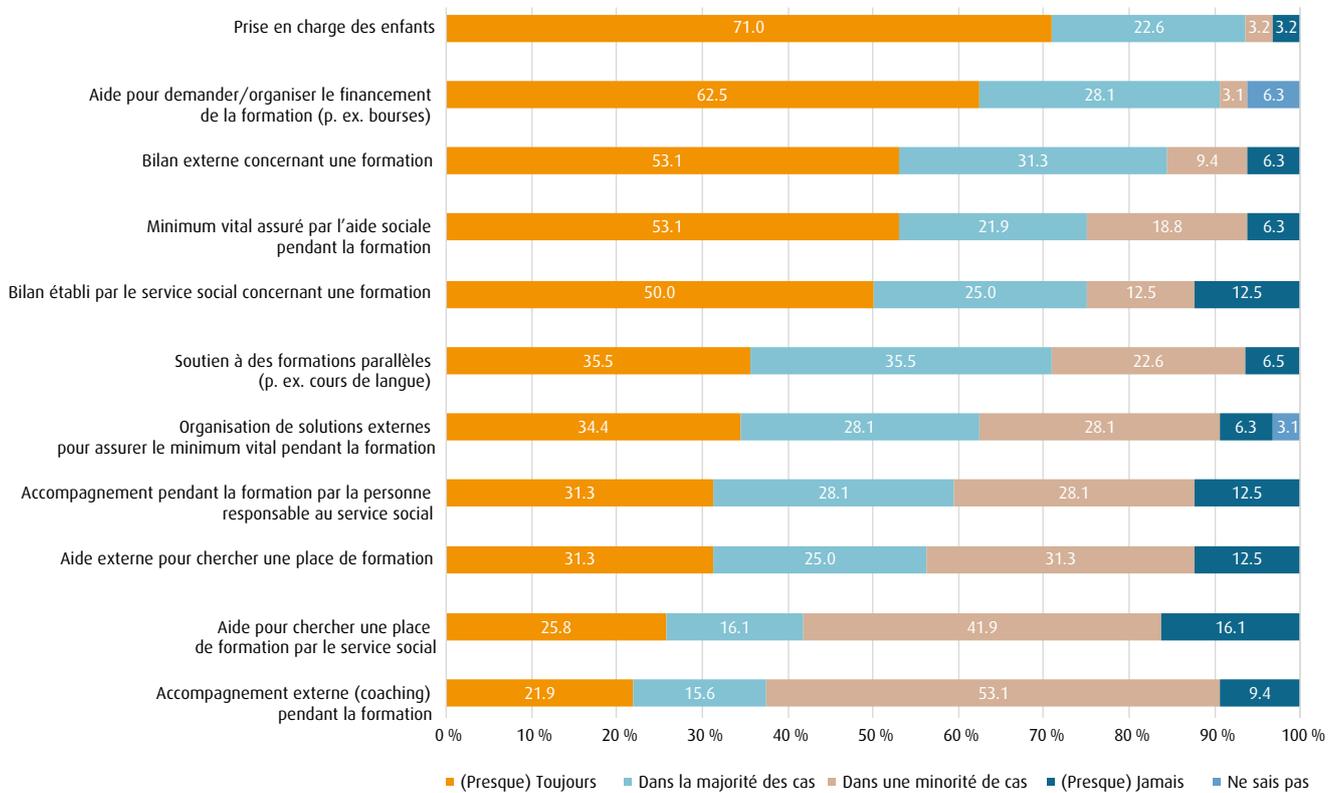
En lien avec les formations professionnelles qui aboutissent à un certificat fédéral de capacité (CFC) ou à une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP), il était intéressant de déterminer dans quelle mesure les adultes bénéficiaires de l'aide sociale qui en ont besoin sont encouragés à suivre une telle formation et sont soutenus pour la réussir. La question excluait explicitement les adolescents et jeunes adultes jusqu'à 25 ans, car l'aide à une formation (initiale) est une priorité pour ce groupe et peut aussi être coordonnée (p. ex. par le biais du case management formation professionnelle).

Un soutien spécifique peut notamment s'avérer nécessaire lorsque les personnes concernées n'ont pas une idée précise de leurs aptitudes, de leurs potentiels et de leurs besoins et, partant, des possibilités offertes par le système complexe social et éducatif, ou celles qui ont des enfants à charge et n'ont pas le temps nécessaire pour se former ou qui ne peuvent s'assurer un revenu minimum vital pendant une formation. Sont aussi concernés les bénéficiaires de l'aide sociale qui, notamment pour des raisons de santé ou faute de connaissances linguistiques suffisantes ou d'entraînement à apprendre, ne remplissent pas les conditions requises pour accomplir une formation.

La figure 34 montre à quelle fréquence les services sociaux interrogés permettent ou financent des mesures particulières considérées dans la littérature³³ comme spécialement encourageantes ou impératives. Globalement, un nombre relativement important de services sociaux proposent dans une partie des cas au moins de telles mesures de soutien. Bon nombre de services sociaux (entre 71 % et 95 %) proposent à une majorité des bénéficiaires de l'aide sociale nécessitant une formation de se soumettre à une évaluation spécifique et les soutiennent au besoin pour la garde des enfants, l'organisation du financement de la formation ou un accompagnement parallèle sous la forme par exemple de cours de langue. L'aide sociale assure en outre relativement souvent le minimum existentiel matériel pendant la durée de la formation. Toutefois, plusieurs services sociaux font savoir que ce type de mesures n'est prévu que dans une minorité de cas, voire (presque) jamais. En outre, ceux qui proposent ces mesures plus facilement constatent que cette prestation exige généralement un investissement et des aménagements considérables (cf. chap. 8.4).

³³ Compilation selon Carbone (2017)

Figure 34: Fréquence de l'offre ou du financement de mesures visant à soutenir une formation professionnelle initiale (CFC/AFP)



Note: libellé de la question: «Veuillez indiquer si, à votre avis, votre service social permet/finance la participation d'adultes dont le besoin est reconnu aux mesures de promotion d'une formation professionnelle initiale (AFP/CFC) ci-après. (Cette question et les réponses excluent explicitement les adolescents et les jeunes adultes jusqu'à 25 ans qui bénéficient d'un soutien pendant une formation initiale)». Source: enquête auprès des services sociaux municipaux en 2022

Dès lors que les services sociaux n'assurent pas eux-mêmes le minimum vital, ils sont moins nombreux à aider les bénéficiaires de l'aide sociale à trouver une solution hors système. De même, l'accompagnement nécessaire n'est pas toujours prévu: dans 30 % à 40 % des services sociaux interrogés, cette possibilité est rare voire inexistante. Encore plus mince est la part des services sociaux qui peuvent garantir un accompagnement externe: près de 62 % des services sociaux interrogés ne sont en mesure de proposer un tel accompagnement que rarement ou uniquement à titre exceptionnel. Une assistance à la recherche d'une place de formation est aussi moins fréquente, cette

mesure étant rare voire inexistante dans plus de la moitié des services sociaux interrogés. Et près de 44 % d'entre eux n'admettent pas ou que rarement le recours à une assistance externe sur ce point.

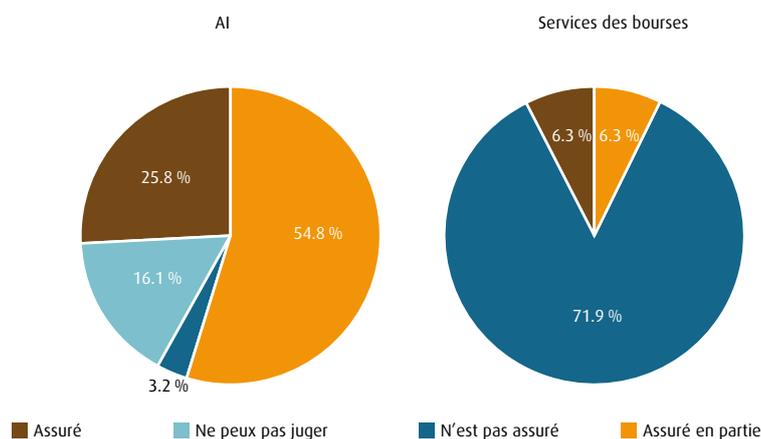
À noter là encore qu'une part des services sociaux qui permettent l'une ou l'autre de ces mesures reconnaissent que celles-ci impliquent un investissement et un accompagnement (plus ou moins) importants (cf. chap. 8.4).

Si l'aide sociale ne peut financer elle-même des mesures de formation, telles que cours, apprentissages, formations complémentaires ou continues, ou des mesures de soutien pendant une formation initiale CFC ou AFP (cf. ci-avant), environ 82 % des services sociaux interrogés organisent des modes de financement alternatifs, sachant que seul un tiers d'entre eux sont à même de proposer cette prestation à une majorité au moins des personnes concernées. Au nombre des sources de financement envisageables se trouvent en premier lieu des fondations ou des services de bourses d'études ; sont aussi mentionnés des projets de bénévolat, autrement dit des offres sans coûts associés. Dans le champ texte des remarques, plusieurs services sociaux citent en outre d'autres sources de financement auxquelles ils font appel, notamment des fonds publics municipaux ou privés ainsi que le centre d'information et d'orientation (CIO). Un service social indique que certaines entreprises formatrices proposent directement un soutien. D'autres services sociaux font remarquer que, en vertu du principe de la subsidiarité et sauf existence de prestations en amont, les mesures de formation sont avant tout financées par l'aide sociale.

