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

Berner Fachhochschule
Soziale Arbeit

Comparaison des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses Rapport 2017, 14 villes impliquées

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

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

Table des matières

1	**Préface**	**3**
2	**Introduction**	**4**
2.1	Contexte et buts	4
2.2	Bases des données	4
3	**Contexte urbain**	**6**
3.1	Environnement socio-démographique	6
3.2	Environnement socio-économique	9
3.3	Différences cantonales relatives aux prestations sous condition de ressources	14
4	**Détail des constats en matière d'aide sociale**	**15**
4.1	Évolution des dossiers et taux d'aide sociale	15
4.2	Part des nouveaux dossiers, des dossiers clos, durée de soutien et motifs de sortie	22
4.3	Caractéristiques structurelles des bénéficiaires de l'aide sociale	27
4.3.1	Structure de l'unité d'assistance et taux des ménages à l'aide sociale par type de ménage	27
4.3.2	Caractéristiques des personnes soutenues	31
4.4	Indicateurs financiers de l'aide sociale	40
4.4.1	Revenu et besoin financier des bénéficiaires de l'aide sociale	41
4.4.2	Coûts de l'aide sociale	45
5	**Adolescents et jeunes adultes à l'aide sociale**	**47**
5.1	Introduction	48
5.2	Parcours de formation en Suisse après la scolarité obligatoire	49
5.3	Taux d'aide sociale chez les adolescents et jeunes adultes	52
5.4	Structure sociale des jeunes adultes à l'aide sociale	54
5.5	Parcours à l'aide sociale	58
5.6	Résumé	61
6	**Annexe : tableaux et figures additionnels**	**62**
7	**Références bibliographiques traitant de l'aide sociale en Suisse**	**79**
8	**Glossaire des termes liés à l'aide sociale**	**80**

Impressum

Villes impliquées en 2017 : Bâle, Berne, Bienne, Coire, Lausanne, Lucerne, Schaffhouse, Schlieren, Saint-Gall, Uster, Wädenswil, Winterthour, Zoug, Zurich

Auteures et auteur : Michelle Beyeler, Renate Salzgeber, Thomas Oesch, Claudia Schuwey
Traitement des données et analyses : Office fédéral de la statistique, section Aide sociale, Luzius von Gunten, Marc Dubach

Couverture : Martin Ruetschi, Keystone

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

Octobre 2018

1 Préface

Chère lectrice, cher lecteur,
L'aide sociale soulève régulièrement des débats émotionnels et contradictoires, en politique, dans les médias ou au sein de la population. Les propos dans ce cadre renvoient souvent à des exigences étatiques, par exemple une révision législative ou la réduction des prestations. Plus rares en revanche sont les références aux faits concrets et aux statistiques. C'est là que le rapport annuel sur les indicateurs de l'aide sociale prend toute son importance, car l'Initiative des villes pour la politique sociale apporte ainsi des éléments fondés à la discussion actuelle.

On entend souvent dire : «une fois à l'aide sociale, toujours à l'aide sociale». Les gens pensent que l'aide sociale est une prestation de soutien de longue durée et que les bénéficiaires y restent généralement longtemps dès lors qu'ils y sont entrés. Parfois, ce préjugé est formulé autrement : «ces personnes préfèrent toucher l'aide sociale plutôt que travailler ; elles ne sont nullement incitées à chercher un emploi». Il n'y a pas si longtemps encore, l'argument visait particulièrement les adolescents et les jeunes adultes : il faudrait réduire drastiquement les prestations de soutien qui leur sont accordées pour les motiver à s'émanciper de l'aide sociale. Cette thèse, pourtant, est totalement erronée.

Grâce à des données récentes de l'Office fédéral de la statistique (OFS), les auteures du présent rapport ont pu analyser pour la première fois l'évolution de la situation des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale sur plusieurs années. Parmi tous les jeunes de 17 ans soutenus en 2010 dans les 14 villes impliquées, combien d'entre eux ont finalement réussi à sortir de l'aide sociale ? Issus de familles qui dépendaient à l'époque de l'aide sociale, ces jeunes – à en croire la thèse de l'absence de motivation – étaient prédestinés à y rester.

Eh bien, c'est loin d'être le cas ! En observant la situation de ce groupe à risque sur les sept années suivantes, on voit que seuls 8% d'entre eux restent durablement à l'aide sociale. Une bonne partie parvient, temporairement ou durablement, à gravir les marches de la réussite sociale : 75% de ces jeunes à risque ne dépendaient plus d'un soutien à l'âge de 23 ans. Avec les directives actuelles en matière d'assistance, les travailleurs sociaux sont en mesure de tirer la majorité des jeunes vers l'indépendance. Cette efficacité se vérifie auprès de tous les jeunes. Mais le plus étonnant, c'est la capacité d'intégration particulière des jeunes étrangers !

Les indicateurs de l'aide sociale 2017 en bref :
- **14 villes :** Le rapport sur les indicateurs de l'aide sociale engage cette année 14 villes : Bâle, Berne, Bienne, Coire, Lausanne, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Schlieren, Uster, Wädenswil, Winterthour, Zoug et Zurich.
- **Les villes davantage concernées :** Le taux d'aide sociale – à savoir le rapport entre le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale et la population totale – s'avère plus élevé dans les villes et les communes d'agglomération que dans les régions à caractère plus rural. Les 14 villes comparées dans le rapport sur les indicateurs de l'aide sociale accueillent 26% des bénéficiaires de l'aide sociale enregistrés en Suisse.
- En 2017, l'aide sociale a connu une **évolution** globalement **modérée**.
- La **durée moyenne de soutien est restée constante**, ce qui constitue une amélioration par rapport aux années précédentes.
- Avec seulement 1,6%, la hausse du nombre des dossiers à l'aide sociale est aussi nettement moins prononcée. L'augmentation est la plus marquée dans les villes de taille moyenne.
- **Différences est-ouest :** Le risque de dépendre de l'aide sociale est plus important dans les villes de Suisse occidentale et dans les grandes villes de Suisse alémanique avec fonction de centre que dans les petites villes de Suisse alémanique.
- **Forte fluctuation :** Chaque année, entre 20% et 30% de nouveaux dossiers sont enregistrés à l'aide sociale, ce qui correspond pratiquement au nombre de dossiers clos durant la même période. Alors que sortir de l'aide sociale devient plus difficile pour certaines catégories de bénéficiaires.
- La **majorité des jeunes adultes** entre 20 et 25 ans bénéficiaires de l'aide sociale se trouvent **sur le marché du travail**, autrement dit ils ont un travail dont le revenu ne leur assure pas le minimum vital ou sont à la recherche d'un emploi.

Nous connaissons les facteurs qui conduisent à l'aide sociale. Mais nous savons aussi que la formation est le meilleur antidote à la pauvreté. Donc, c'est précisément pour les adolescents et les jeunes adultes que nous devons tout mettre en œuvre afin de leur permettre d'acquérir un diplôme professionnel. Dans les cantons où les bourses d'étude n'assurent pas (encore) le minimum vital, cette tâche incombe à l'aide sociale. Mais il faut là changer radicalement de conception : le but n'est plus d'accepter n'importe quel job précaire pour sortir au plus vite de l'aide sociale, mais de se former pour pouvoir ne plus être pauvre. Car, sur cette part de huit pour-cent de jeunes restés à l'aide sociale durant la période d'observation, près de 90% ne disposent d'aucune formation certifiée.

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

2 Introduction

2.1 Contexte et buts

Le présent rapport contient des indicateurs qui rendent compte des évolutions de l'aide sociale dans 14 villes suisses en 2017. Il s'adresse aux responsables politiques et administratifs, mais aussi à tout public intéressé. La comparaison intègre les villes de Zurich, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthour, Lucerne, Saint-Gall, Bienne, Schaffhouse, Coire, Uster, Zoug, Wädenswil et Schlieren. L'Initiative des villes pour la politique sociale effectue et publie régulièrement ce reporting depuis 19 ans, avec l'objectif d'illustrer les évolutions dans l'aide sociale au niveau communal sous une forme comparative et dans une optique à long terme, en tenant compte du contexte social et économique local. Les villes impliquées se distinguent par leur situation régionale, leur taille et les tâches spécifiques qu'elles assument du fait de leur position territoriale (p. ex. fonction de centre).

L'étude a été réalisée par la Haute école spécialisée bernoise (BFH) sur mandat des villes concernées. Tirés principalement de la statistique suisse de l'aide sociale (SAS), les indicateurs de l'aide sociale présentés ici sont traités et fournis par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Seules la motivation, les explications et la disposition constante à discuter des villes impliquées ont permis l'existence de ce rapport. Sont également vivement remerciés les collaborateurs et collaboratrices des services sociaux qui enregistrent et mettent à jour avec soin les données qui servent de base aux évaluations et assurent leur pertinence.

Après l'introduction expliquant l'origine des données, le chapitre 3 offre une vue d'ensemble des facteurs contextuels importants qui permettent de classer les villes comparées et d'interpréter les différences. Le chapitre 4 présente les derniers indicateurs et les tendances qui se dessinent en matière d'aide sociale dans les 14 villes. Le chapitre spécial de cette édition (chapitre 5) est consacré à la situation des adolescents et des jeunes adultes à l'aide sociale.

2.2 Bases des données

La comparaison des indicateurs se base essentiellement sur la statistique suisse de l'aide sociale (SAS) de l'OFS.[1] Cette statistique fournit des informations standardisées sur la situation et la structure des bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que les données de référence sur le recours à l'aide sociale. Les indicateurs utilisés dans le présent rapport reposent sur la SAS de 2017. Parmi les indicateurs les plus importants, l'OFS calcule le nombre de dossiers et le nombre de personnes à l'aide sociale mais aussi le taux d'aide sociale, à savoir la part des personnes bénéficiant de l'aide sociale par rapport à la population (cf. glossaire).

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

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

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

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

- Enregistrement différent selon le groupe demandeur : Les réfugiés et personnes admises à titre provisoire qui séjournent depuis moins de cinq respectivement sept ans en Suisse ne figurent pas dans la SAS ; jusque-là, la Confédération verse un forfait pour l'entretien et l'intégration de ces personnes. L'OFS les enregistre dans la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale dans le domaine des réfugiés (FlüStat). Ces personnes sont parfois aussi comptées au nombre des dossiers dans les statistiques de l'aide sociale des villes. C'est notamment le cas lorsque leur dossier est déjà géré par les services sociaux mais qu'elles perçoivent encore l'aide sociale de la Confédération. Il y a aussi des personnes qui n'entrent pas non plus dans le nombre des dossiers au niveau des villes même après cette échéance parce que la prise en charge est déléguée à une organisation active en matière d'asile ou reste du ressort d'un office cantonal. Toutefois, la SAS traite de manière identique les personnes relevant de l'asile dans toutes les villes. Dès lors, une fois la compétence de la Confédération arrivée à échéance, la statistique comprend les réfugiés (après cinq ans de séjour) et les personnes admises à titre provisoire (après sept ans de séjour) qui ont recouru à l'aide sociale ; et ce, indépendamment du fait de savoir si ces personnes sont effectivement prises en charge par les services sociaux de la ville ou par un autre organisme (délimitation harmonisée au niveau suisse entre FlüStat et SAS). Pour Lausanne en particulier, le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale publié par l'OFS est, de plus, composé de données fournies par différents services administratifs. Outre le service social de la ville, ce sont surtout aussi des services cantonaux qui livrent des données sur d'autres groupes de personnes percevant l'aide sociale. Dans son propre calcul du taux d'aide sociale, la ville de Lausanne ne tient pas compte de ces personnes ou dossiers.
- Différents modes de calcul du nombre de dossiers et de personnes : L'OFS calcule le nombre de personnes ou de dossiers ayant bénéficié au moins une fois de prestations de l'aide sociale durant une année calendaire (méthode cumulative). Il enregistre donc le nombre effectif de personnes soutenues, indépendamment de savoir combien de temps ces personnes ont été soutenues. A l'inverse, certaines villes calculent le taux d'aide sociale selon la méthode du relevé mensuel des cas, qui consiste à compter le nombre des personnes ou des dossiers sur la base de la valeur moyenne mensuelle. Par exemple, une personne ayant perçu l'aide sociale pendant deux mois compte dans l'établissement de la moyenne annuelle pour une part proportionnellement plus petite qu'une personne qui perçoit l'aide sociale chaque mois. Le relevé mensuel des cas exclut par ailleurs tous les dossiers actifs mais qui, pour une raison quelconque, n'enregistrent pas de versements durant le mois considéré (par exemple du fait que les personnes soutenues ont pu augmenter leur revenu pendant une courte période et ne dépendaient donc plus de l'aide sociale pendant ce temps, ou parce qu'elles ont travaillé pendant une courte période de sorte à assurer leur minimum vital). Conformément à la définition unitaire sur laquelle se base la statistique de l'aide sociale de l'OFS, les dossiers ne sont considérés comme clos qu'après six mois sans recours à l'aide sociale et valent ainsi encore comme dossiers actifs pendant cette période (cf. glossaire, règle des six mois). Ces deux différences dans le décompte des cas (pondération moindre des dossiers à court terme ; exclusion des dossiers actifs sans versement durant le mois) font que les taux d'aide sociale calculés selon la méthode du relevé mensuel des cas sont nettement plus bas que ceux indiqués par l'OFS.

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

3 Contexte urbain

3.1 Environnement socio-démographique

Le taux d'aide sociale des villes dépend aussi bien du nombre d'habitants que de l'évolution de leur population. Les grandes villes présentent en règle générale un taux d'aide sociale plus élevé que les petites. Lorsque la population croît plus rapidement que le nombre de personnes bénéficiant de l'aide sociale, le taux d'aide sociale diminue. A l'inverse, il augmente dès que la croissance démographique est moindre que celle du nombre de personnes à l'aide sociale. Le tableau 1 montre que la population a à nouveau légèrement augmenté par rapport à l'année précédente dans toutes les villes impliquées, à l'exception de Saint-Gall où la population a diminué de 0,1%. A Schlieren, la plus petite d'entre elles, la population a très rapidement crû au cours des dix dernières années. Même si cette croissance démographique accuse un léger fléchissement depuis lors, c'est encore là qu'on constate la croissance la plus marquée (+9%) au cours des quatre dernières années par rapport aux autres villes impliquées. Zoug a aussi connu une augmentation relativement forte de sa population, soit 8,2%, depuis 2013. Comparativement, Saint-Gall, Schaffhouse, Coire et Bâle affichent en revanche des taux de croissance plus faibles (de 1,8% à 3,3%).

Le niveau du taux d'aide sociale est déterminé en particulier par la composition de la population d'une ville. Aussi convient-il de considérer la composition en termes d'âge (structure d'âge) de la population. Le risque de dépendre de l'aide sociale n'étant pas le même pour tous les groupes d'âge, la structure d'âge spécifique à la population d'une ville peut expliquer en soi les écarts entre les taux d'aide sociale.

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

Tableau 1 : Population résidente en 2017

	Population en 2017 (31.12.2016)	Variation par rapport à 2016 (31.12.2015)	Variation par rapport à 2013 (31.12.2012)
Zurich	402'762	1.5%	5.8%
Bâle	171'017	0.6%	3.3%
Lausanne	137'810	1.6%	5.7%
Berne	133'115	1.2%	4.4%
Winterthour	109'775	1.4%	5.1%
Lucerne	81'592	0.4%	2.7%
Saint-Gall	75'481	-0.1%	1.8%
Bienne	54'456	0.5%	4.0%
Schaffhouse	36'148	0.6%	2.1%
Coire	34'880	0.7%	2.3%
Uster	34'319	1.3%	4.8%
Zoug	29'804	1.9%	8.2%
Wädenswil	21'797	0.8%	4.0%
Schlieren	18'749	1.6%	9.0%
Total population	**1'341'705**		
Moyenne 14 villes		**1.1%**	**4.6%**

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

consacré à s'occuper des enfants. Dans les villes étudiées, la part des mineurs par rapport à la population était la plus élevée (environ 18%) à Schlieren, Winterthour, Bienne, Wädenswil et Uster ; et la plus basse (environ 14%) à Lucerne et Coire (cf. tableau A1, en annexe).