Accompagnement et coaching

Certaines personnes exposées à la pauvreté accomplissent une formation de longue durée sans (plus) nécessiter d'aide sociale économique, notamment parce que le minimum vital est couvert par une bourse d'études. Cependant, il subsiste parfois un besoin d'accompagnement ou de soutien complémentaire pour permettre la réussite des qualifications. Les services sociaux ont ainsi estimé dans quelle mesure un tel accompagnement continu des personnes concernées peut être assuré par l'AI et les services des bourses ou par d'autres acteurs. Les réponses, illustrées par la figure 35, révèlent que l'AI est pratiquement la seule institution à même d'assurer au moins en partie un tel accompagnement alors que les services des bourses sont démunis. Mais les services sociaux offrent parfois aussi un coaching. Comme le rapporte toutefois un service social du canton de Zurich, le délai d'attente pour se voir accorder un soutien est parfois tellement long que la décision d'octroi intervient trop tard.

Figure 35: Offre d'accompagnement ou de coaching pendant des mesures de formation après la sortie de l'aide sociale



Note: libellé de la question: «Certaines personnes exposées au risque de pauvreté accomplissent une formation de longue haleine et ne nécessitent plus (aucune) aide sociale économique (p. ex. du fait que le minimum vital est couvert par une bourse). Cependant, il convient parfois d'assurer un accompagnement/coaching ou des aides complémentaires pour permettre la réussite des mesures de qualification. À votre avis, un tel accompagnement ou soutien de ces personnes est-il assuré par les organes ci-après? Veuillez cocher la case qui convient.» Source: enquête auprès des services sociaux municipaux en 2022

Le coaching et l'accompagnement sont aussi assurés – du moins en partie – par d'autres organes ou institutions. On mentionnera à ce titre l'association Pro Infirmis (canton de Zurich), le programme FORJAD (canton de Vaud), des services spécialisés, des prestataires de modules de formation ainsi que des organisations bénévoles, des églises et des fondations privées.

Parmi les services sociaux interrogés, douze estiment qu'il est (évidemment) nécessaire de financer ce type d'accompagnement ou de coaching complémentaire pour des personnes qui suivent une formation mais ne bénéficient plus de l'aide sociale économique. Pour trois services sociaux, ce financement ressortit à l'AI ou à l'aide sociale ; d'autres renvoient à des services (à créer) en dehors de ces institutions qui devraient offrir un accompagnement ou un coaching. Ceci permettrait par exemple d'éviter qu'une formation ne soit interrompue pour des raisons liées à la motivation, aux finances, à la santé ou à la famille, mais aussi d'assurer – au moins en parallèle aux services sociaux souvent surchargés – un soutien en matière administrative et sociale.

8.3 Facteurs favorisant ou empêchant l'encouragement à la formation

Dans l'enquête, les services sociaux se sont exprimés sur plusieurs questions ouvertes concernant les conditions-cadres propres à favoriser ou à contrarier le soutien aux personnes bénéficiaires de l'aide sociale dans le domaine de la formation.³⁴ Les obstacles cités empêchent, notamment, l'identification (correcte) du besoin en formation ou l'accès aux mesures de formation requises. Certaines contraintes peuvent même inciter les bénéficiaires de l'aide sociale à renoncer aux mesures de formation, faire échouer ces mesures ou empêcher les bénéficiaires de s'émanciper durablement de l'aide sociale malgré la réussite de telles mesures.

Conditions-cadres aux niveaux Confédération, cantons et villes

Au nombre des conditions-cadres positives, on relèvera que la formation pour les adultes peu formés et des personnes sans activité lucrative est généralement reconnue comme importante aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Selon les réponses à l'enquête, cette conscience s'exprime par exemple dans les normes CSIAS considérées comme «favorables à la formation», dans certaines bases légales particulières ou des directives cantonales ou municipales encourageant la formation, ainsi que dans des stratégies et manuels. Tous ces éléments confèrent aux communes et aux services sociaux une certaine marge de manœuvre, permettent au moins en partie le financement de formations et de formations continues ou donnent une ligne directrice à la gestion des mesures de formation. Les personnes interrogées ont toutefois aussi laissé entendre que le passage au nouveau paradigme soutenu par l'offensive de formation «Travail grâce à la formation continue»³⁵ n'est pas encore effectif partout et reste souvent abstrait, la priorité principale étant toujours l'engagement rapide à un poste de travail. Les mesures parfois disponibles sont généralement peu qualifiantes et servent en première ligne à soutenir l'aptitude au placement (p. ex. ateliers de candidature, etc.)

³⁴ Libellé des questions: «À votre avis, quelles sont les conditions-cadres actuelles particulièrement utiles/particulièrement contrariantes à votre service social pour soutenir la qualification des bénéficiaires de l'aide sociale? (1. au niveau cantonal/communal, 2. Au niveau du service social)» «Quels sont, à votre avis, les raisons d'ordre structurel qui expliquent la réussite/les échecs de l'acquisition de compétences de base, de stages professionnels inférieurs au niveau AFP/CFC ou de formations continues/complémentaires?»

³⁵ CSIAS/FSEA, 2018

Encadré 8: Conditions-cadres entravant la qualification des bénéficiaires de l'aide sociale

Principe de la sortie rapide:

- L'encouragement à la formation n'est pas considéré comme la tâche centrale de l'aide sociale (focus sur l'emploi à court terme plutôt que sur une indépendance financière pérenne).

Défaut de ressources et de compétences dans le service social:

- Absence de budget ou position réservée en matière de financement de mesures de formation due à la sensibilité aux coûts
- Connaissances lacunaires du paysage éducationnel (complexe)
- Manque de professionnalité, de compétences et d'instruments notamment pour procéder à des bilans (p. ex. des compétences de base)
- Manque de temps pour évaluer, planifier, assurer le financement ou pour accompagner et examiner des thèmes particuliers nécessitant des interventions immédiates (problème encore accru par le taux de fluctuation élevé du personnel dans les services sociaux qui mobilise des ressources supplémentaires pour introduire les nouveaux collaborateurs à leur travail)
- Aucune indication claire des perspectives de formation ou des chances liées à une formation (de plus longue durée) (avantages par rapport à un gain rapide)
- Mesures de contrainte et sanctions en cas de non-coopération (aucune prise en compte du choix de la personne et du manque de motivation des clients qui en résulte)

Lacunes et incitations négatives dans le système des bourses d'études:

- Couverture lacunaire du minimum vital ou absence de possibilité de fournir la prestation propre nécessaire
- Accès inexistant ou difficile au système des bourses pour certains groupes de population:
 - limites d'âge (p. ex. personnes dès 35 ans)
 - parcours de formation (p. ex. personnes avec première formation)
 - nationalité étrangère (p. ex. regroupement familial avant le délai de 5 ans, personnes admises à titre provisoire)
- Effets de seuil, incitation négative dus à l'imputation intégrale des bourses sur le revenu
- Complexité et lenteur du système

Autres obstacles financiers à l'accès à des mesures de formation:

- Financement de mesures de formation difficile ou inexistant pour certains groupes de population hors du système des bourses (notamment les personnes à partir d'un certain âge)
- Obligation des adultes en formation de rembourser l'aide sociale
- Restrictions concernant les formations du niveau tertiaire, durcissement de la législation sur l'aide sociale (autorisation réservée à des cas exceptionnels, obligation d'interrompre la formation en cas de difficultés financières)
- Soutien cantonal restrictif à une deuxième formation ou à des formations complémentaires ; prise en charge par le canton des coûts de la formation uniquement en cas d'emploi assuré ou de reconversion dans le même secteur
- Obstacles administratifs lors de la mise en œuvre des mesures de qualification prévues par l'assurance-chômage ou l'assurance-invalidité
- Offre inexistante ou trop chère pour la prise en charge des enfants (p. ex. horaires marginaux)

Obstacles du droit des étrangers:

- Menaces de perdre le droit de séjour en cas de recours prolongé de l'aide sociale en raison d'une formation

Offres (de formation) inexistantes ou peu ciblées sur les besoins:

- Focus sur la réinsertion plutôt que sur la qualification
- Objectifs et planification irréalistes
- Aucun alignement sur la clientèle présentant une problématique complexe, manque de flexibilité notamment eu égard à des besoins individuels
- Forte pression à réussir/performer (tempo trop rapide, conditions contraignantes, menaces, optique axée sur les déficits)
- Absence de coordination des offres et difficultés dans la collaboration avec l'aide sociale (absence de position commune, rapports inter-médiaires édulcorés, etc.)
- Pas d'ajustement salarial pour les adultes en formation, en présence notamment d'obligations familiales

Les instruments dont disposent les services sociaux pour encourager les personnes à se former sont précisément insuffisants pour celles qui ont d'importants besoins de formation. A cet égard, les services sociaux peuvent aider à exploiter au mieux les possibilités de financement existantes, p. ex. bourses d'études ou outils de promotion de l'AI ou de l'AC. Ils considèrent en principe les bourses d'études comme un outil encourageant la formation. A ce propos, mais aussi de manière générale concernant l'accès à des mesures de formation, ils signalent

toutefois également des lacunes évidentes et des obstacles (cf. encadré 7)³⁶. Seules quelques villes sont aptes à combler les déficiences du système des bourses d'études ou d'autres modes de financement par le biais de bourses communales, de fonds publics, de contributions à la formation ou autres contributions offertes par des fondations (étant précisé que les bénéficiaires de l'aide sociale renoncent parfois, de peur de s'endetter [davantage], à emprunter de l'argent pour entamer une formation).

³⁶ Pour un aperçu actuel de l'accès aux possibilités de soutien financier dans les cantons pour une formation professionnelle à l'âge adulte, cf. Rudin et al. 2022.

Les services sociaux interrogés indiquent, par ailleurs, que certaines mesures de formation sont subsidiaires dans le sens qu'elles sont financées par l'aide sociale uniquement si aucune autre possibilité n'existe, quand bien même cette option est souvent réservée à des groupes spécifiques tels que les jeunes adultes. Les personnes de nationalité étrangère renoncent parfois à se qualifier professionnellement, car un tel projet pourrait rallonger la durée du recours à l'aide sociale et, par là-même, mettre en danger leur droit de séjour.

Conditions-cadres au niveau des services sociaux et de l'encouragement à la formation

L'un des éléments considérés comme opportun au niveau des services sociaux est la possibilité de procéder à une évaluation correcte, rapide et éventuellement sur la base d'un modèle standard des attentes, des aptitudes, des intérêts ainsi que de la situation sociale et de la condition physique de l'intéressé, de sorte à assurer que les mesures adoptées sont sensées et utiles, qu'aucune contrainte n'est exercée et que les objectifs convenus sont réalistes. Selon les participants à l'enquête, une telle évaluation est pourtant souvent impossible faute de ressources et de compétences ad hoc dans les services sociaux. Sans compter l'impact du taux de fluctuation parfois important du personnel des services sociaux eu égard aux ressources mobilisées par l'introduction de nouveaux collaborateurs (cf. encadré 8).

Dans bon nombre de cas, un accompagnement individuel en cours de formation (surtout au niveau AFP ou CFC) constitue aussi un facteur de succès, sachant que ce suivi peut être assuré aussi bien par le service social que par un service externe (p. ex. programme d'enseignement ou gestion des cas). Autre facteur de succès selon les services interrogés: la création d'un environnement stable pour les bénéficiaires de l'aide sociale aux niveaux finances et garantie du minimum vital, prise en charge des enfants (y compris pour les familles monoparentales), santé, relations sociales et habitat.

Mais le succès tient aussi à la diversité des offres de formation et à la facilité de leur accès (à bas seuil), notamment en termes de lieu, d'horaires, de coûts, de compatibilité avec la situation professionnelle et familiale, ou encore de l'obligation de présence et de la conception de l'introduction au début de la mesure. Selon plusieurs participants à l'enquête, il se trouve des offres de formation et d'intégration au moins en partie appropriées, par exemple les services d'évaluation, les cours de langue et d'aptitudes de base, les programmes d'intégration et la présentation des structures réglementaires de la formation professionnelle.

L'absence de pression à la performance est aussi un élément positif, de même que l'individualisation de l'offre et sa flexibilité au gré des besoins, des ressources, du niveau et de la situation des personnes concernées (notamment le rythme, la durée, la matière enseignée ou le cadre³⁷). Comme l'indiquent les réponses à l'enquête, un bon réseautage entre les services sociaux et les acteurs de la formation, ainsi qu'une gestion constructive des diverses offres de formation et de l'aide sociale durant les mesures de formation contribuent également à la réussite de la démarche. Cela implique aussi de discuter des éventuels problèmes et de s'assurer que le prestataire informe le service social lorsque l'offre ne convient pas au client – au risque même de devoir interrompre la mesure. Reste que plusieurs services sociaux font état d'entraves ou de lacunes considérables sur ces points (cf. encadré 8).

³⁷ Par exemple, des établissements de formation intégrant logement et prise en charge, formation accompagnée, cadre ambulatoire, enseignement en présentiel ou par vidéo, alliance entre apprendre et vie quotidienne (cours de langue pendant un programme d'occupation)

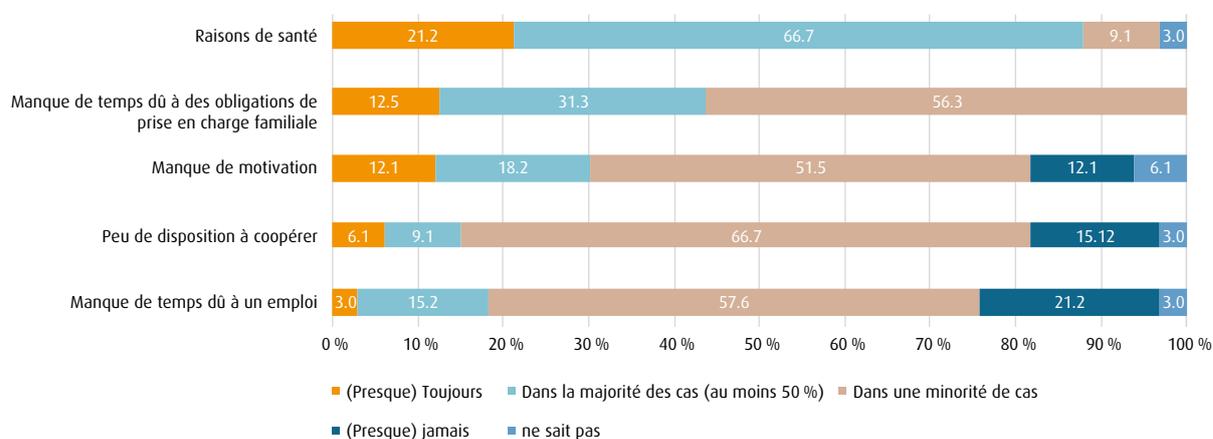
Obstacles et conditions d'ordre individuel spécifiques aux bénéficiaires de l'aide sociale

L'absence de conditions-cadres ou de mesures de formation et de soutien, ou leur inadéquation, ne sont pas les seuls éléments obstruant la route vers l'obtention d'une qualification professionnelle (cf. encadré 7). Des difficultés particulières propres aux bénéficiaires de l'aide sociale peuvent aussi expliquer que des mesures de formation adéquates n'aient pas (encore) été prises. L'écueil le plus récurrent, à cet égard, concerne la santé (cf. figure 36): près de 88 % des services sociaux interrogés indiquent que ce facteur explique (presque) toujours ou dans la majorité des cas l'impossibilité (à ce stade) pour les intéressés de suivre une mesure de formation. Il s'agit le plus souvent de troubles psychiques tels que les dépressions,

étant précisé que les personnes souffrant de ce type d'affection sont nettement surreprésentées parmi les bénéficiaires de l'aide sociale (par rapport à la population)³⁸. À noter également, à ce sujet, que les problèmes de santé aussi bien psychiques que physiques constituent souvent un facteur d'exclusion précaire du parcours professionnel.³⁹

Le manque de temps lié à une obligation de prise en charge revient aussi souvent comme un élément empêchant (encore) de s'engager dans une mesure de formation: 44 % des services sociaux interrogés estiment que ce facteur constitue toujours ou le plus souvent un obstacle.

Figure 36: Obstacles d'ordre individuel pour les bénéficiaires de l'aide sociale



Note: libellé de la question: «Lorsque des lacunes de formation sont constatées chez un bénéficiaire de l'aide sociale mais qu'aucune mesure n'est (encore) disponible, est-ce que les responsables identifient les motifs/obstacles propres à la personne concernée indiqués ci-après?» Source: enquête auprès des services sociaux municipaux en 2022.

³⁸ Cf. également Kessler et al., 2021

³⁹ Hübscher et al., 2021

Le défaut de motivation ou de disposition à coopérer ne sont que rarement cités comme paramètres négatifs. Comme le soulignent les remarques complémentaires des services sociaux interrogés, une personne qui n'est pas motivée pour se qualifier professionnellement présente généralement en amont un problème psychosocial ou d'ordre financier (p. ex. peur de s'endetter). Au nombre des facteurs psychosociaux susceptibles, selon plusieurs services sociaux, d'avoir un effet de barrage chez certaines personnes sont cités notamment des expériences éducatives négatives qui se traduisent par une peur ou une gêne, un manque de confiance en soi et une forme d'instabilité dans la vie en général.

Chez les travailleurs pauvres, le fait de ne pas avoir le temps de se former à cause d'un emploi est aussi plus rarement vu comme un écueil. À relever cependant que des motifs considérés comme peu déterminants sur l'ensemble des villes peuvent s'avérer essentiels dans certaines communes pour expliquer qu'il n'existe pas (encore) de mesures de formation aptes à répondre à des besoins individuels. Ainsi, six services sociaux (18,2 %) observent que leurs clients et clientes qui travaillent invoquent (presque) toujours ou dans la majorité des cas le manque de temps pour renoncer à s'engager dans une mesure de formation.

Autres obstacles mentionnés:

- Une partie des personnes de nationalité étrangère souhaite travailler le plus rapidement possible pour pouvoir envoyer de l'argent à l'étranger ou s'affranchir très vite de l'aide sociale de peur de perdre leur droit de séjour (cf. ci-dessus).
- Défaut de compétences spécifiques telles qu'aptitudes sociales ou capacité d'autogestion
- Méconnaissance du système éducationnel et, par conséquent, appréciation erronée de ses propres potentialités

Il faut noter que nombre de ces obstacles sont étroitement liés à des facteurs structurels et conditions-cadres et qu'ils peuvent être levés grâce à des mesures appropriées – également aux niveaux fédéral, cantonal ou communal.

8.4 Nécessité de définir et développer des mesures de formation

Les remarques ci-avant concernant les obstacles à la formation (cf. encadré 8) soulignent notamment la nécessité impérieuse, selon les villes, d'investir pour permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale qui en ont besoin (voire aussi aux personnes qui renoncent à recourir à l'aide sociale ou aux travailleurs pauvres sans aide sociale) de prendre part à des mesures de formation et d'obtenir une qualification ad hoc.

Les services sociaux interrogés sont particulièrement nombreux à relever l'intérêt d'investir davantage et même beaucoup plus dans des cours professionnels et des cours de spécialisation dans un nouveau métier ou dans un nouveau domaine d'activité, dans des mesures de qualification professionnelle de niveau inférieur à l'AFP/CFC (à raison de 38 % pour chaque mention) ainsi que dans des cours de compétences de base (41 %). Pour ce dernier secteur, la grande majorité des services sociaux parlent même d'une nécessité impérieuse (cf. figure 37). En lien avec ces cours, l'un des services sociaux interrogés soulève aussi le problème de l'équité par rapport à des travailleurs pauvres sans aide sociale qui ne peuvent s'offrir une telle formation.