La part des personnes en âge de gagner leur vie (15–64 ans) varie entre 66–67% (Wädenswil, Schaffhouse, Bienne[3]) et 71–72% (Lausanne, Zurich, Schlieren). La part des personnes à la retraite est la plus élevée à Schaffhouse et Coire (environ 21%) et la plus basse à Schlieren et Lausanne (respectivement 13,5% et 15%). Ces proportions n'ont guère changé par rapport à l'année précédente.

Les étrangers présentent un risque élevé d'être sans emploi et par conséquent de dépendre de l'aide sociale (cf. chapitre 4.2.2). Cela tient avant tout au fait qu'une partie de la population résidente d'origine étrangère dispose d'un faible niveau de formation ou de diplômes non reconnus en Suisse, ne dispose pas ou guère de connaissances linguistiques ou encore travaille dans des secteurs fortement dépendants de la conjoncture ou bien faiblement rétribués. C'est pourquoi la proportion d'étrangers influence aussi le taux d'aide sociale d'une ville. En 2017, la part des étrangers était la plus faible à Coire avec 19,9%, suivie d'Uster, Wädenswil et Winterthour entre 23,0% et 23,9% (cf. tableau 2). Elle était pratiquement le double à Schlieren (46,4%) et à Lausanne (43,1%). Par rapport à l'année passée, la part de la population résidente étrangère a légèrement augmenté dans toutes les villes, sauf à Schlieren où elle est restée inchangée. Au cours des quatre dernières années, cette part a le plus fortement augmenté à Zoug et à Bienne, et ce sont ces deux villes également qui connaissent la plus forte hausse par rapport à l'année passée. Les augmentations les plus faibles depuis 2013 sont enregistrées à Zurich, Winterthour, Lucerne, Uster et Schlieren.

Tableau 2 : Part des étrangers en 2017[4]

	Part étrangers 2017 (31.12.2016)	Variation par rapport à 2016 (31.12.2015)	Variation par rapport à 2013 (31.12.2012)
Zurich	32.3%	0.3%-point	1.1%-point
Bâle	37.1%	0.5%-point	2.0%-point
Lausanne	43.1%	0.2%-point	1.8%-point
Berne	25.7%	0.5%-point	1.8%-point
Winterthour	23.9%	0.3%-point	0.8%-point
Lucerne	24.6%	0.4%-point	1.0%-point
Saint-Gall	30.6%	0.2%-point	1.6%-point
Bienne	33.2%	0.8%-point	3.9%-point
Schaffhouse	28.5%	0.5%-point	1.3%-point
Coire	19.9%	0.4%-point	1.3%-point
Uster	23.0%	0.4%-point	1.1%-point
Zoug	33.7%	1.0%-point	3.4%-point
Wädenswil	23.7%	0.6%-point	1.5%-point
Schlieren	46.4%	0.0%-point	1.2%-point
Moyenne 14 villes	**31.6%**	**0.4%-point**	**1.6%-point**

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

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

[4] Une variation en points de pourcentage (points %) indique une différence arithmétique entre deux pourcentages (%) : par exemple, la part des étrangers à Berne était en 2015 de 24,9% et en 2016 de 25,2%, ce qui correspond à une augmentation de 0,3 points %.

Le risque de dépendre de l'aide sociale est particulièrement marqué chez les réfugiés. Ces personnes ne migrent pas en Suisse pour des raisons liées au travail, mais parce qu'elles ont fui une situation de menace. Elles doivent parfois surmonter des expériences traumatisantes dans leur pays d'origine et sur la voie de l'exil. Les chiffres relatifs au nombre des réfugiés reconnus publiés par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) montrent combien chacune des 14 villes étudiées en accueille (cf. tableau 3). Il s'agit là de personnes qui ont déposé une demande d'asile et qui remplissaient les critères du statut de réfugié au sens de la Convention de Genève. Elles disposent soit d'une autorisation de séjour (permis B) ou d'une autorisation d'établissement (permis C). La part des réfugiés reconnus par rapport à la population résidente varie selon la ville entre 0,2% (Uster) et 2,3% (Bienne). Bienne, Saint-Gall, Coire, Schaffhouse, Lausanne et Lucerne abritent une proportion supérieure à la moyenne calculée sur les 14 villes (0,9%), alors que les petites villes (Uster, Zoug, Wädenswil, Schlieren) s'en tiennent à une part nettement inférieure de 0,2% à 0,5%. Au cours des cinq dernières années, l'effectif des réfugiés reconnus a crû nettement plus vite que la population résidente dans toutes les villes. Par rapport à cette dernière, la part est passée de 0,6% en 2013 à 0,9% en 2017 en moyenne dans toutes les villes. Bienne, Schaffhouse, Coire et Lucerne accusent une croissance supérieure à la moyenne.

Le taux d'aide sociale est aussi tributaire de la répartition des différents groupes d'état civil au sein de la population résidente (cf. tableau A2, en annexe). Les célibataires et plus particulièrement les personnes divorcées présentent un risque de dépendre de l'aide sociale plus élevé que les autres groupes d'état civil (cf. chapitre 4.3.2). La part des célibataires est particulièrement élevée dans les grandes villes. Elle se situe ainsi nettement au-dessus de la moyenne notamment à Zurich et Berne, avec 45% environ. En tant que sixième plus grande ville de Suisse, Winterthour se situe nettement au-dessous de la moyenne et constitue à ce titre une exception. Avec 39,2%, la part de célibataires à Bâle est également

Tableau 3 : Réfugiés reconnus au bénéfice d'un permis B ou C, en 2017

	Réfugiés reconnus avec asile en 2017 (31.12.2016)	Par rapport à la popultation en 2017 (31.12.2016)	Variation par rapport à 2016 (31.12.2015)	Variation par rapport à 2013 (31.12.2012)
Zurich	2'838	0.7%	0.1%-point	0.2%-point
Bâle	1'102	0.6%	0%-point	0.2%-point
Lausanne	1'346	1.0%	0.1%-point	0.2%-point
Berne	1'229	0.9%	0%-point	0.2%-point
Winterthour	866	0.8%	0.2%-point	0.3%-point
Lucerne	830	1.0%	0.1%-point	0.4%-point
Saint-Gall	994	1.3%	0.1%-point	0.3%-point
Bienne	1'243	2.3%	0.1%-point	0.5%-point
Schaffhouse	401	1.1%	0.1%-point	0.4%-point
Coire	430	1.2%	0.1%-point	0.4%-point
Uster	78	0.2%	0%-point	0.1%-point
Zoug	122	0.4%	0.1%-point	0.2%-point
Wädenswil	89	0.4%	0.1%-point	0.2%-point
Schlieren	98	0.5%	0%-point	0.1%-point
Total	**11'666**			
Moyenne 14 villes		**0.9%**	**0.1%-point**	**0.3%-point**

Source : SEM/OFS ; calculs BFH
Note : les personnes admises à titre provisoire (permis F) ne sont pas comptées.

légèrement inférieure à la moyenne. Dans cette comparaison, toutes les petites villes présentent une population de célibataires nettement inférieure à la moyenne. Les personnes divorcées sont surreprésentées surtout à Bienne. Les petites villes présentent en revanche en général une proportion de personnes mariées supérieure à la moyenne (entre 52% et environ 53%) ; à l'exception de Coire qui est dans la moyenne. La part des personnes veuves est légèrement plus élevée à Bienne et Schaffhouse. Certains écarts sont intéressants, notamment en lien avec l'état civil selon le sexe. Si la part des célibataires est nettement plus élevée chez les hommes que chez les femmes, la part des personnes divorcées et veuves est nettement plus élevée chez les femmes que chez les hommes et ce, dans toutes les villes.

La composition des ménages se différencie également selon les villes comparées (cf. tableau A3, en annexe). En moyenne sur toutes les villes, un ménage sur cinq compte des mineurs si bien que 80% environ des ménages sont sans enfant. A Schlieren, la part des ménages avec mineurs est d'un quart, donc nettement plus élevée. Les villes de Uster, Wädenswil et Winterthour connaissent également une part supérieure à la moyenne de ménages avec enfants mineurs. C'est dans les villes de Bâle, Lucerne et Coire que la part des ménages avec enfants est la plus basse, avec chaque fois moins de 18%.

Le type de ménage le plus fréquent dans toutes les villes est formé d'une personne seule (ménage dit unipersonnel). A Bâle, c'est pratiquement un ménage sur deux. La part la plus faible de ménages composés d'une seule personne est signalée à Wädenswil, avec à peine un tiers environ. C'est dans les grandes villes que la part est la plus élevée, notamment à Zurich, Bâle, Lausanne et Berne. Mais Lucerne, Saint-Gall et Bienne enregistrent aussi une part de ménages unipersonnels supérieure à la moyenne des villes (environ 42%). Les plus petites villes sont nettement en-deçà de cette valeur : Uster, Zoug, Wädenswil et Schlieren, avec des parts comprises entre 34% et 38%. Contrairement à la plupart des grandes et moyennes villes, le nombre des ménages unipersonnels bénéficiaires de l'aide sociale est inférieur à la moyenne à Winterthour. La composition des ménages dans cette ville s'apparente davantage à celle des plus petites villes étudiées, avec relativement beaucoup de couples mariés (avec ou sans enfants).

Sur les villes comparées, la part des ménages monoparentaux «classiques», c'est-à-dire comprenant un adulte et des enfants tous mineurs, par rapport au total des ménages était de 2,8% en 2017. Cette forme de ménage est la plus représentée à Lausanne et Bienne (4%), suivies de Bâle et Winterthour qui se trouvent aussi légèrement au-dessus de la moyenne (juste 3%). C'est à Zoug et à Schlieren (chacune 2%) qu'on note la part la plus faible.

3.2 Environnement socio-économique

Le taux d'aide sociale ne dépend pas uniquement de la composition de la population mais aussi de l'environnement socio-économique. Le produit national brut (PNB) a augmenté par rapport à l'année dernière. Le bref fléchissement de la croissance constaté au début 2015 et fin 2016 s'est transformé en 2017 en une croissance modérée avec des taux de croissance positifs constatés à tous les trimestres (cf. figure A1, en annexe). La performance économique par habitant indique aussi une croissance moyenne modérée depuis 2010.[5] En conséquence, le taux de chômage a diminué dans 12 des 14 villes étudiées (cf. Figure 1). Par rapport à l'année précédente, le recul le plus net se trouve à Schlieren et à Bienne (de respectivement 0,7 et 0,6 points %). Par comparaison avec 2016, seules Berne et Zoug connaissent en 2017 une légère hausse du taux de chômage (de respectivement 0,1 et 0,2 points %). Considéré sur une plus longue période, on voit cependant que le taux de chômage se situe encore dans plusieurs villes au-dessus ou juste à la limite des valeurs de 2012.

Lausanne présente en 2017, comme auparavant, le plus fort taux de chômage parmi les villes étudiées (6,4%). Elle se situe également nettement au-dessus de la moyenne suisse (3,2%). On notera que le taux de chômage à Lausanne est plus élevé notamment aussi parce que tous les bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi ou à la recherche d'un emploi doivent obligatoirement s'inscrire au chômage. Dans le canton de Vaud, l'insertion sur le marché du travail des bénéficiaires de l'aide sociale est du ressort des ORP. Le taux de chômage à Lausanne (part des chômeurs inscrits par rapport à la population active) s'apparente donc davantage à celui que connaissent effectivement d'autres villes. Suivent Schlieren (5,4%) et Bienne (5,2%). Dans ces deux villes, le taux de chômage a nettement augmenté au cours des

[5] Cf. «PIB réel par habitant», présentation graphique et commentaire sur www.bfs.admin.ch.

deux années passées. Le taux de chômage est en revanche relativement bas dans les villes de Coire (1,7%), Lucerne (2,9%) et Zoug (2,9%), étant entendu que cette dernière connaît une hausse continue depuis 2012.

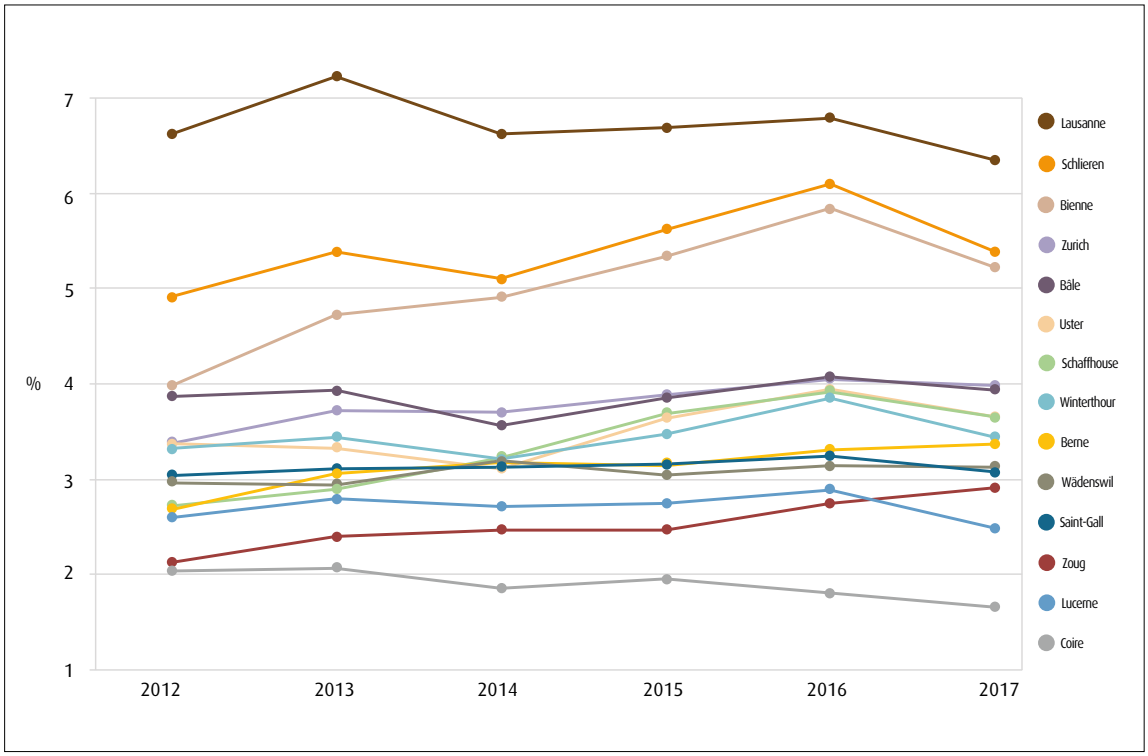
Le taux de chômage communal n'est qu'un indicateur approximatif du risque de dépendre de l'aide sociale dans une ville. Les éléments plus déterminants pour mesurer la dépendance à l'aide sociale sont – comme expliqué ci-après en détail – la structure économique de la ville, la composition des chômeurs, le nombre des personnes en fin de droits ainsi que les caractéristiques du marché du travail local (cf. figures A2 à A10, en annexe). Ces facteurs contextuels ont un impact aussi bien sur le niveau que sur l'évolution du taux d'aide sociale au sein d'une ville et fournissent de précieuses indications sur les variations constatées parfois dans l'évolution de l'aide sociale entre les différentes villes.

L'importance de chaque secteur économique est variable (mesurée au nombre d'employés dans un secteur) : dans les villes en 2015[6], le secteur secondaire (secteur industriel) regroupait en moyenne 11% des emplois et le secteur tertiaire (secteur des services) 89%. Toutefois, 19% des chômeurs provenaient du secondaire (état en 2017) et 76% du tertiaire – le risque de se trouver au chômage est donc en moyenne plus élevé pour un ouvrier du secondaire que pour un employé du tertiaire.

Les villes de Bienne, Coire et Schaffhouse enregistrent une part supérieure à la moyenne de chômeurs issus du secteur industriel (respectivement 36%, 31% et 30% du total des chômeurs) (cf. figure A2, en annexe). Parallèlement, les deux villes de Bienne et Schaffhouse comptaient en 2015 la plus grande proportion de personnes actives dans ledit secteur en comparaison des autres villes (cf. figure A3, en annexe). A Saint-Gall et Winterthour, la part des chômeurs provenant du secteur industriel est également supérieure à la moyenne (respectivement 29% et 25%) et ce, alors même que ce secteur n'est pas (ou plus) spécifiquement plus important dans ces villes que dans les autres.