Une moindre part des services sociaux admet un besoin relativement ou très important d'investir dans les cours de langue (9 sur 33), dans des formations continues et complémentaires en lien avec une profession apprise ou un domaine d'activité exercé jusque-là (7 sur 33) et dans la garantie du minimum vital pendant les mesures de formation (8 sur 33).

Il est frappant de constater que presque tous les services sociaux permettent à une majorité sinon à tous les bénéficiaires de l'aide sociale (cf. figure 33) de suivre des cours de langue, alors qu'une part comparativement élevée d'entre eux signalent un besoin relativement ou très important d'investir davantage dans ce domaine. Les réponses à l'enquête ne permettent toutefois pas de comprendre sur quel motif se base précisément cette appréciation. Il se pourrait que les cours actuels ne couvrent pas la demande ou ne sont pas suffisamment adaptés à des besoins spécifiques (p. ex. pour des personnes avec obligation de prise en charge ou des personnes sans accès à l'instruction).

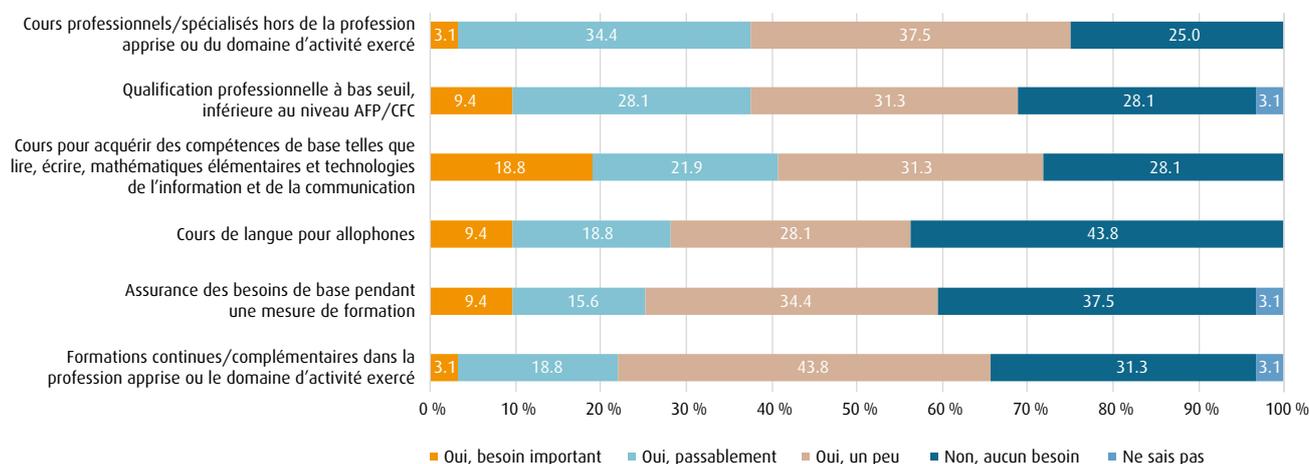
Certaines villes relèvent par ailleurs que si elles ne donnent presque jamais, ou seulement dans une minorité de cas spéciaux, aux bénéficiaires de l'aide sociale qui en ont besoin la possibilité de participer à des cours ou des mesures utiles, elles ne voient pas non plus un réel besoin d'investissement et de développement dans ce sens. Il s'agit le plus souvent de cours professionnels ou spécialisés dans un nouveau métier ou domaine d'activité (sur 33 services sociaux interrogés, douze ne permettent pas ou rarement de suivre de tels cours, mais ne voient pas non plus un réel besoin d'investir dans ce domaine).

A la question de savoir quelles mesures nécessiteraient un investissement (supplémentaire), plusieurs services sociaux évoquent l'accompagnement spécifique pendant une qualification professionnelle. Il s'agirait d'aider et de soutenir en particulier des personnes en proie à des problèmes de santé – notamment psychiques – ou tout au long du processus de

qualification. Dans ce sens, la continuité de l'aide serait également un facteur d'amélioration essentiel, et cette continuité devrait aussi être garantie lorsque la compétence des services de financement change de main.

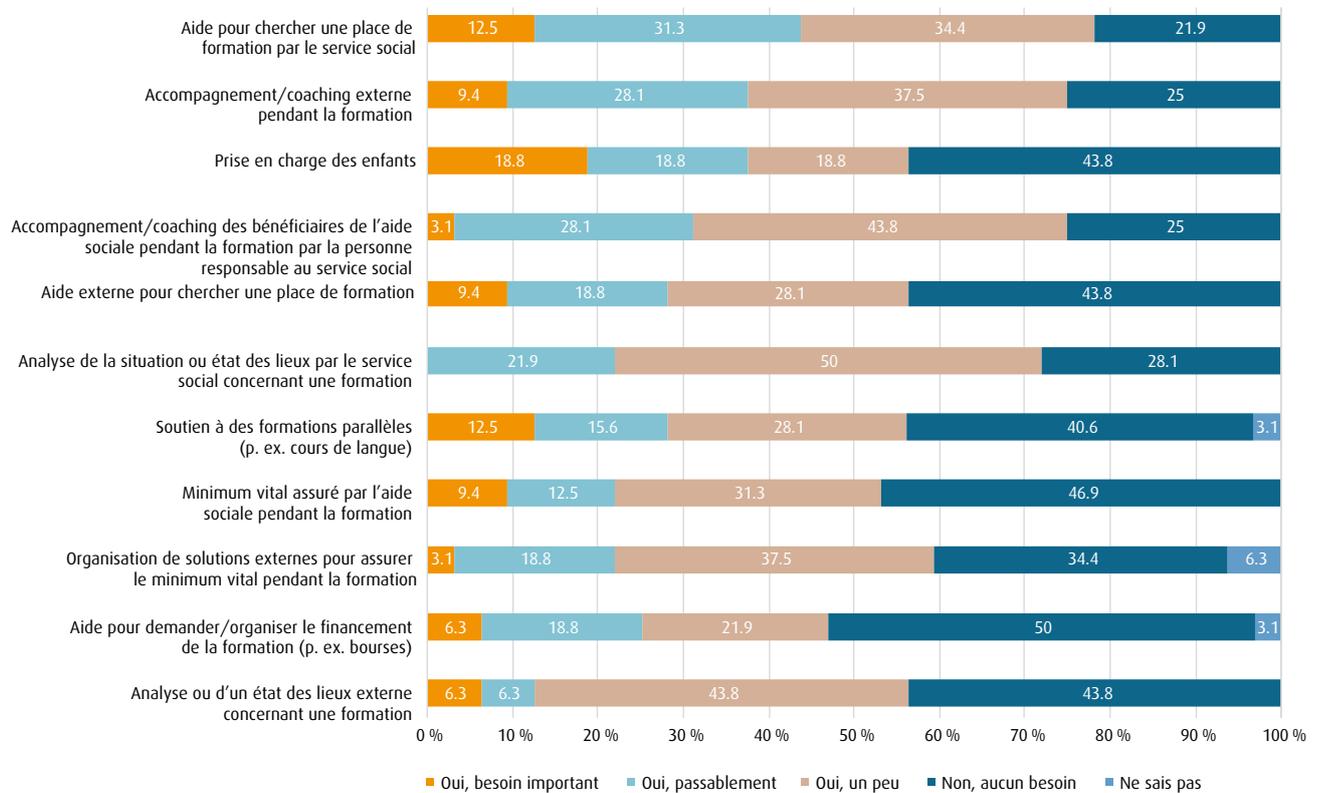
Une piste suggérée consisterait enfin à étendre l'offre d'accompagnement actuelle des adolescents et jeunes adultes aux clients adultes d'âge plus avancé. Un service social relève l'importance fondamentale de former les bénéficiaires de l'aide sociale sur des thèmes particuliers, notamment les assurances sociales, les droits et obligations ainsi que la gestion de la caisse-maladie et la tenue du budget.

Figure 37: Besoin en lien avec la qualification inférieure au niveau AFP/CFC



Note: libellé de la question: «Pensez-vous que votre ville devrait investir (davantage) des ressources pour permettre (plus souvent) aux bénéficiaires de l'aide sociale qui nécessitent une formation de participer aux offres ou mesures mentionnées ci-après? Si oui, quelle serait l'ampleur du besoin?» Source: enquête auprès des services sociaux municipaux en 2022

Figure 38: Nécessité d'encourager une formation initiale (AFP/CFC)



Note: libellé de la question: «Pensez-vous que votre ville devrait investir (davantage) des ressources pour permettre de soutenir (plus souvent) les personnes qui en ont besoin par des offres ou mesures mentionnées ci-après? Si oui, quelle serait l'ampleur du besoin? Ici également, la question et les réponses excluent explicitement les adolescents et les jeunes adultes jusqu'à 25 ans qui bénéficient d'un soutien pendant une formation initiale.» Source: enquête auprès des services sociaux municipaux en 2022

La figure 38 montre quelles sont, de l'avis des personnes interrogées, les mesures dans lesquelles il faudrait investir (davantage) pour soutenir une formation initiale AFP ou CFC de sorte à permettre aux adultes bénéficiaires de l'aide sociale de s'engager dans ce sens et d'arriver à leurs fins⁴⁰. Les villes interrogées estiment relativement ou très urgent de soutenir les bénéficiaires de l'aide sociale dans la recherche d'une place de formation ainsi que dans leur accompagnement et la prise en charge des enfants durant la formation. Il est frappant de constater que la majorité des services sociaux interrogés offre systématiquement (ou presque) une prise en charge des enfants (cf. figure 34), tout en étant relativement nombreux (40 % des services interrogés) à admettre la nécessité de consentir dans ce domaine un investissement plutôt ou très important.

⁴⁰ À considérer également ici que les réponses excluent explicitement les adolescents et jeunes adultes jusqu'à 25 ans qui bénéficient d'un soutien de l'aide sociale pendant une formation initiale.

Plusieurs services sociaux estiment qu'il serait aussi relativement voire très important d'envisager d'autres mesures, par exemple procéder à des évaluations au sein du service d'aide sociale, soutenir des étapes de formation parallèles, assurer le minimum vital à travers l'aide sociale⁴¹ ou par des services tiers pendant la formation, tout comme organiser le financement de la formation. En lien avec le financement de la formation, une grande partie des services sociaux propose déjà un soutien correspondant (cf. figure 34) tout en reconnaissant, à raison d'un quart d'entre eux, la nécessité d'investir davantage et même beaucoup plus.

Quelques villes, par ailleurs, ne proposent (presque) jamais ou que rarement des mesures de soutien en dépit d'un besoin individuel avéré, mais admettent aussi à cet égard la (quasi) absence de nécessité d'investir davantage. Le cas échéant, cela concerne le plus souvent une aide interne ou externe à la recherche d'une place de formation (respectivement 11 et 13 services sociaux sur 33), l'accompagnement pendant une formation dans le cadre de l'aide sociale (9 services sociaux) ainsi que la garantie du minimum vital par l'aide sociale ou par des institutions tierces (à raison de 8 services sociaux par catégorie).

Encadré 9: Exemples de bonnes pratiques

Liste de contrôle CSIAS/FSEA «Est-ce que je connais les compétences de mes client(e)?»

cette liste sert de base pour évaluer dans les grandes lignes le niveau de compétences des personnes et décider les prochaines étapes (des évaluations plus précises peuvent à un stade ultérieur être confiées à des prestataires externes).

Bons de formation pour des compétences de base, selon le projet du canton de Lucerne lancé en 2020

une étude d'Interface Luzern a montré que la remise de bons de formation de base (CHF 500.- par personne) et les mesures d'accompagnement associées (développement de critères de qualité et service de conseil pour des offres) avaient permis d'augmenter sensiblement le nombre de cours en compétences de base offerts dans le canton de Lucerne.

Modèle GO de la FSEA pour la promotion des compétences sur le lieu de travail

le modèle propose des mesures de formation en situation de travail, notamment une analyse préalable des exigences, l'inventaire des besoins et l'évaluation finale.

Formation de rattrapage et certification professionnelle au niveau AFP/CFC des bénéficiaires de l'aide sociale dès 25 ans selon le programme Formad (Vaud) ou le projet Enter (Bâle-Ville)

ces offres assurent le minimum vital et l'accompagnement des personnes concernées jusqu'à l'accomplissement de la formation; selon la CSIAS/FSEA, deux participants sur trois à ces offres acquièrent une certification professionnelle.

Bourses pour personnes non éligibles

sur la base du principe «le besoin prime sur le statut», les cantons de Bâle-Ville et de Fribourg accordent des bourses à des personnes qui ne sont ordinairement pas admises à y prétendre.

Préapprentissage ou offres de qualification professionnelle à bas seuil

le cours d'auxiliaire de santé de la CRS, qui inclut au besoin des cours de langue, constitue un exemple de formation éprouvée; le cours mène à un certificat reconnu au niveau national.

Investir dans le travail de conseil en renforçant les effectifs en personnel ou en diminuant le nombre de cas par collaborateur

la réduction du nombre de dossiers à charge des travailleurs sociaux opérée en ville de Winterthour a été soumise à une analyse du bureau BASS qui montre qu'un accompagnement ciblé augmente le taux d'émancipation de l'aide sociale et réduit les coûts par cas.

⁴¹ Un service social fait remarquer que la filière des apprentissages pour adulte prend progressivement de l'importance dans un contexte de manque de main d'œuvre qualifiée. Il conviendrait toutefois de s'assurer que les personnes intéressées sont aussi aptes à accomplir une telle formation.

8.5 Conclusions

Les résultats de l'enquête montrent que la formation pour adultes est généralement reconnue comme un élément essentiel de l'aide sociale. Selon la ville ou le canton, les services sociaux disposent aussi d'une marge de manœuvre plus ou moins grande pour encourager les bénéficiaires de l'aide sociale à se qualifier professionnellement. Les restrictions d'accès et les possibilités ou limites de l'encouragement à la formation varient aussi en fonction de la situation initiale des personnes concernées. Si l'on veut permettre à l'aide sociale de mieux converger vers le principe «Un emploi grâce à une formation», il reste une série d'obstacles à lever.

L'incompatibilité du nouveau paradigme avec le principe souvent énoncé jusqu'à présent «Un emploi plutôt que l'aide sociale» constitue un problème central. L'aide sociale a pour objectif premier de permettre aux bénéficiaires de s'affranchir rapidement de cette aide, et si possible de manière durable. Cette conception signifie toutefois pour les personnes sans qualification de devoir travailler dans des conditions précaires et inaptes à garantir le minimum vital à long terme et donc une indépendance durable: le risque d'un retour à l'aide sociale reste très élevé.

Plus les mesures de formation sont qualifiantes, plus elles nécessitent un soutien financier prolongé et important. Il faut alors opérer un changement d'optique et repenser les principes actuels: investir davantage de fonds publics à court ou moyen terme afin d'améliorer la situation à long terme aussi bien des personnes concernées que des pouvoirs publics (réduction de dépenses futures, société intégrée) doit être l'idée à suivre.

S'ajoute à cela la nécessité, notamment au niveau cantonal, de revoir les restrictions générales d'accès à des bourses d'études publiques, à des prêts ou à d'autres formes d'aide à la formation. Dans nombre de cantons, certains groupes de population restent exclus de ces aides, et ce malgré l'importance grandissante de la formation continue, des réorientations et réinsertions professionnelles dues aux évolutions sociétales, au marché du travail, à la famille ou au droit des étrangers. Il s'agit surtout d'apprentis d'un certain âge (parfois de 25 ans ou plus), de personnes en réinsertion professionnelle au bénéfice d'une formation initiale obsolète ou impossible à valoriser, de jeunes ou adultes arrivés sur le tard par regroupement familial et de personnes admises à titre provisoire.⁴²

Garantir l'accès à des bourses d'études assurant le minimum vital pour les personnes nécessitant une formation serait une condition centrale. Il s'agit ainsi d'éviter que les apprenants aujourd'hui exclus du cadre fixé par la loi dépendent de l'aide sociale pour se former. Il faut souligner les effets préventifs à

long terme d'un encouragement adéquat à suivre des formations certifiées par un diplôme. Investir dans la formation augmente les chances d'une intégration professionnelle durable. Les personnes avec un parcours éducationnel et professionnel atypique seraient certainement plus disposées à suivre une formation si la société signalait clairement son aspiration à cet investissement en leur accordant des bourses d'études et d'autres prestations de soutien.

La situation des personnes qui n'ont pas la nationalité suisse mais qui dépendraient de l'aide sociale pour accomplir une formation est particulièrement problématique. L'option privilégiée dans ces cas est l'engagement immédiat d'une activité lucrative – pas forcément suffisante pour assurer le minimum vital sur la durée mais décisive en droit des étrangers –, alors même qu'une participation à des mesures de formation peut à moyen terme nettement augmenter les chances de retrouver une indépendance durable. La précarisation étant ainsi potentiellement favorisée, il s'agirait d'examiner urgemment les corrélations entre le soutien relevant du droit de l'aide sociale et le droit des étrangers.

Outre les obstacles juridiques et financiers, il faut aussi penser à supprimer les entraves liées au système éducationnel et aux attentes sociétales. Des conditions de vie instables mais aussi des facteurs d'ordre psychosocial, notamment une expérience négative en formation et les peurs qui s'y rattachent, la gêne ou le manque de confiance, représentent parfois des barrières propres à empêcher le succès de mesures de formation et de qualification professionnelles. Ces cas, et plus spécifiquement en présence de problématiques multiples, exigent souvent des modules spécifiques et individuels, organisés par petites étapes et sur une plus longue durée. Il ne suffit pas d'assurer uniquement le financement d'une formation, car les personnes concernées nécessitent un soutien complémentaire sous la forme d'un accès à un service de consultation sociale professionnelle ainsi qu'à un accompagnement (coaching) avant ou pendant la formation.⁴³

Les professionnels de l'aide sociale connaissent leurs clients et la situation de vie de chacun, et sont à même ainsi d'apprécier dans quelle mesure un accompagnement individuel est nécessaire pour leur permettre de réussir une formation. Il est donc important pour l'aide sociale d'être intégrée dans la collaboration institutionnelle concernant l'encouragement à la formation (continue) et de pouvoir faire valoir son expertise spécifique. Mettre en place une intégration éducationnelle et une insertion professionnelle à long terme basées sur des investissements publics efficaces et efficaces nécessite d'adapter le soutien à la situation individuelle et au besoin particulier des personnes concernées. De la sorte, toutes les parties prenantes pourront tirer à la même corde.

⁴² Cf. Rudin et al. 2022

⁴³ Des programmes efficaces, tels Formad dans le canton de Vaud ou «Enter» dans le canton de Bâle-Ville (cf. encadré 8), misent sur des bourses de formation couplées à un accompagnement garanti.