Par rapport à l'année précédente, la part des chômeurs dans le secteur industriel a baissé dans 12 des 14 villes étudiées. La régression a été la plus marquée à Uster (-4,5 points %), à Bâle (-3 point %) et à Schaffhouse

Figure 1 : Taux de chômage de 2012 à 2017



Source : SECO, présentation BFH

[6] Les chiffes les plus récents relatifs au nombre d'employés se réfèrent à 2015.

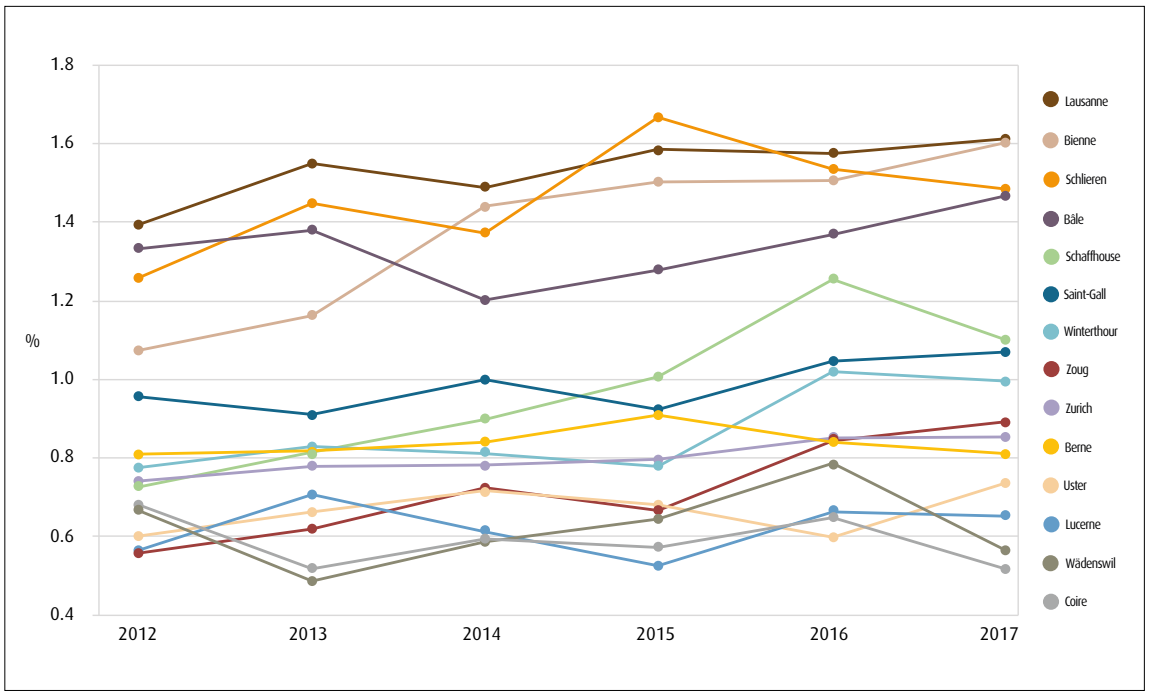
(-2,4 point %). A Wädenswil et à Schlieren, le taux a augmenté (+0,1 et +2,0 points %). En comparaison, les villes de Zurich, Lausanne et Berne montrent une forte proportion de chômeurs issus du secteur tertiaire (entre 78% et 83%), étant entendu que ces villes abritent aussi une part supérieure à la moyenne d'employés dudit secteur (92% à 94% en 2015). A l'exception de Coire, la part des chômeurs du secteur tertiaire a augmenté dans toutes les villes - le plus fortement à Winterthour (+7,1 points %), à Uster (+5,7 points %) et à Zurich (+3,6 points %).

Mis à part le chômage, les bas salaires peuvent aussi être un facteur de dépendance de l'aide sociale. Aussi bien le secteur secondaire que le secteur tertiaire connaissent des domaines où le niveau des salaires est nettement inférieur à la moyenne. Dans le secteur industriel, la proportion des bas salaires[7] est supérieure à la moyenne dans la fabrication des habits, des souliers, des articles de cuir et des textiles de même que dans les travaux liés à la dépollution et à l'élimination des déchets. Encore plus répandus sont les bas salaires dans certaines branches du secteur des services, notamment dans le nettoyage, les salons de coiffure et cosmétiques ou les blanchisseries, le commerce de détail ainsi que l'hôtellerie et la restauration.[8]

Les bas salaires étant souvent insuffisants pour couvrir le minimum vital, une partie des employés concernés doit recourir à l'aide sociale à titre complémentaire. Vu également l'impossibilité pour la plupart des employés à ce niveau de salaire de constituer des économies, leur probabilité de dépendre de l'aide sociale est d'autant plus grande s'ils se retrouvent au chômage ou arrivent en fin de droits.

Autre facteur susceptible d'influencer le risque de dépendre de l'aide sociale : le niveau de formation des personnes sans emploi. La probabilité pour une personne n'ayant suivi que la scolarité obligatoire de se trouver au chômage ou à l'aide sociale est nettement plus élevée que pour une personne ayant achevé une

Figure 2 : Taux de chômeurs en fin de droits de 2012 à 2017, total des personnes en fin de droits par rapport à la population active



Source : SECO, présentation BFH

[7] Le seuil de bas salaire (soit Fr. 4343 en 2012) est déterminé sur la base d'un équivalent plein temps de 40 heures par semaine et correspond aux deux tiers du salaire médian brut standardisé de Fr. 6514 (2012). Conseil fédéral, 2015, Salaires initiaux et salaires minimaux. Situation dans les branches à faible rémunération – Rapport du Conseil fédéral du 12 août 2015 en réponse au postulat Meier-Schatz 12.4058, p. 13, p. 15.

[8] Comparaison : Office fédéral de la statistique (OFS, 2012). Enquête suisse sur la structure des salaires 2010 : Les bas salaires en Suisse. OFS, Neuchâtel, p. 1-2.

formation professionnelle ou universitaire. Ce constat ressort entre autres du taux de chômage établi par le Bureau international du travail (BIT) (cf. figure A4, en annexe) qui, contrairement au taux de chômage calculé par le SECO, comprend notamment aussi les personnes arrivées en fin de droits. Le risque pour les personnes sans formation professionnelle ou universitaire d'être au chômage (8,3%) est aussi en 2017 nettement plus élevé que pour la population générale (4,8%). Cette proportion se retrouve à l'aide sociale où les personnes faiblement qualifiées sont surreprésentées par rapport à celles hautement qualifiées. Le taux de chômage parmi les personnes peu qualifiées indique toutefois pour la première fois depuis 2013 une baisse par rapport à l'année précédente (passant de 9,3% à 8,3%). Le risque de se trouver au chômage pour les personnes au bénéficie d'une formation universitaire a légèrement augmenté de 0,4 point %.

La figure A5 (en annexe) relative au niveau de formation des chômeurs, basé sur les statistiques du SECO, dévoile des écarts importants entre les villes (à l'instar des années précédentes, l'absence d'une grande partie des données rend impossible toute interprétation pour les villes de Bâle, Zoug et Coire). Comparativement, la part des personnes sans emploi qui n'ont pas d'autre formation que l'école obligatoire est faible à Wädenswil (env. 17%), Zurich (17%) ainsi qu'à Uster (17%) ; cette part est la plus élevée à Schlieren (37%). A Winterthour, Lausanne et Bienne, la part des chômeurs sans formation professionnelle ou universitaire est aussi relativement élevée (entre 28% et 32% environ). Saint-Gall, avec 24%, se trouve juste au-dessus de la moyenne des villes comparées (21%).

On peut partir du principe que le nombre des personnes qui recourent déjà à l'aide sociale pour compléter les indemnités de chômage est plus élevé dans les villes ayant une forte proportion de chômeurs peu qualifiés et donc peu rémunérés. On peut en outre admettre que les personnes présentant ces caractéristiques seront aussi plus nombreuses à épuiser les prestations de l'assurance-chômage parce qu'elles ont plus de peine à retrouver un travail (taux de chômage plus élevé par les personnes peu qualifiées) et aussi plus nombreuses à recourir rapidement à l'aide sociale faute d'avoir pu faire des économies conséquentes.

Le taux de chômeurs en fin de droits (nombre des personnes en fin de droits par rapport à la population active) illustre combien la situation varie à ce titre d'une ville à l'autre (cf. figure 2). A l'instar de ces dernières années, ce taux est en 2017 relativement élevé (entre 1,5% et 1,6%) dans les villes de Lausanne, Bienne, Schlieren et Bâle. Il est en revanche moindre (entre 0,5% et 0,7%) à Coire, Wädenswil, Lucerne et Uster. La figure 2 montre que le taux de chômeurs en fin de droits tend à augmenter depuis 2012 dans 7 des 14 villes étudiées : Lausanne, Bienne, Schlieren et Bâle présentent des taux relativement élevés, contre Schaffhouse, Winterthour et Zoug où les taux sont nettement plus bas (<=1%). Dans les autres villes, aucune tendance ni à la hausse ni à la baisse n'est reconnaissable sur cette période.

Après avoir épuisé les prestations de l'assurance-chômage, certaines personnes sont plus rapidement dépendantes de l'aide sociale que d'autres. Il s'agit là notamment des personnes qui, comme déjà mentionné, sont faiblement qualifiées au niveau professionnel ou ne sont pas en mesure de retrouver un travail pour des raisons de santé ou d'âge et qui ne disposent d'aucune autre source de revenu (prestations d'assurances sociales telles que rente AI, soutien par la famille, fortune, etc.).

Les chômeurs ont tendance à s'établir là où ils ont le plus de chances de retrouver un emploi ou là où le marché du travail local est important. Pour évaluer l'ampleur d'un marché du travail local, on peut prendre en compte comme indicateur le nombre des employés par habitants (cf. figure A7, en annexe ; les données les plus récentes datent de 2015). Cet indicateur n'est toutefois pas très précis et ne dit rien par exemple de l'adéquation entre le profil de qualification des personnes à la recherche d'un emploi et les exigences des offres d'emploi sur ledit marché. En outre, déménager dans une autre ville présuppose qu'il s'y trouve des logements à loyers abordables. Le graphique montre néanmoins quelques aspects intéressants.

Le marché du travail des plus grandes villes a tendance à être plus important que celui des petites villes. C'est notamment le cas pour Zurich, Bâle, Lausanne et Berne. Parmi les villes étudiées, le nombre des personnes actives s'avère toutefois aussi relativement élevé dans des villes plus petites comme Zoug, Saint-Gall et Lucerne. L'importance locale du marché du travail souligne le rôle de centre important que jouent ces villes pour la Suisse centrale et la Suisse orientale. Une ville avec fonction de centre assume nombre de tâches relevant des domaines de la culture, des transports et de la formation et, contrairement aux communes avoisinantes, recèle une offre d'emplois généralement plus dynamique. Le marché du travail local s'avère aussi relativement important à Schlieren et à Coire.

A Schlieren, le marché du travail local est proportionnellement important pour un petit nombre d'habitants. Mis en relation avec les données mentionnées plus haut concernant cette ville (part importante de personnes peu qualifiées, part importante d'étrangers) et avec une offre étendue de logements (très forte activité de construction, espace d'habitat bon marché), ces constats offrent des informations contextuelles importantes pour expliquer, comparativement du moins en partie, le taux d'aide sociale élevé dans cette ville (cf. chapitre 4.1).

Relativement à sa population, Winterthour est une ville (la sixième plus grande de Suisse) mais dispose d'un marché du travail local comparativement restreint ; les grandes industries ont progressivement quitté Winterthour il y a environ 40 ans. De même, le marché du travail local s'avère maigre à Uster et Wädenswil – considérées comme des petites villes eu égard à leur population.

La capacité financière et contributive de chaque ville est un indicateur des ressources financières de la population résidente. Comme le montre la figure A8 (en annexe), les différences à cet égard sont frappantes. A l'instar des années passées, les deux grandes villes que sont Zurich et Bâle présentent la capacité contributive moyenne des personnes physiques la plus élevée (compte tenu de sa situation fiscale particulière, Zoug n'est pas prise en compte dans cette comparaison). Les petites communes d'agglomération de Wädenswil et Uster disposent également d'une capacité contributive considérable. En revanche, celle-ci est particulièrement faible à Bienne et Schlieren.

Par rapport à la valeur moyenne calculée l'année passée (basée sur les données de 2013), les données fiscales les plus récentes pour 2014 montrent que la capacité contributive par habitant a légèrement baissé dans cinq villes (Bâle, Lausanne, Winterthour, Coire et Uster). C'est à Bâle que le recul a été le plus marqué avec une baisse de CHF 141 par habitant. Dans les autres villes, la capacité contributive par habitant a augmenté, et même le plus nettement à Zoug, avec CHF 395, alors que cette ville sort de deux années de fortes réductions.

Souvent, les villes à forte capacité contributive présentent aussi une inégalité de revenus relativement importante (mesurée à l'indice de Gini[9]). A l'exception de Lausanne, où l'inégalité de revenus est importante malgré une capacité contributive relativement faible, ce constat se confirme également dans les villes comparées (cf. figure A9, en annexe) : dans les villes financièrement fortes de Zoug, Bâle et Zurich, les revenus sont répartis de manière particulièrement inégale ; dans les villes de Bienne et Schlieren, comparativement faibles au niveau financier, l'inégalité des revenus est en revanche moins importante. Compte tenu de ces indicateurs de la capacité financière, on trouvera des taux d'aide sociale plus élevés à Bienne et à Schlieren que dans les villes à plus forte capacité financière et contributive. L'indice de Gini y étant également faible, il faut supposer que les ressources financières de la population résidente sont en général sensiblement plus modestes et le taux d'aide sociale en conséquence plus élevé que dans les autres villes.

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

3.3 Différences cantonales relatives aux prestations sous condition de ressources

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

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

L'inventaire des prestations sous condition de ressources tenu par l'OFS permet de savoir quelles prestations sont offertes à titre complémentaire dans les villes comparées à partir de la palette spécifiquement cantonale (dernière mise à jour de la statistique en 2016).[10] Les prestations sous condition de ressources qui servent à soutenir les familles ou les chômeurs, et par conséquent à éviter le recours à l'aide sociale, sont spécialement déterminantes pour le taux d'aide sociale.

Dans les cantons de Zurich, Berne et Lucerne, il n'est octroyé aucune aide spécifiquement cantonale à la famille.[11] Des contributions limitées dans le temps aux mères se trouvant dans une situation financière difficile sont prévues dans les cantons des Grisons (en général 10 mois), de St-Gall (6 mois), de Vaud (6 mois) et de Zoug (une année). Ces allocations de maternité doivent permettre aux mères de s'occuper elles-mêmes de leurs jeunes enfants. Le canton de Schaffhouse (allocation pour perte de gains) prévoit des aides financières indépendantes du sexe pour la garde des enfants jusqu'à deux ans. Dans le canton de Vaud, les personnes qui vivent avec des enfants jusqu'à 16 ans et dont le revenu ne dépasse pas un seuil minimal défini reçoivent des prestations complémentaires pour familles. Ces prestations complémentaires pour familles visent explicitement à éviter que les familles qui n'ont pas un revenu suffisant recourent à l'aide sociale. Dans le canton de Vaud, on trouve en plus aussi le Fonds cantonal pour la famille qui soutient sporadiquement ou régulièrement les familles vivant dans la précarité. Le canton de Bâle-Ville aide les familles à revenu modeste par des contributions au loyer.

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

Depuis le 1er janvier 2017, l'âge minimal d'accès à la rente-pont a été abaissé à 60 ans révolus pour les femmes et 61 ans révolus pour les hommes, pour autant qu'ils remplissent les conditions de droit au Revenu d'insertion.