9 Annexe

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

	Part des dossiers par service social par rapport sur la totalité des dossiers 2021	Part des dossiers par service social par rapport sur la totalité des dossiers 2020
Zürich	90,3 %	92,0 %
Basel	100,0 %	100,0 %
Lausanne	94,0 %	93,3 %
Bern	100,0 %	99,9 %
Winterthur	100,0 %	100,0 %
Luzern	86,6 %	85,9 %
St.Gallen	100,0 %	100,0 %
Biel/Bienne	99,5 %	99,3 %
Chur	87,4 %	87,0 %
Schaffhausen	94,3 %	96,5 %
Uster	100,0 %	100,0 %
Zug	72,5 %	78,5 %
Wädenswil	100,0 %	100,0 %
Schlieren	95,8 %	96,2 %

Note: Les parts indiquées correspondent aux chiffres livrés à l'OFS par les services sociaux communaux. Les autres dossiers sont ceux gérés par des organisations tierces, p. ex. services sociaux pour réfugiés. Source: OFS, statistique suisse de l'aide social

Tableau A2: Population résidante en 2021

	Population en 2021 (31.12.2020)	Variation par rapport à 2020 (31.12.2019)	Variation par rapport à 2017 (31.12.2016)
Zürich	421 878	0,4 %	4,7 %
Basel	173 863	0,4 %	1,7 %
Lausanne	140 202	0,6 %	1,7 %
Bern	134 794	0,2 %	1,3 %
Winterthur	114 220	0,9 %	4,0 %
Luzern	82 620	0,4 %	1,3 %
St.Gallen	76 213	0,2 %	1,0 %
Biel/Bienne	55 206	-0,7 %	1,4 %
Chur	37 424	4,0 %	7,3 %
Schaffhausen	36 952	1,0 %	2,2 %
Uster	35 337	0,9 %	3,0 %
Zug	30 934	1,0 %	3,8 %
Wädenswil	24 832	0,8 %	13,9 %
Schlieren	19 881	5,8 %	6,0 %
Total population	1 384 356		
Moyenne 14 villes		1,1 %	3,8 %

Note concernant Coire: date de référence 1^{er} janvier 2021, augmentation en raison de la fusion avec une autre commune. Source: OFS, Statistique de la population et des ménages (STATPOP); présentation BFH

Tableau A3: Part d'étrangers en 2021

	Part étrangers 2021 (31.12.2020)	Variation par rapport à 2020 (31.12.2019)	Variation par rapport à 2017 (31.12.2016)
Zürich	32,4 %	0,0 points %	0,4 points %
Basel	38,2 %	0,2 points %	1,6 points %
Lausanne	42,3 %	-0,1 points %	-0,6 points %
Bern	24,5 %	-0,3 points %	-0,7 points %
Winterthur	24,8 %	0,3 points %	1,3 points %
Luzern	24,4 %	0,0 points %	0,2 points %
St.Gallen	31,8 %	0,3 points %	1,4 points %
Biel/Bienne	33,5 %	-0,5 points %	1,0 points %
Chur	20,8 %	0,2 points %	1,3 points %
Schaffhausen	28,4 %	0,2 points %	0,5 points %
Uster	23,1 %	0,1 points %	0,5 points %
Zug	35,1 %	0,6 points %	2,4 points %
Wädenswil	22,2 %	0,0 points %	-0,9 points %
Schlieren	45,6 %	-0,6 points %	-0,8 points %
Moyenne 14 villes	30,5 %	0,0 points %	0,5 points %

Note: Une variation en points de pourcentage (points %) indique une différence arithmétique entre deux pourcentages (%): par exemple, la part des étrangers à Bâle était en 2020 de 38,0 % et en 2021 de 38,2 %, ce qui correspond à une augmentation de 0,2 points % Source: OFS, Statistique de la population et des ménages (STATPOP); calculs BFH

Tableau A4: Réfugiés reconnus avec asile et personnes admises à titre provisoire en 2021

	Réfugiés en 2021 (31.12.2020)	Par rapport à la population en 2021 (31.12.2020)	Variation par rapport à 2020 (31.12.2019)	Variation par rapport à 2017 (31.12.2016)
Zürich	7 155	1,70 %	0,04 points %	0,46 points %
Basel	2 364	1,36 %	0,06 points %	0,30 points %
Lausanne	3 152	2,25 %	0,06 points %	0,35 points %
Bern	2 763	2,05 %	0,00 points %	0,26 points %
Winterthur	2 669	2,34 %	0,28 points %	0,98 points %
Luzern	2 308	2,79 %	0,26 points %	0,97 points %
St.Gallen	1 680	2,20 %	0,04 points %	0,47 points %
Biel/Bienne	2 259	4,09 %	0,02 points %	0,45 points %
Chur	1 051	2,84 %	0,21 points %	0,90 points %
Schaffhausen	888	2,37 %	0,17 points %	0,70 points %
Uster	260	0,74 %	0,04 points %	0,29 points %
Zug	266	0,86 %	0,01 points %	-0,04 points %
Wädenswil	270	1,09 %	-0,01 points %	0,13 points %
Schlieren	275	1,38 %	-0,02 points %	0,25 points %
Total	27 360			
Moyenne 14 villes		2,00 %	0,08 points %	0,46 points %

Note: Le tableau regroupe tous les réfugiés reconnus (permis B ou C) ainsi que les personnes admises à titre provisoire (permis F).
Source: SEM/OFS; calculs BFH

Tableau A5: Types de ménage dans les villes en 2021 (31.12.2020)

	Un adulte	Deux adultes mariés	Deux adultes non mariés	Trois adultes ou plus	Un adulte avec mineurs	Deux adultes mariés, avec mineurs	Deux adultes non mariés, avec mineurs	Trois adultes ou plus avec mineurs	Ménages sans mineurs	Ménages avec mineurs
Zürich	45,2 %	11,6 %	16,6 %	6,8 %	2,6 %	10,9 %	3,5 %	2,7 %	80,3 %	19,7 %
Basel	48,9 %	13,3 %	12,9 %	6,5 %	3,0 %	9,6 %	2,8 %	2,9 %	81,7 %	18,3 %
Lausanne	47,7 %	10,9 %	13,1 %	7,2 %	4,2 %	9,9 %	3,8 %	3,1 %	79,0 %	21,0 %
Bern	46,9 %	12,1 %	15,8 %	7,0 %	2,5 %	9,2 %	3,4 %	3,1 %	81,8 %	18,2 %
Winterthur	38,7 %	16,3 %	14,3 %	7,8 %	2,9 %	13,4 %	3,0 %	3,6 %	77,2 %	22,8 %
Luzern	45,6 %	14,9 %	15,9 %	6,5 %	2,6 %	9,7 %	2,7 %	2,2 %	82,9 %	17,1 %
St.Gallen	46,1 %	15,0 %	13,1 %	7,2 %	2,6 %	10,6 %	2,4 %	2,9 %	81,5 %	18,5 %
Biel/Bienne	45,9 %	13,5 %	12,8 %	7,1 %	4,0 %	9,5 %	3,6 %	3,6 %	79,3 %	20,7 %
Chur	43,7 %	18,1 %	13,0 %	7,7 %	2,4 %	10,1 %	2,6 %	2,4 %	82,5 %	17,5 %
Schaffhausen	41,7 %	18,8 %	12,2 %	7,9 %	2,5 %	11,2 %	2,2 %	3,6 %	80,6 %	19,4 %
Uster	35,7 %	18,5 %	13,6 %	8,6 %	2,8 %	14,6 %	2,7 %	3,7 %	76,3 %	23,7 %
Zug	38,0 %	18,5 %	12,7 %	8,7 %	2,0 %	14,5 %	2,6 %	2,9 %	77,9 %	22,1 %
Wädenswil	33,6 %	20,4 %	13,0 %	9,6 %	2,5 %	13,6 %	2,8 %	4,4 %	76,7 %	23,3 %
Schlieren	36,7 %	15,3 %	14,8 %	9,9 %	1,9 %	12,8 %	2,7 %	5,8 %	76,7 %	23,3 %
Moyenne	42,5 %	15,5 %	13,8 %	7,8 %	2,7 %	11,4 %	2,9 %	3,4 %	79,6 %	20,4 %

Note: en rouge gras nettement supérieur à la moyenne; en noir gras nettement inférieur à la moyenne. Source: OFS, STATPOP

Tableau A6: Répartition des groupes d'âge dans la population en 2021 (31.12.2020)

	0-17 ans	18-25 ans	26-35 ans	36-45 ans	46-55 ans	56-64 ans	65-79 ans	80+ ans	0-14 ans	15-64 ans	65+ ans
Zürich	16,2 %	7,5 %	21,3 %	17,9 %	13,4 %	9,0 %	9,8 %	4,8 %	14,2 %	71,2 %	14,6 %
Basel	15,4 %	7,5 %	17,8 %	15,7 %	13,4 %	11,2 %	12,7 %	6,3 %	13,3 %	67,8 %	19,0 %
Lausanne	17,1 %	10,7 %	19,7 %	15,8 %	13,0 %	9,2 %	9,7 %	4,8 %	14,5 %	71,0 %	14,5 %
Bern	15,4 %	7,8 %	20,3 %	16,0 %	12,9 %	10,4 %	11,7 %	5,5 %	13,3 %	69,4 %	17,2 %
Winterthur	18,3 %	8,9 %	17,8 %	15,0 %	13,3 %	10,5 %	11,4 %	4,9 %	15,6 %	68,1 %	16,3 %
Luzern	14,5 %	9,0 %	18,7 %	14,9 %	12,7 %	10,8 %	13,0 %	6,4 %	12,5 %	68,1 %	19,5 %
St.Gallen	16,0 %	10,9 %	18,3 %	13,8 %	12,6 %	10,8 %	12,1 %	5,5 %	13,6 %	68,8 %	17,7 %
Biel/Bienne	17,4 %	8,8 %	16,3 %	13,9 %	13,9 %	11,3 %	12,4 %	6,0 %	14,6 %	67,0 %	18,4 %
Chur	14,5 %	8,8 %	15,2 %	12,9 %	14,6 %	12,4 %	15,2 %	6,5 %	12,0 %	66,3 %	21,7 %
Schaffhausen	15,8 %	9,3 %	14,5 %	12,7 %	13,4 %	12,5 %	15,0 %	6,8 %	13,3 %	65,0 %	21,8 %
Uster	18,2 %	8,2 %	14,2 %	14,9 %	15,4 %	11,3 %	13,1 %	4,8 %	15,4 %	66,7 %	17,9 %
Zug	17,2 %	6,4 %	13,9 %	16,6 %	16,4 %	11,3 %	12,7 %	5,5 %	14,6 %	67,2 %	18,2 %
Wädenswil	17,8 %	8,2 %	11,7 %	14,1 %	15,3 %	12,3 %	15,1 %	5,5 %	15,0 %	64,4 %	20,6 %
Schlieren	16,7 %	9,7 %	21,0 %	16,5 %	13,2 %	9,6 %	9,1 %	4,2 %	14,5 %	72,3 %	13,2 %
Moyenne	16,5 %	8,7 %	17,2 %	15,1 %	13,8 %	10,9 %	12,4 %	5,5 %	14,0 %	68,1 %	17,9 %

Note: Rouge gras nettement au-dessus de la moyenne; noir gras nettement au-dessous de la moyenne. Source: OFS, STATPOP

Tableau A7: Répartition des catégories d'état civil dès 18 ans en 2021 (31.12.2020)

	Total Personnes dès 18 ans				Hommes dès 18 ans (total 100 %)				Femmes dès 18 ans (total 100 %)			
	célibataires	mariées	veuves	divorcées	célibataires	mariés	veufs	divorcés	Célibataires	Mariées	Veuves	divorcées
Zürich	46,6 %	38,7 %	4,3 %	10,3 %	50,2 %	40,0 %	1,7 %	8,2 %	43,1 %	37,4 %	7,0 %	12,5 %
Basel	40,2 %	42,1 %	5,9 %	11,8 %	43,2 %	44,6 %	2,4 %	9,8 %	37,4 %	39,8 %	9,2 %	13,6 %
Lausanne	44,5 %	39,2 %	4,7 %	11,5 %	47,9 %	41,6 %	1,7 %	8,8 %	41,5 %	37,1 %	7,5 %	14,0 %
Bern	46,2 %	38,2 %	5,1 %	10,5 %	48,7 %	40,5 %	2,1 %	8,6 %	43,9 %	36,0 %	7,9 %	12,2 %
Winterthur	37,0 %	47,4 %	5,2 %	10,4 %	40,8 %	48,8 %	2,1 %	8,3 %	33,5 %	46,0 %	8,1 %	12,5 %
Luzern	43,2 %	41,0 %	5,7 %	10,1 %	46,1 %	43,4 %	2,3 %	8,3 %	40,7 %	38,8 %	8,8 %	11,7 %
St.Gallen	39,7 %	44,0 %	5,4 %	10,9 %	43,9 %	45,4 %	2,2 %	8,4 %	35,7 %	42,7 %	8,5 %	13,2 %
Biel/Bienne	36,8 %	42,9 %	6,6 %	13,8 %	41,4 %	44,7 %	2,5 %	11,4 %	32,4 %	41,1 %	10,4 %	16,1 %
Chur	36,1 %	45,9 %	6,4 %	11,6 %	40,1 %	48,1 %	2,5 %	9,3 %	32,4 %	43,8 %	10,1 %	13,8 %
Schaffhausen	32,4 %	49,6 %	6,7 %	11,3 %	36,7 %	51,8 %	2,6 %	8,9 %	28,4 %	47,6 %	10,4 %	13,6 %
Uster	32,6 %	51,7 %	5,1 %	10,7 %	35,9 %	53,3 %	2,2 %	8,6 %	29,4 %	50,1 %	7,8 %	12,7 %
Zug	33,3 %	51,6 %	5,1 %	10,0 %	36,3 %	52,7 %	2,1 %	8,8 %	30,1 %	50,5 %	8,1 %	11,3 %
Wädenswil	30,7 %	52,5 %	5,8 %	11,0 %	34,1 %	54,7 %	2,5 %	8,7 %	27,5 %	50,5 %	8,8 %	13,1 %
Schlieren	34,4 %	51,2 %	4,6 %	9,7 %	38,6 %	51,5 %	1,6 %	8,4 %	29,9 %	50,9 %	7,9 %	11,3 %
Moyenne	38,1 %	45,4 %	5,5 %	11,0 %	41,7 %	47,2 %	2,2 %	8,9 %	34,7 %	43,7 %	8,6 %	12,9 %

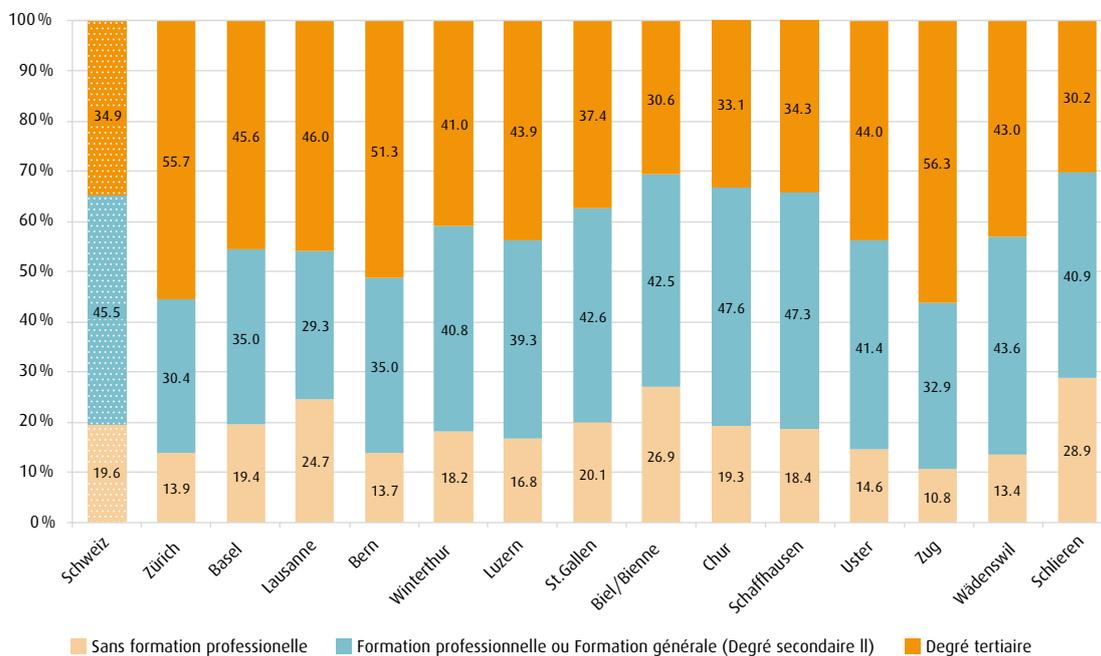
Note: Rouge gras nettement au-dessus de la moyenne; noir gras nettement au-dessous de la moyenne. Source: OFS, STATPOP

Tableau A8: Nombre et part de réfugiés soutenus entre 2019 et 2021

	Variation 2021 par rapport à 2020									
	Nombre de réfugiés soutenus (statuts B et F)			Part des réfugiés par rapport au total des personnes soutenues			Réfugiés		Personnes	
	2021	2020	2019	2021	2020	2019	Nombre	Part	Nombre	Part
Zürich	2999	2685	2178	16 %	14 %	12 %	314	1,7 %	-1099	-6,0 %
Basel	855	741	679	9 %	7 %	6 %	114	1,2 %	-719	-7,3 %
Lausanne	1125	960	798	10 %	9 %	8 %	165	1,5 %	380	3,4 %
Bern	1150	1013	788	17 %	15 %	12 %	137	2,0 %	-167	-2,4 %
Winterthur	1203	967	697	19 %	16 %	11 %	236	3,8 %	-208	-3,3 %
Luzern	895	832	636	25 %	24 %	19 %	63	1,7 %	82	2,3 %
St.Gallen	449	407	349	14 %	12 %	11 %	42	1,3 %	-193	-6,1 %
Biel/Bienne	928	908	779	16 %	16 %	13 %	20	0,4 %	-206	-3,6 %
Chur	367	325	234	33 %	29 %	22 %	42	3,8 %	-52	-4,7 %
Schaffhausen	314	192	123	21 %	14 %	9 %	122	8,0 %	-21	-1,4 %
Uster	53	40	41	8 %	6 %	6 %	13	2,0 %	-3	-0,5 %
Zug	86	68	57	20 %	16 %	12 %	18	4,1 %	-7	-1,6 %
Wädenswil	94	61	53	17 %	10 %	9 %	33	5,8 %	-54	-9,5 %
Schlieren	88	78	68	11 %	10 %	8 %	10	1,2 %	11	1,3 %