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

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

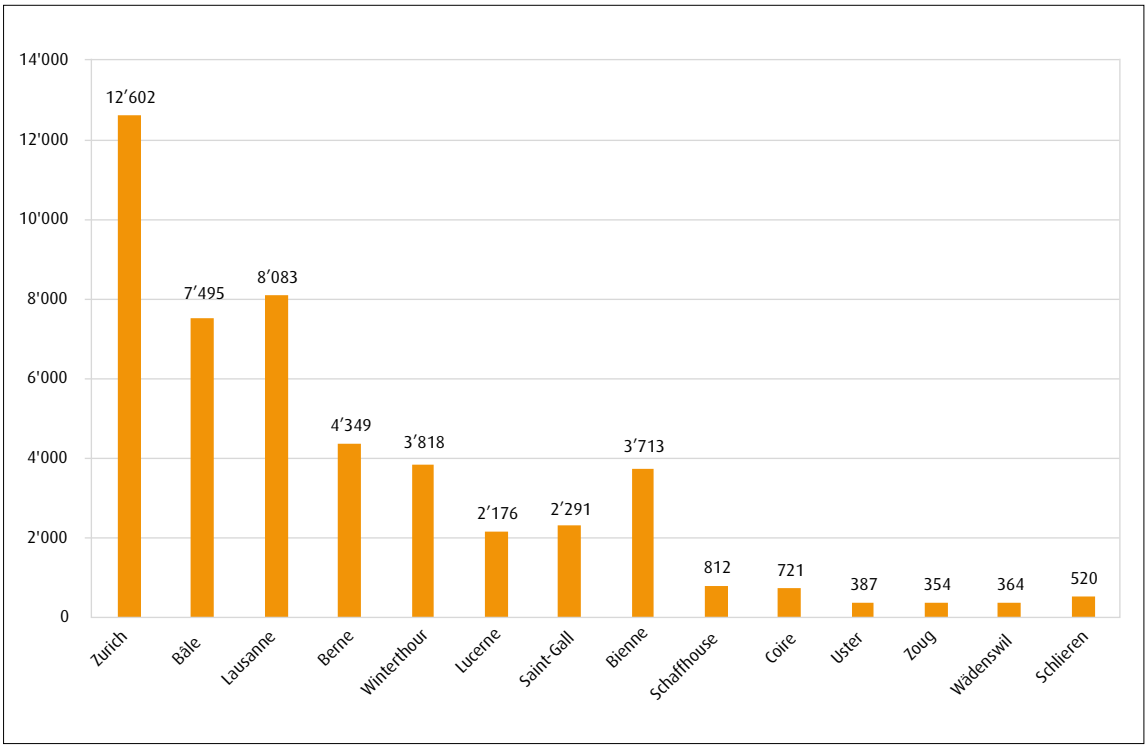
4 Détail des constats en matière d'aide sociale

4.1 Évolution du nombre des dossiers et taux d'aide sociale

L'aide sociale garantit le minimum vital aux personnes dans le besoin, favorise leur indépendance économique et personnelle et assure leur intégration sociale et professionnelle.[12] Dans les 14 villes étudiées, le nombre de dossiers à l'aide sociale accuse en 2017 une augmentation de 1,6% par rapport à l'année précédente. Cette évolution marque ainsi un fléchissement de la hausse moyenne par rapport aux cinq dernières années. Cinq villes constatent un recul du nombre des dossiers (Bâle, Berne, Bienne, Coire et Schlieren). Mis à part Schlieren, la tendance est toutefois relativement faible, de sorte qu'on devrait plutôt parler d'une stagnation. La nette réduction constatée à Schlieren compense la forte hausse de l'année précédente. A Wädenswil, le nombre de dossiers reste stable. Dans les huit autres villes, le nombre de dossiers a augmenté, plus particulièrement à Winterthour, Lucerne, Schaffhouse et Uster. Après une hausse prononcée en 2016, Bâle connaît une légère baisse ; à Zurich, la phase prolongée de stabilité observée marque le pas et laisse place à une légère augmentation du nombre de dossiers pour la deuxième année consécutive.

La figure 3 donne le nombre absolu de dossiers en 2017.[13] Les villes sont classées par ordre de grandeur décroissant – comme dans tous les graphiques du rapport. En principe, plus une ville est grande, plus le nombre de dossiers est élevé. Cependant, et comme il ressort de la figure, cette règle connaît des exceptions. Ainsi de Lausanne, Bienne, Saint-Gall et Schlieren, où le nombre de dossiers s'avère plus élevé (parfois nettement) que dans certaines villes plus grandes.

Figure 3 : Nombre de dossiers en 2017 (avec versement de prestations durant la période de relevé)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

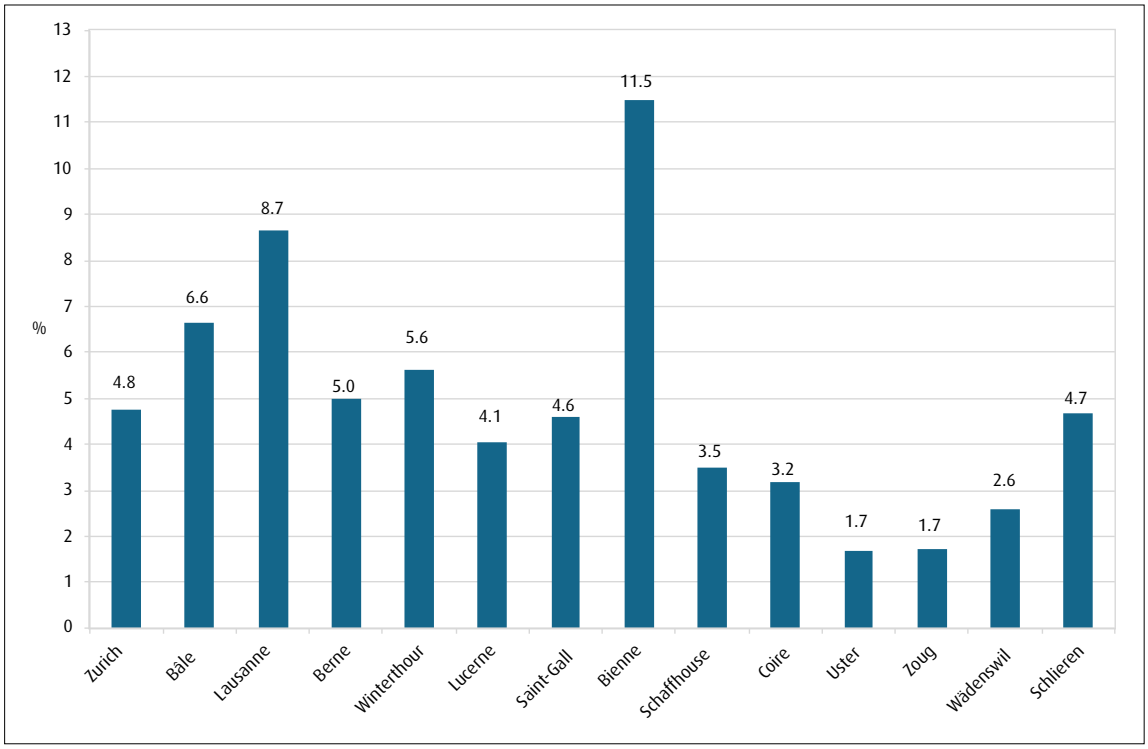
[12] Cf. Normes de l'association professionnelle CSIAS : www.csias.ch.

[13] La statistique suisse de l'aide sociale, qui sert de base au rapport sur les indicateurs de l'aide sociale, enregistre tous les cas qui ont droit à une aide sociale économique (aide sociale au sens strict). Comme indiqué au chapitre 2.2, les services sociaux de plusieurs villes (indépendamment des prescriptions cantonales) gèrent toutefois aussi les dossiers de personnes qui perçoivent l'aide sociale de la Confédération, ce qui est le cas notamment dans le domaine de l'asile. Ceci explique les divergences qui peuvent apparaître entre le nombre des personnes prises en charge par les services sociaux des villes et son évolution, d'une part, et le nombre des dossiers présentés ici, d'autre part.

Une comparaison des charges assumées par les villes au titre de l'aide sociale nécessite de tenir compte, outre du nombre des dossiers, également du nombre des personnes soutenues, de la croissance démographique et de la composition de la population résidente spécifique à chaque ville. Globalement, le nombre de personnes soutenues a augmenté un plus vite que le nombre de dossiers. Cela signifie que les nouveaux dossiers à l'aide sociale ont tendance à concerner des unités d'assistance plus grandes (p. ex. couples ou familles) que des ménages unipersonnels (ou qu'il été plus difficile de les rendre indépendants). Le taux d'aide sociale est un bon indicateur pour mesurer ces charges car il renseigne sur le nombre de personnes pour 100 habitants ayant perçu des prestations de l'aide sociale au moins une fois durant l'année calendaire considérée (cf. également glossaire). L'évolution du taux d'aide sociale est donc influencée par la variation du nombre de personnes soutenues ainsi que par l'augmentation ou la diminution de la population résidente. La figure 4 illustre les différences entre les villes comparées dans la part des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à leur population.

Les grandes villes centres présentent un marché du travail local important (cf. chapitre 3.2) et une offre en logements plus diversifiée, ce qui peut aussi amener relativement bon nombre de personnes disposant de faibles ressources financières à venir s'y établir. L'anonymat mieux préservé dans ces villes favorise probablement aussi le chemin vers l'aide sociale, ce qui explique le niveau plus élevé du taux d'aide sociale dans les grandes villes centres que dans les petites villes et les communes. Il existe au niveau suisse une corrélation positive entre la taille d'une ville et son taux d'aide sociale (OFS 2016a). Il est frappant pourtant de voir que, dans certaines villes, le risque de dépendre de l'aide sociale est bien supérieur à ce que leur taille pourrait laisser penser. C'est notamment le cas à Lausanne et Bienne où l'aide sociale se trouve confrontée à des défis particuliers avec une part de bénéficiaires respectivement de 8,7% et 11,5% par rapport à la population résidente. Mais la plus petite ville (Schlieren) enregistre aussi un taux d'aide sociale comparativement plus élevé que sa taille ne laisserait supposer – avec 4,7%, il est supérieur au taux constaté dans des villes nettement

Figure 4 : Taux d'aide sociale en 2017 dans les 14 villes impliquées



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

plus grandes comme Lucerne ou Saint-Gall. Après Lausanne et Bienne, c'est Bâle qui présente le taux le plus élevé (6,6%), suivie des centres que sont Winterthour (5,6%), Berne (5,0%), Zurich (4,8%), Schlieren (4,7%), Saint-Gall (4,6%) et Lucerne (4,1%). Les plus petites villes de Schaffhouse (3,5%), Coire (3,2%), Wädenswil (2,6%), Zoug et Uster (1,7%) supportent en revanche moins de charges liées à l'aide sociale.

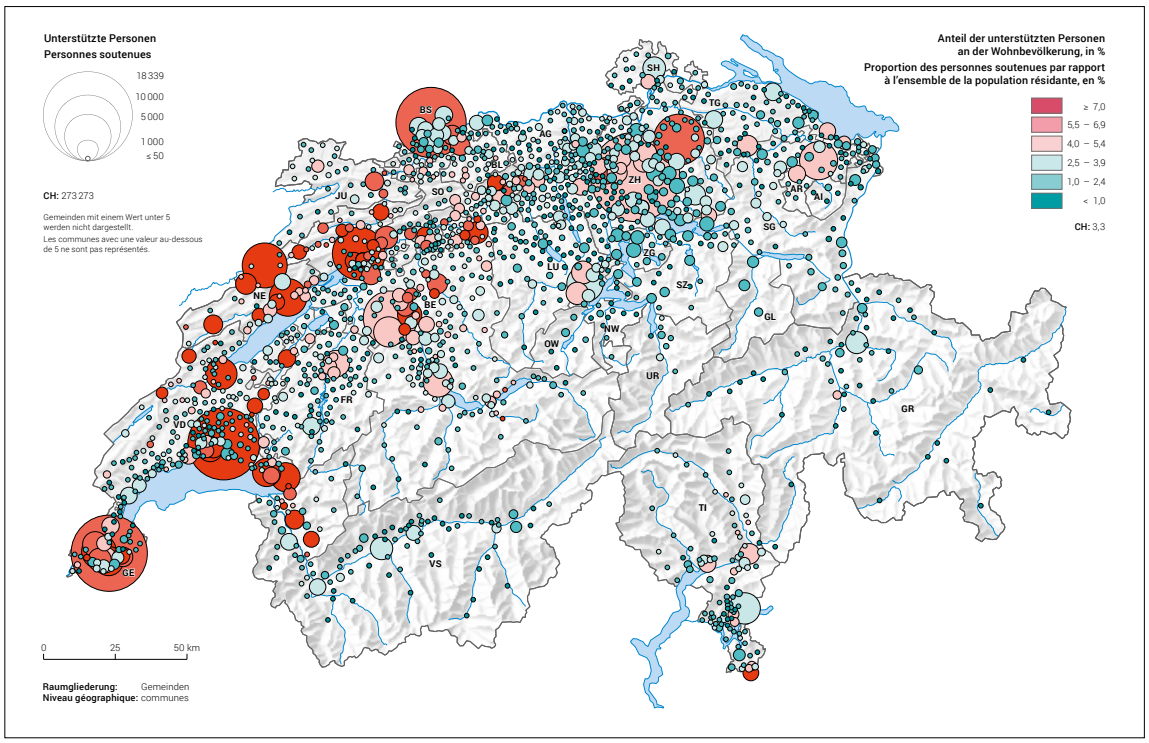
Le taux d'aide sociale au niveau suisse se situait à 3,3% en 2016.[14] Schaffhouse et Coire enregistrent un taux approchant la moyenne suisse ; dans les villes plus petites d'Uster, Zoug et Wädenswil, le taux est – parfois nettement – inférieur. Le risque de dépendre de l'aide sociale est plus élevé dans toutes les autres villes, ce qui s'explique par leur fonction de centre déjà évoquée et par la composition de leur population.

Bienne et Lausanne connaissent un taux d'aide sociale nettement plus élevé que toutes les autres villes comparées (figure 4). Cependant, en élargissant le contexte à d'autres villes de Suisse romande, ces deux villes ne sont pas les seules ainsi à la marge. Comme le montre clairement la Carte 1, le risque de dépendre de l'aide sociale est généralement plus marqué dans la partie occidentale du pays. C'est le cas en particulier pour l'Arc jurassien qui va de Genève à Bâle. Le taux d'aide sociale à la Chaux-de-Fonds est comparable à celui de Bienne, et les villes de Neuchâtel ou d'Yverdon se rapprochent à ce titre de la ville de Lausanne.

La plus grande ville de Suisse, Zurich, connaît un taux d'aide sociale inférieur à celui d'autres grandes villes, se situant au niveau de celui de sa petite voisine Schlieren. L'activité de construction intense dans les zones autrefois industrielles de Zürich West et Zürich Nord ainsi que les projets de revalorisation de quartiers ont eu pour corollaire l'établissement en ville de nombreux habitants généralement bien formés et peu exposés au risque de pauvreté.

Parmi les petites villes, la situation de Schlieren avec un taux relativement élevé surprend (cf. figure 4). Théâtre d'une activité de construction particulièrement dynamique depuis une quinzaine d'années, la ville a vu sa population croître de manière significative. Mis à part

Carte 1 : Taux d'aide sociale en Suisse en 2016



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

[14] Au moment de l'impression du présent rapport, le taux d'aide sociale moyen pour la Suisse en 2017 n'était pas connu.

quelques immeubles de luxe, bon nombre des bâtiments construits à Schlieren offrent des logements comparativement bon marché. Comme le montre l'analyse contextuelle (cf. chapitre 3), Schlieren dispose – par comparaison à d'autres petites villes – d'un marché du travail local assez important. Avec 5,4% (cf. figure 1), le taux de chômage y est presque le plus élevé de toutes les villes comparées (derrière Lausanne) et ce, en dépit d'une baisse significative par rapport à l'année précédente (6,1%). Les chômeurs y sont professionnellement moins bien formés que dans les autres villes et avaient pour dernier emploi le plus souvent une simple fonction d'auxiliaire. Enfin, les ressources financières des habitants de Schlieren, mesurées à l'aune de la capacité contributive, sont bien inférieures que dans la plupart des villes étudiées. Tous ces facteurs montrent que la population de Schlieren risque pour une bonne part davantage de dépendre de l'aide sociale que dans les autres communes d'agglomération, ce qui explique aussi le taux d'aide sociale plus élevé. En règle générale, le taux d'aide sociale dans les villes bénéficiant d'une forte capacité contributive reste plutôt modeste, et inversement (comme à Bienne ou à Schlieren).

Avec un marché du travail local relativement important (cf. chapitre 3.2 et figure A7 en annexe), la ville de Saint-Gall assume une fonction de centre déterminante dans une Suisse orientale généralement plutôt rurale et rejoint en conséquence les grandes villes pour ce qui est des charges liées à l'aide sociale. Lucerne a traversé ces dernières années une mutation économique profonde au point que cette ville joue de plus en plus un rôle de centre en Suisse centrale. Le taux d'aide sociale a suivi le mouvement et atteint un niveau similaire – même si encore un demi-point % inférieur – à celui que connaît la ville de Saint-Gall, un centre urbain comparable.

Schaffhouse et Coire connaissent un taux d'aide sociale nettement plus important qu'Uster, quand bien même ces trois villes comptent à peu près le même nombre d'habitants. Les deux premières se distinguent de la troisième surtout par le fait qu'elles assument une fonction de centre (chefs-lieux de leurs cantons respectifs, dans un environnement plutôt rural). Elles se ressemblent en outre par leur contexte socio-démographique et économique et par leur capacité contributive, alors que la situation d'Uster est complètement différente. Sur le plan démographique enfin, Schaffhouse et Coire – à l'instar des villes de taille moyenne de Lucerne et Saint-Gall – ont connu une légère hausse ces dernières années.

Les villes ayant un taux d'aide sociale relativement élevé (Schlieren, Lausanne, Bienne) ainsi que les villes centres de Zurich, Bâle et Saint-Gall accueillent aussi une part d'étrangers assez importante en comparaison des autres villes. Comme développé au chapitre 3.2, les personnes d'origine étrangère ont davantage de risque de devoir recourir à l'aide sociale. La raison tient entre autres au fait que ces travailleurs disposent le plus souvent de qualifications professionnelles minimes par rapport aux Suisses et travaillent dans des branches peu rémunérées et sensibles à la conjoncture. Durant les périodes de récession ou en raison de remaniements structurels économiques, le nombre des postes de travail dans ces domaines a nettement baissé et les conditions de travail (salaires, taux d'occupation) se sont dégradées. Les personnes professionnellement peu ou pas qualifiées qui perdent leur emploi restent souvent longtemps au chômage. Leur salaire étant déjà modeste avant le chômage, elles ont rarement la possibilité de faire des économies et sont donc assez rapidement obligées de recourir à l'aide sociale. En conséquence, les villes accueillant une proportion importante d'étrangers présentent globalement un taux d'aide sociale plus élevé. Zoug constitue une exception. Si la part d'étrangers y est élevée, la structure économique et la capacité contributive de la ville (cf. chapitre 3 et figures A2–A10 en annexe) font que les résidents d'origine étrangère possèdent majoritairement une bonne formation professionnelle et sont donc peu susceptibles de devoir solliciter l'aide sociale. Ce constat pourrait aussi s'appliquer à la ville de Zurich, ce qui expliquerait son taux d'aide sociale relativement bas.

En résumé, on peut affirmer que le risque de dépendre de l'aide sociale est plus élevé dans la partie occidentale du pays, dans les grandes villes de Suisse alémanique avec fonction de centre (Bâle, Zurich, Berne, Winterthour, Lucerne et Saint-Gall) et dans les agglomérations proches des villes où les loyers sont modérés (Schlieren) que dans les petites villes de Suisse alémanique.

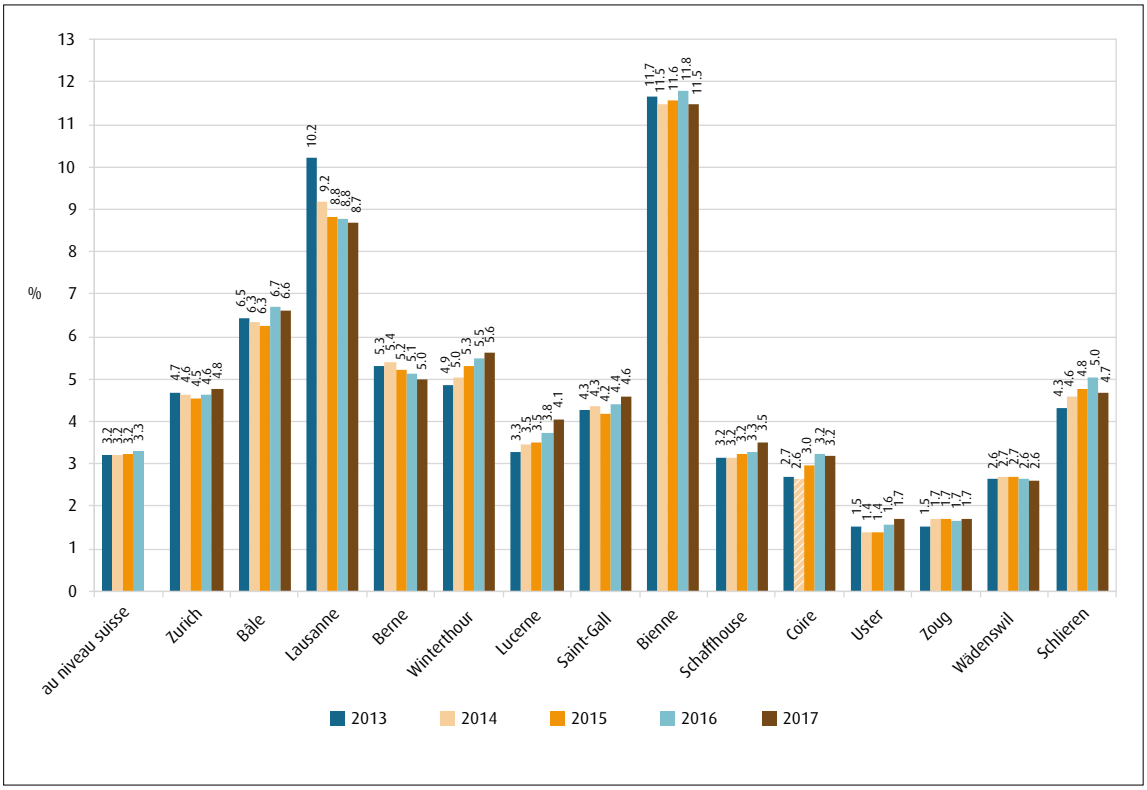
Même si le taux d'aide sociale diverge fortement d'une ville à l'autre, il est rare d'observer de grands écarts dans l'évolution sur le long terme (figure 5). Pour la Suisse dans son ensemble, il reste plutôt stable : pour la première fois depuis longtemps, il est monté de 0,1 point % en 2016, passant de 3,2 à 3,3% ; la hausse significative constatée en 2016 dans les 14 villes comparées a donc aussi eu des répercussions sur les résultats au niveau suisse.

Dans la plupart des villes, le taux d'aide sociale a tendance à augmenter, surtout dans les villes de taille moyenne (figure 5). Font exception Lausanne et Berne, deux des plus grandes villes, qui connaissent un taux d'aide sociale stable voire légèrement en recul par rapport aux années passées. A Lausanne, les prestations complémentaires pour familles, les rentes-ponts pour les personnes proches de l'âge de la retraite et le transfert d'une partie des dossiers de 18-25 ans à l'Office cantonal des bourses d'études ont manifestement permis de décharger durablement l'aide sociale. A Berne, même si le nombre des dossiers accuse une légère diminution ces dernières années (cf. figure 6), le taux d'aide sociale a sensiblement baissé en raison de la forte croissance démographique (cf. tableau 1). A Bâle, en revanche, la phase stable de 2012 à 2015 a laissé place à une augmentation du taux d'aide sociale en 2016, lequel s'est stabilisé désormais en 2017 à son plus haut niveau. A Zurich, le taux d'aide sociale est également en légère hausse après une période stable prolongée et a retrouvé pratiquement le niveau de 2011.

Dans les villes moyennes de Winterthour, Lucerne et Saint-Gall, le taux d'aide sociale accuse une hausse soutenue, notamment à Winterthour et à Lucerne où le phénomène apparaît particulièrement marqué considéré sur les cinq dernières années et même si, pour Lucerne, le niveau reste assez bas par rapport à une ville de taille identique à Saint-Gall. A Bienne, le taux d'aide sociale, qui avait augmenté l'année passée, a retrouvé son niveau d'il y a deux ans ; considéré sur cinq ans, le taux d'aide sociale dans cette ville accuse un léger recul. Dans les villes de taille semblable que sont Schaffhouse et Coire, le taux d'aide sociale augmente légèrement. A Uster également, qui connaît un taux très bas, on constate une tendance à la hausse. A Zoug et Wädenswil, le taux d'aide sociale a aussi peu évolué sur les cinq dernières années. A Schlieren, la hausse constatée l'année précédant 2017 a marqué le pas.

Outre les taux d'aide sociale, il est aussi intéressant d'observer l'évolution du nombre des dossiers sur le long terme. La figure 6 illustre ainsi l'évolution du nombre

Figure 5 : Évolution du taux d'aide sociale de 2013 à 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Note : Le taux d'aide sociale indiqué dans le graphique est arrondi à une décimale, raison pour laquelle certaines valeurs identiques n'apparaissent pas comme telles dans les colonnes (p. ex. valeur arrondie à la baisse une année, à la hausse l'année suivante). Le recul du taux d'aide sociale entre 2013 et 2014 à Lausanne est dû en partie à des adaptations techniques. A cause de problèmes également d'ordre technique, le taux d'aide sociale indiqué pour Coire en 2014 est trop bas et n'est donc pas interprétable. A la date d'impression du présent rapport, le taux d'aide sociale pour 2017 au niveau national n'était pas encore publié.

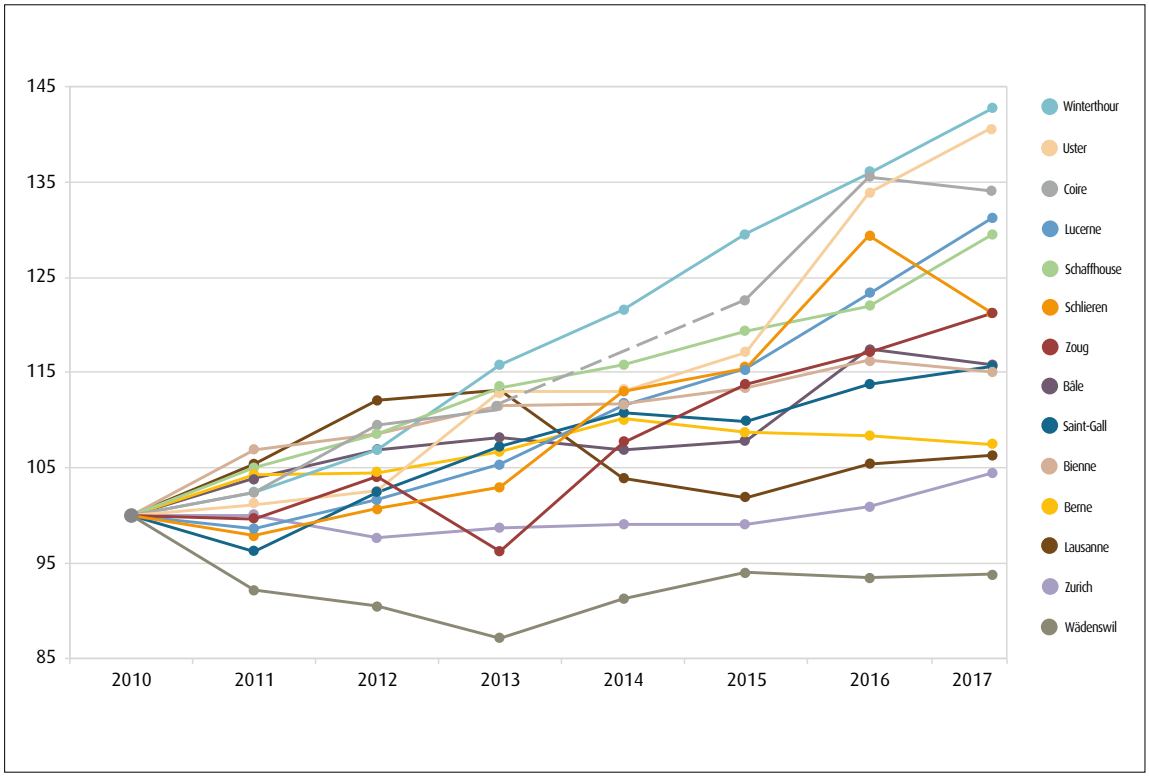
des dossiers en partant d'un index. En dépit des différences importantes des ordres de grandeur (cf. figure 3), cette présentation indexée permet une comparaison intéressante : d'une part, on peut confronter le volume des dossiers à une année donnée avec celui de l'année de référence 2010 (index = 100) ; d'autre part, elle permet de bien observer les différences d'évolution entre les villes.

On constate ainsi des écarts considérables sur les sept dernières années. Par exemple, le nombre de dossiers croît de manière régulière et imposante à Winterthour (+43% depuis 2010). Mais le phénomène se retrouve dans la petite ville d'Uster (+41%). Le volume des dossiers accuse une croissance d'un tiers par rapport à 2010 dans les villes de taille moyenne de Lucerne, Schaffhouse et Coire ; d'un cinquième environ dans les petites villes de Zoug et Schlieren.

En revanche, l'évolution dans les plus grandes villes (Zurich, Bâle, Lausanne et Berne) reste modérée : à Zurich, l'index 2017 est 4% au-dessus du niveau de 2010 ; à Lausanne 6% et à Berne 7%[15]. Avec une hausse de 16% au cours des sept dernières années, Bâle connaît aussi une progression plutôt modérée. Une situation semblable se dessine dans les villes de Saint-Gall et de Bienne (+15%).

Considérant l'évolution depuis 2015, l'augmentation du nombre de dossiers est imposante à Lucerne, Schaffhouse, Coire, Uster. La forte hausse constatée à Schlieren l'année précédente ne n'est pas poursuivie. Winterthour connaît depuis 2012 une progression toujours aussi forte du nombre de dossiers.

Figure 6 : Évolution des dossiers depuis 2010 (index 2010 = 100)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale ; présentation BFH
Note : Lausanne a introduit en 2011 des prestations complémentaires pour les familles, ce qui correspond à une prestation supplémentaire en amont de l'aide sociale. Le recul constaté en 2014 par rapport à 2015 est dû à des adaptations techniques. A cause de problème également d'ordre technique, le taux d'aide sociale indiqué pour Coire en 2014 est trop bas et n'est donc pas interprétable. C'est pourquoi l'index 2014 n'est pas représenté sur le graphique.

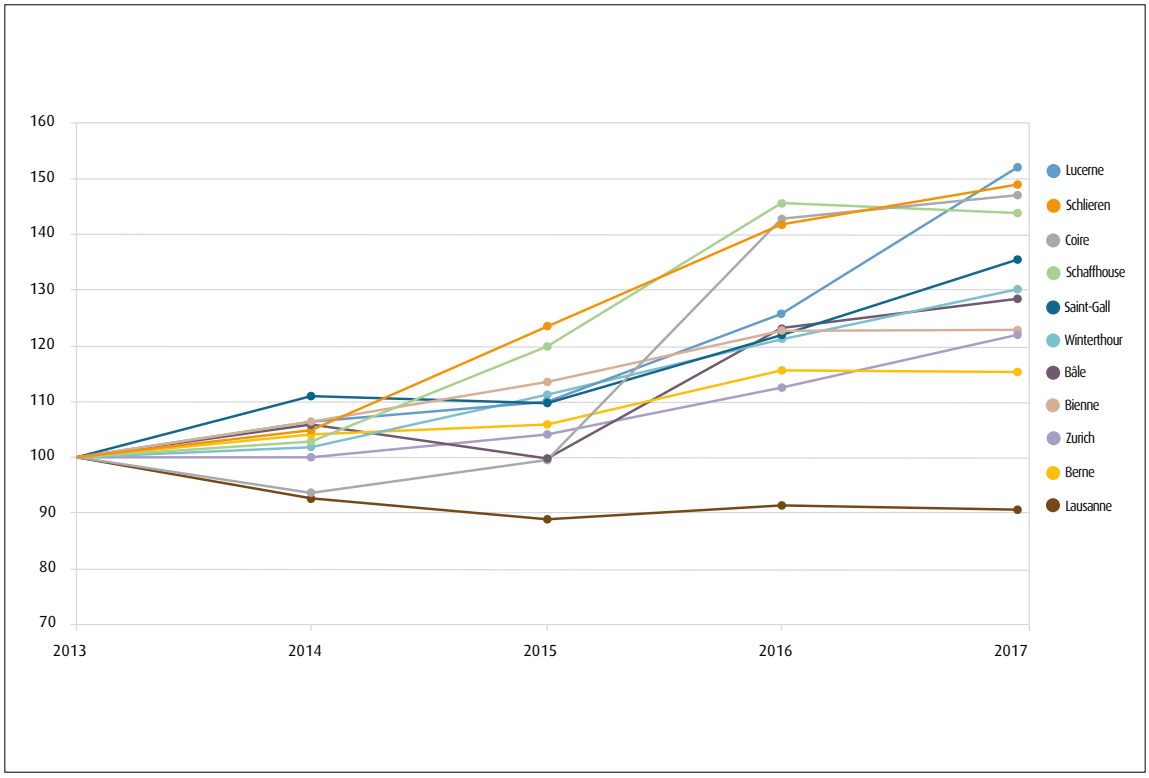
[15] Quand bien même la croissance à Lausanne serait plus élevée sans les aménagements techniques effectués en 2014.