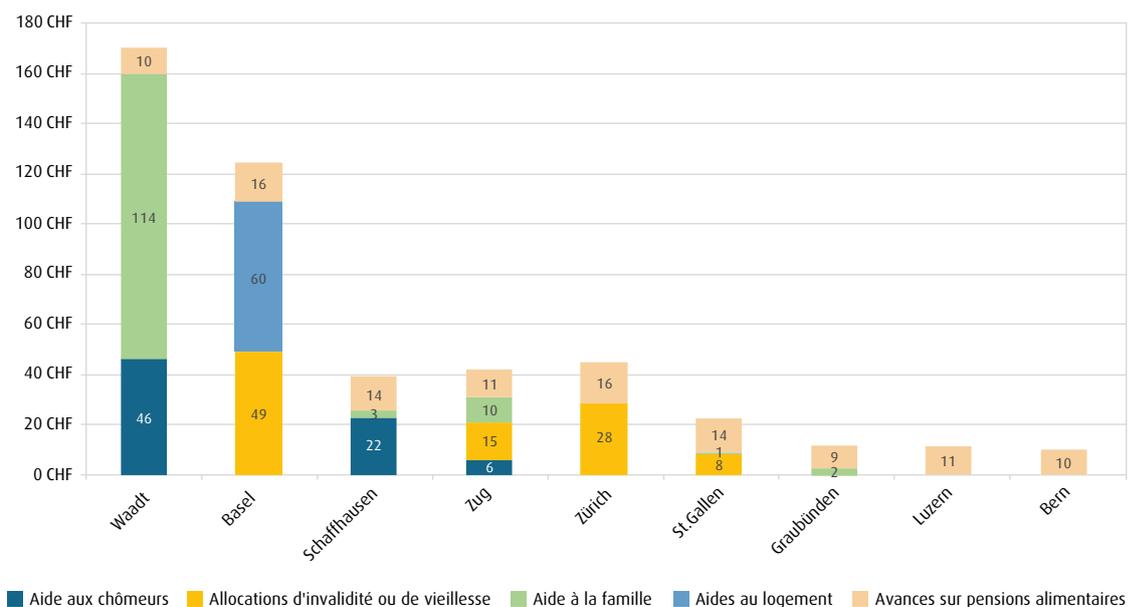
Note: Les réfugiés au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C) ou de la nationalité suisse sont en l'occurrence rattachés aux «autres personnes soutenues». Sont comptés au nombre des réfugiés soutenus les réfugiés reconnus avec asile (permis B), les réfugiés admis à titre provisoire (permis F) ainsi que les personnes admises à titre provisoire (permis F) qui ont perçu des allocations de l'aide sociale durant l'année sous revue. (Source: OFS, statistique de l'aide sociale, calcul BFH)

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



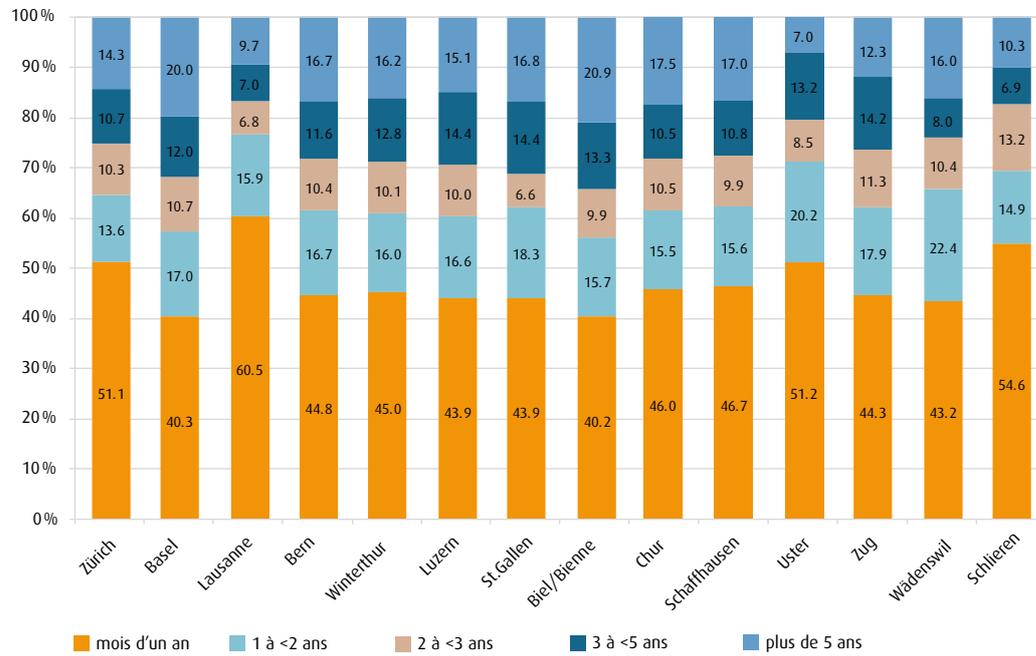
Note: Les résultats se basent sur les relevés structurels cumulés de cinq années consécutives (2016–2020). Source: OFS, relevé structurel

Figure A2: Dépenses par habitant pour les prestations sociales cantonales 2020



Note: Prestations sous conditions de ressources selon le droit cantonal (sans aide sociale économique), dépenses des cantons et des communes par habitant en 2020. Source OFS: Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large; nombre d'habitants: OFS: Population résidente permanente selon l'âge, par canton, district et commune, de 2010 à 2020.

Figure A3: Durée de soutien dans les dossiers clos en 2021



Source: OFS, statistique suisse de l'aide sociale

10 Références bibliographiques

Beyeler M., Schuwey C., Kraus S. (2021). L'aide sociale dans des villes suisses, comparaison des indicateurs 2020. Winterthur: Initiative des villes pour la politique sociale.

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

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

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

Carbone A. (2017). Erwachsen in die Lehre! Erfolgsfaktoren und Stolpersteine Eine qualitative Exploration mit sozialhilfebeziehenden Erwachsenen, die am Projekt «Enter» des Kantons Basel-Stadt teilnehmen. Masterarbeit am Institut für Angewandte Psychologie. Zürich: ZHAW.

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), Fédération suisse pour la formation continue (FSEA) (sans année). Liste de contrôle compétences de base | CSIAS

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

Hübscher R, Gonon A., John A., Nadai E. (2021). Existenzsichernde Arbeit dank Bildung? Fachbeitrag, Zeitschrift für Sozialhilfe, Jg. 21 Heft 1: 31–32.

Kessler D., Höglinger M., Heiniger S., Läser J., Hümbelin O. (2021). Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden – Analysen zu Gesundheitszustand, -Verhalten, -Leistungsanspruchnahme und Erwerbsreintegration. Schlussbericht zuhanden Bundesamt für Gesundheit. Bern/Winterthur: Berner Fachhochschule und Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften. Résumé en français.

Rudin M., Heusser C., Gajta P., Stutz H. (2022). Direkte und indirekte Kosten der beruflichen Grundbildung für Erwachsene: Schweizweite Bestandsaufnahme zu Finanzierungsmöglichkeiten und -lücken Projekt im Rahmen der Berufsbildungsinitiative 2030. Bericht im Auftrag der SBBK als Fachkonferenz der EDK. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS), Bern.

Rudin, M., Bannwart, L., Dubach, Ph. Gehrig, M. (2016). Pilotprojekt «Enter – vom Bittgang zum Bildungsgang». Evaluation der ersten beiden Projektdurchgänge. Evaluationsbericht. Im Auftrag des Erziehungsdepartements des Kantons Basel-Stadt. Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, Bern.

Fédération suisse pour la formation continue (FSEA), sans année. Le modèle GO (alice.ch) (31.5.2022).

Stalder, M., Guntern, R. (2015). SECO – Angebote der Nachholbildung. Möglichkeiten und Grenzen für die Arbeitslosenversicherung. Bericht zur Analyse und Bestandsaufnahme. (sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie SECO). Zürich: KEK-CDC Consultants

Office fédéral de la statistique (OFS) (2021). Les familles en Suisse – Rapport statistique 2021, Neuchâtel OFS.

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

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

Spadarotto C., Bieberschulte M., Walker K., Morlok M., Oswald A. (2014). Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt. Studie im Auftrag des Bundesamts für Migration.

Widmer, P. (2022). Promotion des compétences de base: améliorer la collaboration interinstitutionnelle. Sécurité Sociale CHSS: 6 septembre 2022.

11 Glossaire des termes liés à l'aide sociale

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

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

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

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

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

Emploi à bas salaire: Selon l'OFS, un bas salaire correspond aux deux tiers du salaire brut médian standardisé. En 2020, le seuil se situait à CHF 4 382 (calculé sur un équivalent plein temps de 40 heures par semaine). Environ 10 % de la population active en Suisse perçoit un salaire inférieur à ce seuil, principalement dans le commerce de détail, la cuisine et le service (café, restaurant). Les femmes sont davantage concernées par un bas salaire que les hommes.

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

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

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

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

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

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

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

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

STATPOP: La Statistique de la population et des ménages (STATPOP) fait partie du système de recensement annuel de la population. Elle livre des informations concernant l'effectif et la structure de la population résidente, 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'État 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 résidente permanente. Le nombre des habitants se base sur la statistique STATPOP. Calcul: nombre des bénéficiaires de l'aide sociale ayant perçu au moins une prestation durant l'année calendaire divisé par le nombre d'habitants au 31.12 de l'année précédente.

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

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

Taux de logements vacants: Le pourcentage de logements vacants et offerts sur le marché à la date de référence (1er juin) par rapport au parc total des logements défini l'année précédente.

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

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

Type de commune: La «typologie des communes 2012» de l'OFS identifie 25 types de communes en Suisse selon trois niveaux différents: le premier niveau vise le caractère urbain de la commune sur la base de critères d'ordre morphologique et fonctionnel (p. ex. densité, flux de pendulaires); le deuxième niveau se base essentiellement sur la taille, la densité et l'accessibilité; le troisième niveau répartit les communes selon des critères socio-économiques tels que le rapport entre la population résidente permanente et le nombre de postes en équivalents plein temps.

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

Les villes membres

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