Dans presque toutes les villes, le taux de chômage est en recul (cf. chapitre 3.2, figure 1). Néanmoins, le taux de chômage reste au-dessus du niveau de 2012 dans plusieurs villes. En outre, les services sociaux accueillent de plus en plus de personnes souffrant surtout de problèmes de santé mentale qui n'ont plus guère de chance sur le marché du travail et n'ont pas droit à une rente AI.[16]

Cette évolution – taux relativement stable dans les grandes villes, augmentation dans les villes de taille moyenne et dans les plus petites villes – est en lien avec les conditions d'habitat sur place : étant donné que les grandes villes ne créent plus guère de nouveaux lotissements à loyer modéré, les personnes de condition modeste ont de la peine à trouver un logement et vont donc s'établir de préférence dans les communes d'agglomération et/ou dans des villes de taille moyenne.

A Winterthour, ce schéma est très net : par rapport à Zurich, la cité fait plutôt office de ville d'agglomération ; par rapport aux communes alentour, aux cantons de Schaffhouse et de Thurgovie, elle fait au contraire figure de ville centre. L'offre en logements à Winterthour attire les familles et les personnes seules qui habitent volontiers dans un milieu urbain mais ne peuvent se permettre les loyers élevés pratiqués à Zurich. La capacité contributive de Winterthour est nettement inférieure à celle de Zurich ou d'Uster (cf. figure A8, en annexe). Par ailleurs, on note que, parmi les personnes au chômage, celles exerçant une activité d'auxiliaire étaient surreprésentées (cf. figure A6). Ces deux indicateurs signifient que Winterthour accueille comparativement de nombreux habitants qui se trouvent dans une situation financière plutôt difficile et risquent de ce fait davantage de dépendre de l'aide sociale.

Figure 7 : Evolution du nombre des personnes soutenues d'origine extra-européenne (indice 2013=100)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale ; présentation BFH
Note : A Uster, Zoug et Wädenswil, le nombre de cas est si petit en nombre absolu que la moindre modification d'une année à l'autre entraîne des écarts extrêmes par rapport à l'indice. On a donc renoncé à représenter l'évolution de l'indice de ces trois villes sur le graphique. A Coire, le relevé des données pour les années 2014 et 2015 était incomplet ; il convient dès lors de considérer l'évolution sur une tendance à long terme et d'interpréter avec prudence le segment entre 2015 et 2016.

[16] Concernant la perception de longue durée de l'aide sociale, cf. rapport sur les indicateurs de l'aide sociale 2015, année de comparaison 2014.

Dans certaines villes, la croissance des dossiers à l'aide sociale est sensiblement influencée par l'évolution du nombre des réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire. La part des réfugiés dans la population a augmenté dans toutes les villes au cours des cinq dernières années (cf. chapitre 3.2, tableau 3). Les villes de taille moyenne en particulier (notamment Lucerne et Schaffhouse), mais aussi Bienne et Coire, ont connu une progression importante de ce groupe de population.

On peut mesurer approximativement l'effort accru des villes en faveur de l'intégration des réfugiés à l'évolution du nombre de dossiers à l'aide sociale concernant des personnes originaires de pays extra-européens. Il convient cependant de relever que le séjour de ces personnes en Suisse ne tient pas uniquement à l'asile, mais peut aussi être dû à des questions de travail, au regroupement familial ou à des mariages. En moyenne sur les 14 villes étudiées, quelque 46% des personnes étrangères soutenues proviennent d'un pays extra-européen. La figure 7 montre, sur la base d'un indice, l'évolution du nombre de ces personnes à l'aide sociale au cours des quatre dernières années.

La ville moyenne de Lucerne, mais aussi Schaffhouse, Coire et Schlieren, ont enregistré entre 2013 et 2017 une augmentation de 40 à 50% environ de la part des personnes d'origine extra-européennes ayant reçu un soutien. Dans les plus grandes villes, la hausse est en revanche moins significative – et on constate même une diminution à Lausanne. Les trois petites villes d'Uster, Zoug et Wädenswil ne sont pas représentées sur le graphique, car la variation de l'indice d'une année à l'autre est trop ample à cause du nombre de cas relativement petit. La tendance qui se dessine sur quatre ans indique toutefois que le nombre des personnes d'origine extra-européennes soutenues à Uster accuse une légère hausse (101 personnes en 2017 contre 93 en 2014) ; la progression est d'un tiers par rapport à 2013 à Wädenswil (108 contre 81 personnes) et de plus du double à Zoug (84 contre 40 personnes).

Le nombre des personnes soutenues en provenance des pays UE/AELE présente certes aussi une tendance à la hausse, mais les écarts sont nettement moins prononcés (cf. figure A13, en annexe). Si on constate une réduction à Lausanne, la hausse la plus marquée se situe à Winterthour. Par rapport à l'année précédente, c'est à Schaffhouse que l'augmentation est la plus nette.

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

Le nombre de dossiers dans une ville est une variable dynamique. Les villes enregistrent chaque année une quantité relativement importante de nouveaux dossiers. Il s'agit de personnes qui recourent à l'aide sociale pour la première fois ou après une interruption de six mois au minimum. Comme il ressort de la figure 8, la proportion des nouveaux dossiers par rapport à la situation initiale va de 20% (Bienne, Schlieren) à presque 30% (Lucerne, Uster). Dans la plupart des villes, ce chiffre se situe autour de 25%.

Ces proportions sont soumises à de fortes fluctuations d'une année à l'autre. C'est pourquoi il convient de rester prudent pour interpréter une variation entre deux années – surtout pour les petites villes. D'une manière générale, la part des nouveaux dossiers est relativement constante dans la plupart des villes. A Bâle, l'augmentation des cas enregistrée en 2016 s'est traduite par une hausse sensible de la part des nouveaux dossiers, laquelle a toutefois retrouvé son niveau antérieur en 2017. On signale également un net recul dans les villes de Saint-Gall, Uster et Schlieren. C'est à Lucerne en revanche que la part des nouveaux dossiers a le plus fortement augmenté en 2017. Considéré sur le long terme, une tendance à la baisse est surtout visible à Winterthour et Saint-Gall.

L'influence réelle du nombre de nouveaux dossiers sur l'état des dossiers dans son ensemble dépend avant tout du nombre de dossiers clos durant une année. Or celui-ci ne peut être calculé qu'avec un décalage de six mois.[17] La figure 9 illustre la part des dossiers clos par rapport au total des dossiers, étant entendu que la clôture desdits dossiers est intervenue entre juillet 2016 et juin 2017.

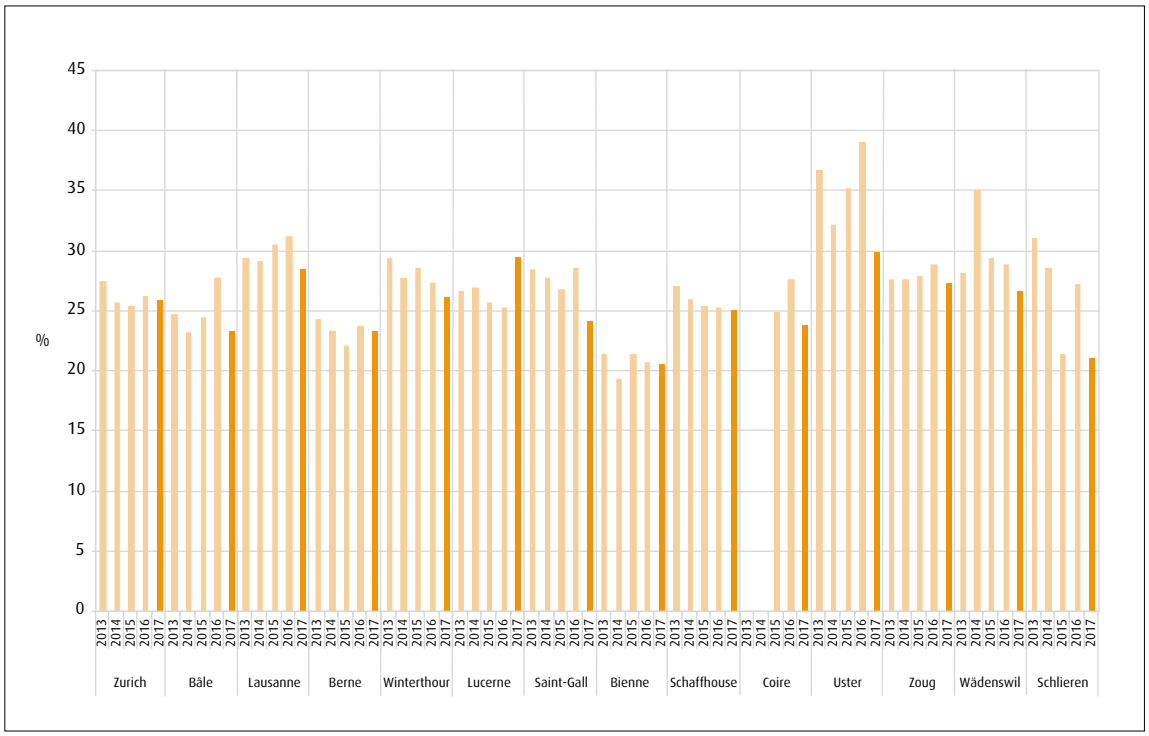
[17] Un dossier n'est considéré comme clos par les services sociaux qu'à partir du moment où plus aucune prestation de soutien n'a été versée à l'intéressé pendant six mois. Ainsi, par exemple, pour une personne qui a reçu un dernier versement en août 2016, il faudra attendre février 2017 pour pouvoir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

Le part des dossiers clos chaque année se situe en moyenne pour les villes étudiées entre 20% (Berne, Winterthour, Lucerne, Schaffhouse) et juste 30% (Uster, Schlieren). Il convient ici également de considérer que les écarts importants constatés dans les petites villes sont dus au nombre très restreint de cas. Aussi la tendance qui veut que la part des dossiers clos reste légèrement en-deçà de celle des dossiers ouverts se trouve-t-elle une fois encore confirmée. En outre, de nombreuses villes font état d'une tendance à la baisse dans la clôture des dossiers sur les dernières années.

Le nombre des dossiers à l'aide sociale pour une année comprend une part de nouveaux cas (25% en moyenne, comme mentionné) et une part de cas anciens qui n'ont pas (encore) pu être réglés. Les villes font beaucoup d'efforts et engagent des ressources en personnel spécifiques pour réduire au minimum la durée de dépendance à l'aide sociale des bénéficiaires de prestations. A ce titre, les mesures principales consistent – outre vérifier la compétence éventuelle de prestataires en amont (subsidiarité), stabiliser la situation personnelle et l'état de santé ou favoriser l'intégration sociale – à assurer une réinsertion rapide des intéressés dans le marché du travail. L'expérience des services sociaux et bon nombre d'études montrent qu'il n'est pas toujours facile de reprendre une nouvelle activité lucrative et de s'émanciper de l'aide sociale après une longue période d'assistance.

En moyenne, sur les 14 villes comparées, les unités d'assistance enregistrées perçoivent des prestations de l'aide sociale depuis 3 ans et 8 mois. Par rapport à 2010, la durée moyenne de soutien a augmenté de juste 9 mois ; la médiane[18], beaucoup moins sensible aux variations, a également connu une hausse moyenne dans les villes sur les cinq dernières années (passant de 1,8 à 2,2 ans). Dans la plupart des villes, cette médiane présente même une progression considérable (cf. figure 10).

Figure 8 : Part des nouveaux dossiers de 2013 à 2017 (par rapport au total des dossiers, avec et sans versement de prestations durant la période de relevé)



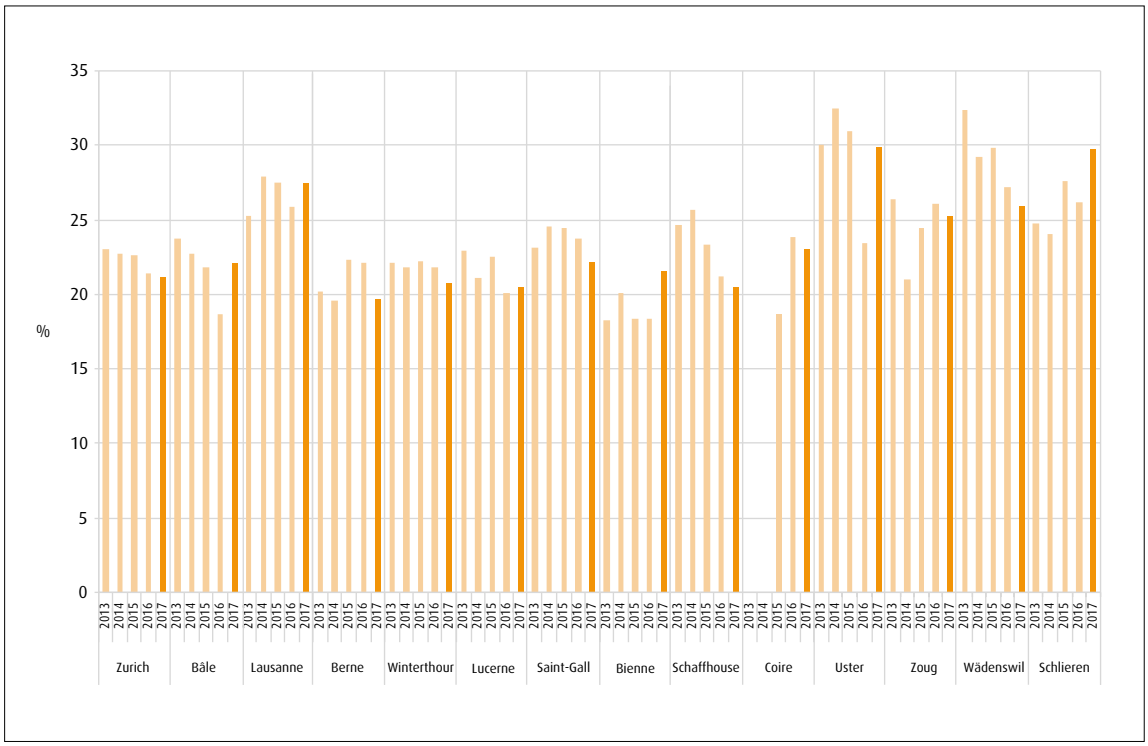
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Pour Coire, les données de 2013 et 2014 ne sont pas interprétables et ne figurent donc pas dans le graphique.

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

La durée moyenne de soutien (médiane) est la plus longue à Bâle (31 mois), à Berne (32 mois) et à Bienne (38 mois). Il convient à ce titre d'observer que la médiane se trouve réduite en cas de forte hausse du nombre de dossiers et donc d'une part relativement importante de cas enregistrés à l'aide sociale depuis moins d'un an. Ce scénario est vérifié notamment à Lucerne : alors même que la durée médiane est passée de 27 mois en 2016 à 24 mois en 2017, la durée moyenne de soutien (moyenne arithmétique) n'a pas diminué. A Bâle également, la durée de soutien en 2016 avait connu un net recul (passant de 32 à 28 mois) après une hausse significative des nouveaux cas mais a retrouvé son niveau initial avec le recul du nombre des dossiers. Schlieren a aussi connu en 2017 un net recul des dossiers, ce qui a eu comme conséquence une augmentation de la durée médiane de 25 à 28 mois.

Selon la ville, entre 25% et 30% des dossiers sont enregistrés à l'aide sociale depuis une année au maximum (cf. figure 11). Par conséquent, la durée de soutien de l'aide sociale est supérieure à une année dans environ 70% à 75% des dossiers. La part des unités d'assistance enregistrées depuis plus de cinq ans se situe aussi dans la plupart des villes entre 25% et 30%. Dans les plus petites villes, cette part n'est pas représentable sur le graphique : vu le faible nombre des dossiers, la moindre variation dans une catégorie de dossiers a des répercussions importantes sur les proportions. La part des dossiers de plus de 5 ans reste constante depuis plusieurs années tant dans les grandes villes (Zurich, Bâle, Berne) que dans les plus petites (Coire, Uster) (cf. figure A15, en annexe). En revanche, elle tend à augmenter plus rapidement à Winterthour, Lucerne, Saint-Gall, Bienne, Schaffhouse, Zoug, Wädenswil et Schlieren.

Figure 9 : Part des dossiers clos de 2013 à 2017 (par rapport au total des dossiers, avec et sans versement de prestations durant la période de relevé)



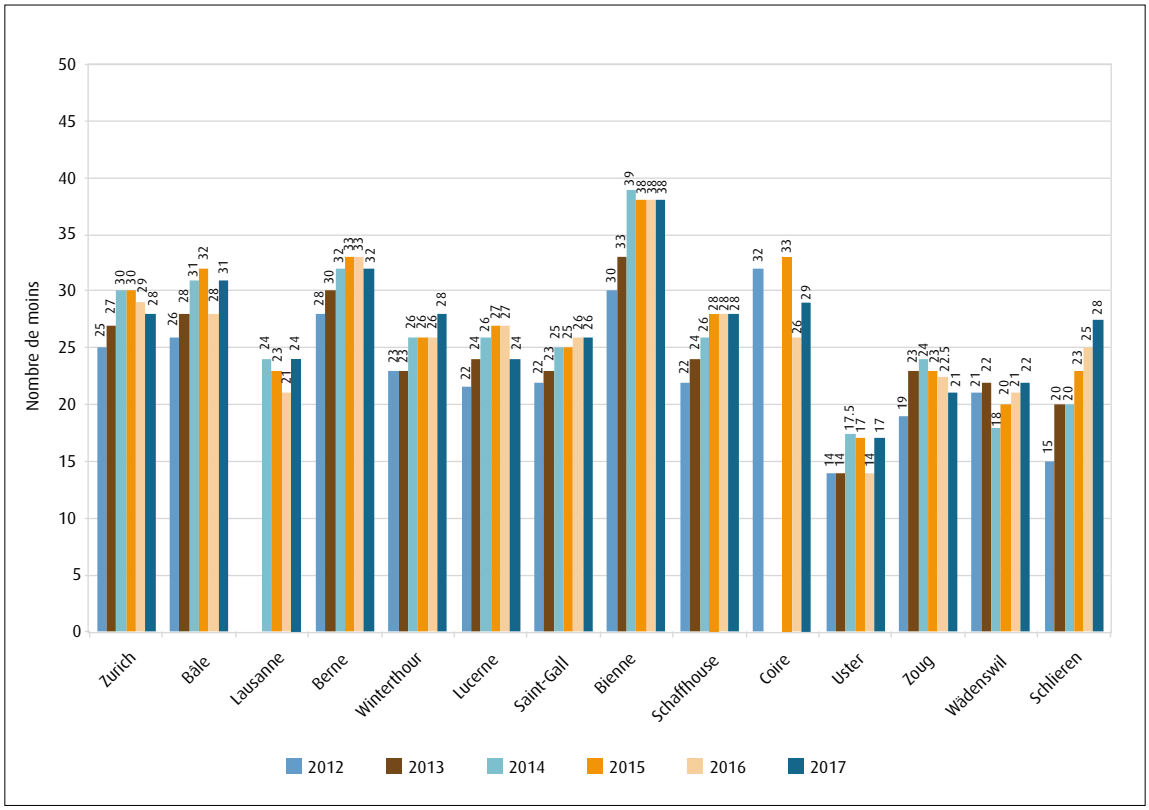
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Pour Coire, les données de 2013 et 2014 ne sont pas interprétables et ne figurent donc pas dans le graphique.

La figure 12 montre qu'il est plus d'autant plus facile de sortir de l'aide sociale que la durée d'assistance est courte : comprise entre 45% et 55%, la part des dossiers clos dans l'année qui suit leur ouverture est nettement plus élevée que la part correspondante dans les dossiers encore actifs. A l'inverse pourtant, la part des dossiers clos dans les trois à cinq ans, voire plus, après leur ouverture, comprise entre environ 20% et 30% au plus (Berne, Bienne, Schaffhouse), est nettement inférieure à celle correspondante pour l'ensemble des dossiers actifs (cf. figure 12). En 2017, la durée de soutien moyenne dans les dossiers clos était de deux ans environ (moyenne arithmétique : 2,1 ans ; médiane : 1 an).

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

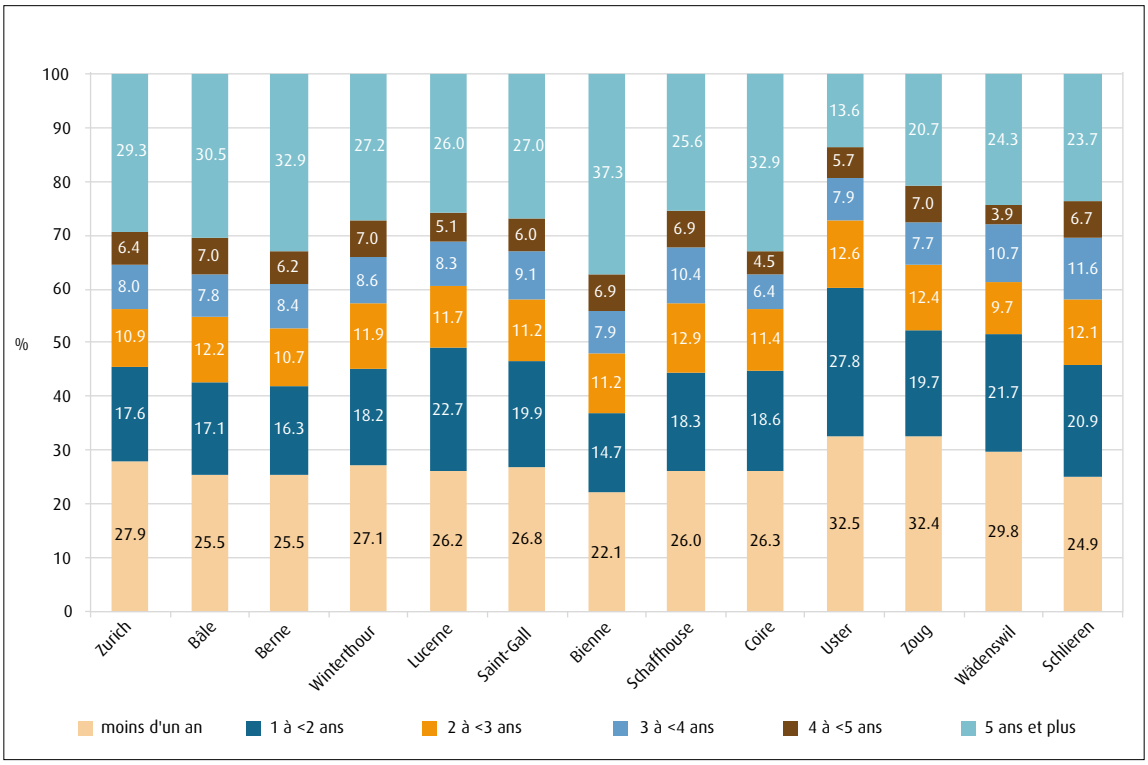
La figure 13 énumère les principales raisons de sortie de l'aide sociale. A l'instar des années précédentes, il s'agissait aussi en 2017 de l'amélioration de la situation économique et de la relève assurée par d'autres prestations sociales pour garantir le minimum vital. Dans la plupart des villes, ces deux situations couvrent environ 60% des cas de sortie. La part des dossiers clos parce qu'ils ne relevaient plus de la compétence du service social concerné allait en 2017 de presque 16% (Bâle) à quelque 41% (Schlieren). Cette catégorie comprend entre autres les cas de changement de domicile, de rupture de contacts ou de décès. Les proportions n'ont guère varié par rapport aux années précédentes (cf. figure A14, en annexe).

Figure 10 : Durée de soutien dans les dossiers actifs de 2012 à 2017 (médiane) en mois



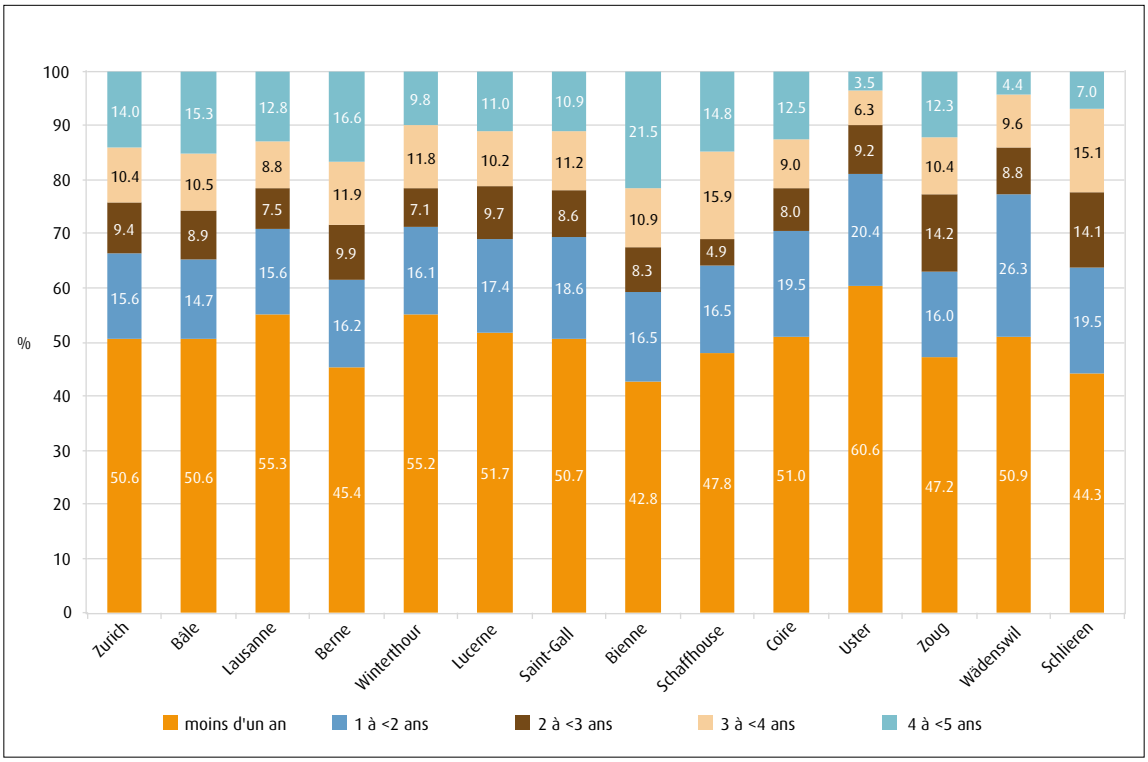
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : N'étant pas interprétables, les données de Lausanne pour les années 2012 et 2013, de Coire pour 2013 et 2014 ne sont pas présentées.

Figure 11 : Durée de soutien dans les dossiers actifs en 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Pour Lausanne, les données de 2017 ne sont pas interprétables et ne figurent donc pas dans le graphique.

Figure 12 : Durée de soutien dans les dossiers clos en 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

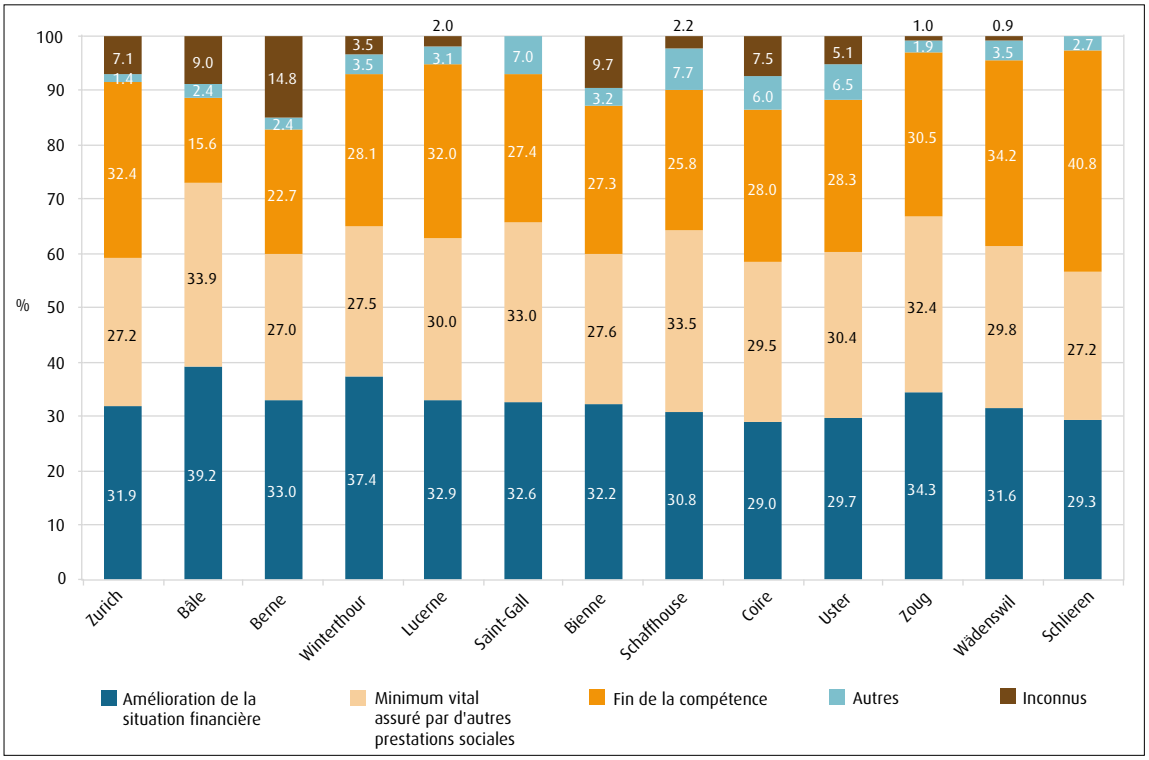
4.3 Caractéristiques structurelles des bénéficiaires de l'aide sociale

En matière d'aide sociale, le terme de dossier ou unité d'assistance peut correspondre de fait à une personne seule, à un couple (marié) avec ou sans enfant(s) ou à une famille monoparentale. Un dossier peut donc comprendre plusieurs personnes. En 2017, chaque dossier enregistré dans les villes comparées correspondait en moyenne à 1,55 personnes soutenues. Cette valeur varie entre 1,44 (Zoug) et 1,69 (Bienne) (cf. figure A11, en annexe). Il sera ci-après question aussi bien d'indicateurs concernant le dossier compris comme un tout (chapitre 4.3.1) que d'indicateurs portant sur les personnes soutenues en tant que telles (chapitre 4.3.2).

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

La statistique de l'aide sociale distingue les personnes soutenues faisant partie de ménages privés et celles appartenant à des ménages collectifs. La catégorie des ménages collectifs regroupe les personnes vivant dans des homes, des institutions résidentielles, des communautés d'habitation avec accompagnement, des pensions ou des hôtels, ou alors ne disposant d'aucun lieu d'hébergement fixe. Dans la plupart des cas, il s'agit de personnes seules. Les services sociaux n'enregistrent pas toujours les bénéficiaires de l'aide sociale qui vivent dans des institutions (personnes placées). Ainsi, les enfants placés sont parfois comptabilisés dans les systèmes de gestion d'aide aux enfants et aux jeunes et n'apparaissent donc pas dans les données fournies à l'OFS. C'est pourquoi les chiffres concernant ces cas ne sont pas comparables entre les villes. C'est donc aussi ce qui explique principalement les écarts constatés dans la proportion des ménages privés par rapport au total des

Figure 13 : Principaux motifs de clôture des dossiers en 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Zurich observe une part relativement importante de disparitions (15,7% ; ces données ne sont pas prises en compte dans le graphique). A Bienne et Berne, la part des raisons «inconnues» (comprises dans le graphique) est relativement élevée. Pour ces trois villes, il convient d'interpréter la répartition des motifs expliquant la clôture des dossiers avec prudence. A Lausanne, si la part des disparus se monte à 13%, on enregistre aussi 34% de raisons «inconnues». C'est pourquoi on a renoncé à présenter les données pour cette ville.

dossiers de l'aide sociale dans les villes analysées. En 2017, cette part se montait à 84,4% à Uster et à 96,5% à Lausanne (cf. figure A25, en annexe). Dans la plupart des villes, quelque 10% des dossiers gérés par l'aide sociale relèvent de ménages collectifs.

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

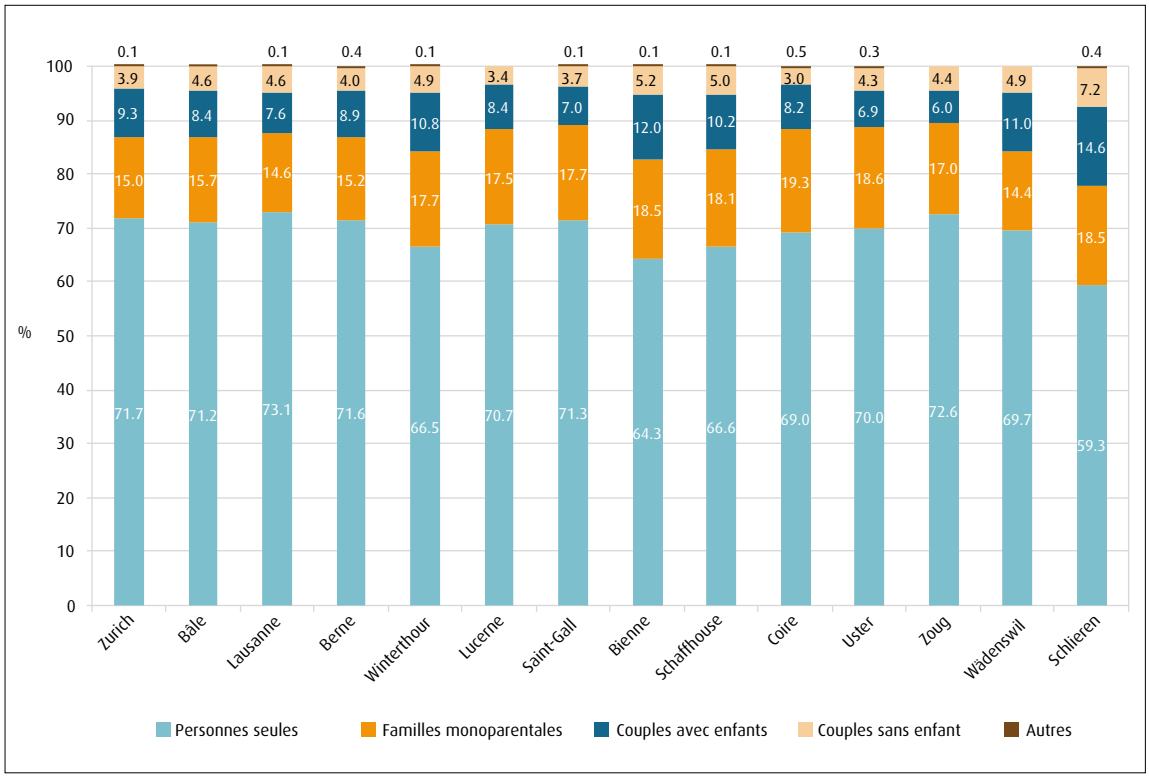
La figure 14 représente la composition des ménages privés bénéficiant de l'aide sociale durant l'année de référence. Comme auparavant, dans toutes les villes, les personnes seules constituent de loin la majorité des cas, suivies par les familles monoparentales. Ces deux configurations couvrent presque partout 85% voire 90% des ménages soutenus. Dans les dossiers comprenant une seule personne, le bénéficiaire ne vit pas obligatoirement seul. Pour environ 30% de cette catégorie, il s'agit de personnes qui cohabitent avec d'autres. Notamment, un jeune adulte qui vit encore chez ses parents donne lieu automatiquement, dès sa majorité, à l'ouverture d'un dossier propre – même si ses parents perçoivent également l'aide sociale.

Dans la majorité des villes comparées, la proportion des personnes seules constitue environ 70% du total des unités soutenues. Les écarts les plus importants par rapport à cette moyenne se situent en-deçà de la valeur, comme à Winterthour (66,5 %), à Bienne (64,3%) et à Schlieren (59,3%) où la part des familles au sein de la population résidente est globalement assez élevée (cf. tableau A3 en annexe).

Dans toutes les grandes villes, la part des dossiers comprenant une seule personne affiche une tendance à la hausse depuis plusieurs années. L'évolution est particulièrement prononcée à Lausanne car les ménages familiaux y sont davantage soutenus par les prestations complémentaires pour familles : alors que les cas de personnes seules constituaient à peine 65% du total en 2010, ils étaient plus de 73,1% en 2017.

La part des familles monoparentales sur le total des ménages privés soutenus est la plus importante à Coire (19,3%) et la plus faible à Lausanne et Wädenswil (environ 14,5%). La plupart des villes observent une

Figure 14 : Structure de l'unité d'assistance en 2017 (ménages privés)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

tendance à la baisse de ces cas, en particulier Lausanne, Winterthour, Saint-Gall et Coire. Les couples avec enfants représentent une part qui oscille entre 6% (Zoug) et 14,6% (Schlieren). Les couples sans enfant constituent la plus faible catégorie avec un pourcentage entre 3% et 7%.

Comme indiqué, l'aide sociale est fournie à des unités d'assistance (correspondant à des dossiers enregistrés à l'aide sociale) qui peuvent comprendre une seule personne ou plusieurs personnes (couples avec ou sans enfants, familles monoparentales). Dans environ trois quarts des cas, l'unité correspond aussi à un ménage en soi ; pour le quart restant, l'unité est intégrée dans un ménage qui comprend par ailleurs une ou plusieurs autres personnes, elles-mêmes parfois aussi bénéficiaires de l'aide sociale (dossiers séparés). Dans ces cas, le ménage comprend plus de personnes que l'unité d'assistance. Le taux des ménages à l'aide sociale permet de chiffrer le risque des ménages de dépendre de l'aide sociale. Il correspond au nombre de ménages dans lesquels une personne au moins perçoit l'aide sociale par rapport au nombre total de ménages que compte la population résidente d'une ville.[19] Dans toutes les villes étudiées, ce taux est supérieur au taux d'aide sociale (cf. figure 15). Cela tient au fait que les ménages unipersonnels représentent dans toutes les villes – et surtout dans les plus grandes – le type de ménage non seulement le plus fréquent (cf. chapitre 3.1) mais aussi qui présente un risque supérieur à la moyenne de dépendre de l'aide sociale.

Le risque de dépendre de l'aide sociale est plus élevé pour les ménages avec mineurs que pour ceux sans mineurs et ce, dans toutes les villes (cf. figure 16). Cependant, les ménages avec mineurs ne sont qu'une minorité et comptent dès lors moins que ceux sans mineurs dans le calcul du taux moyen. En mettant en relation le taux des ménages avec mineurs et celui des ménages sans mineurs, on peut déterminer dans quelle mesure le risque de dépendre de l'aide sociale varie en fonction du type de ménage. A Lausanne, Uster, Zoug et Wädenswil, les familles avec enfants ne sont guère plus exposées que les couples sans enfant (entre 8% et max. 20%) A Berne et Lucerne, le risque des ménages familiaux de dépendre de l'aide sociale est en revanche de 80% à 90% plus élevé que pour les ménages sans enfant mineur ; de 70% à Bienne, Schaffhouse et Coire.

Le risque accru de dépendre de l'aide sociale pour les ménages avec enfants a pu être minimisé à Lausanne grâce aux prestations complémentaires pour famille. Comme expliqué au chapitre 3.3, dans le canton de Vaud, les familles qui n'ont pas un revenu suffisant pour couvrir le minimum vital peuvent obtenir des prestations complémentaires. Cette prestation sous condition de ressources pour les ménages avec enfants évite le recours à l'aide sociale aux personnes dont le revenu est bas ou qui doivent réduire leur activité lucrative en raison d'obligations de prise en charge. Toutefois, les ménages familiaux qui ne disposent pas d'un revenu minimum déterminé ne peuvent pas prétendre à des prestations complémentaires pour famille et restent donc dépendants de l'aide sociale.

Le taux relativement faible enregistré dans les autres villes s'explique aussi par l'existence de prestations cantonales sous condition de ressources en faveur des mères ou parents avec nourrissons et très jeunes enfants (cantons de Saint-Gall et de Zoug). Cela dit, ce type de prestations existe également dans les villes où le risque de dépendre de l'aide sociale pour les familles est pourtant très élevé (comme à Lucerne ou Schaffhouse) et n'explique donc pas systématiquement les écarts. Les grandes différences entre les villes eu égard au risque accru de dépendre de l'aide sociale pour les ménages avec mineurs sont probablement dues – à l'exception de Lausanne – en priorité à la forme et à la situation socio-économique des familles établies dans la ville.

On notera cependant que le risque de dépendre de l'aide sociale varie aussi fortement au sein d'une ville entre les différents types de ménages avec mineurs (cf. figure A16, en annexe). Dans toutes les villes étudiées, les ménages qui comprennent exclusivement deux adultes mariés vivant avec des enfants mineurs (famille traditionnelle) sont de loin les moins exposés au risque de dépendre de l'aide sociale. Dans sept villes, ce type de ménage représente au maximum 2% du total des ménages soutenus par l'aide sociale. Cette part est la plus élevée à Winterthour (4,4%), à Berne (5,0%) et à Bienne (9,3%). Zoug, Uster et Wädenswil – soit des

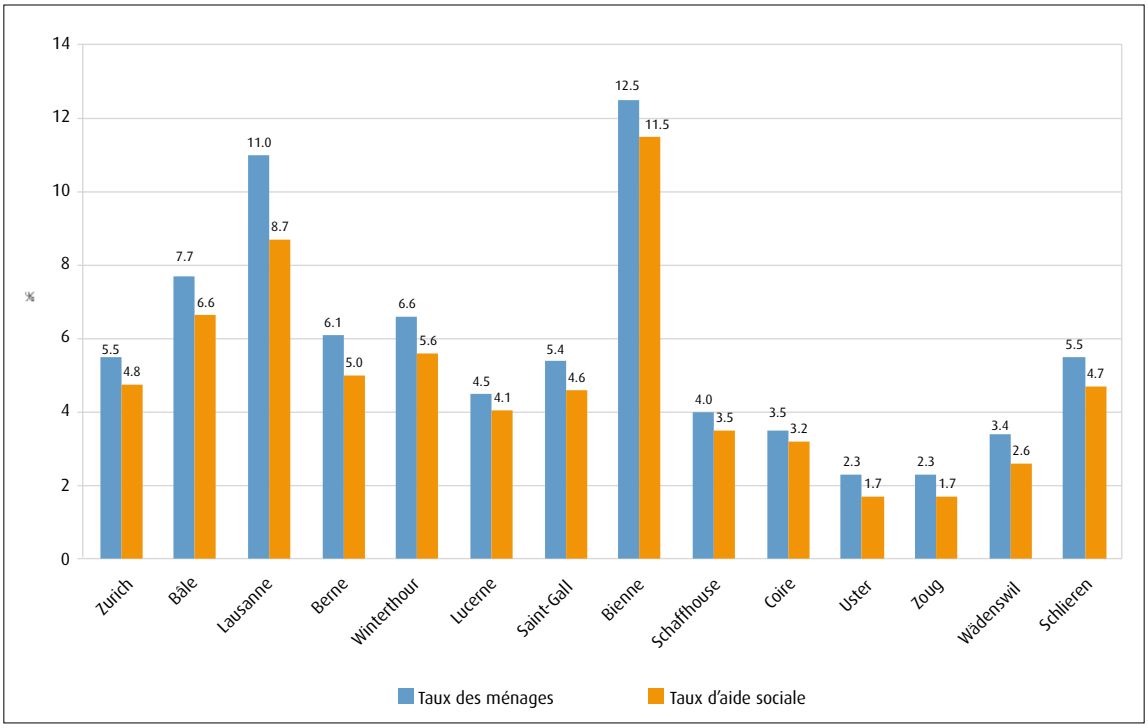
[19] Le rapport sur les indicateurs de l'aide sociale de 2016 (paru en 2017) consacre un chapitre spécial au nouvel indicateur «Taux des ménages à l'aide sociale».

villes dans lesquelles le risque de dépendre de l'aide sociale pour les ménages avec enfants mineurs n'est que légèrement accru – comptent une part de familles traditionnelles (couples mariés avec enfants ; cf. tableau A3 en annexe) supérieure à la moyenne.

Quelle que soit la ville considérée, le ménage monoparental classique (un adulte vivant avec des mineurs) présente un risque sensiblement plus élevé de dépendre de l'aide sociale. Dans les grandes villes ainsi qu'à Schlieren, un quart à un tiers des ménages monoparentaux sont soutenus. De fait, il existe d'autres types de ménages pouvant correspondre à des familles monoparentales (plusieurs adultes avec des enfants mineurs), notamment lorsqu'un des enfants au moins a déjà atteint l'âge de 18 ans.[20] Ces deux types de ménages n'étant toutefois pas composés de la même manière dans toutes les villes, il est difficile de comparer séparément les taux. On notera que le taux des ménages de type «deux adultes non mariés vivant avec des mineurs» à l'aide sociale est très élevé à Bâle, Lausanne, Bienne et Schlieren. Il est probable que, dans ces villes, cette catégorie comprend relativement beaucoup de familles monoparentales avec des enfants en partie adultes.

Les ménages sans enfant mineur sont d'une manière générale moins exposés au risque de dépendre de l'aide sociale que ceux avec enfants mineurs. Le taux des ménages composés d'une personne seule est par contre supérieur à la moyenne dans toutes les villes, le taux des couples mariés sans enfant mineur étant lui toujours nettement au-dessous de la moyenne (figure A17, en annexe). Pour les autres types de ménages sans mineurs (deux adultes non mariés, trois adultes ou plus), la part à l'aide sociale est souvent nettement plus élevée que celle des couples mariés, mais aussi plus faible que celle des personnes seules. Sauf à Zurich, Bâle, Lausanne, Bienne (en partie) et Schlieren, où les ménages composés de trois adultes ou plus présentent un risque plus élevé de se trouver à l'aide sociale que les personnes seules. Cette configuration laisse supposer que ces ménages sont en partie des familles monoparentales avec un ou plusieurs enfants majeurs.

Figure 15 : Taux des ménages à l'aide sociale et taux d'aide sociale en 2017



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

[20] A l'aide sociale, les enfants adultes sont, dès leur majorité, le plus souvent soutenus en qualité de ménage unipersonnel et ce, quand bien même ils habitent encore chez leurs parents ou l'un d'entre eux. Un ménage peut ainsi comprendre plus d'un dossier. Dans la statistique des ménages en revanche, cette configuration est considérée comme un seul ménage et, selon le cas, attribuée à la catégorie «deux adultes non mariés», «trois adultes ou plus» (avec ou sans mineurs).

La figure 17 indique la durée de domicile des nouveaux bénéficiaires dans la commune avant leur recours à l'aide sociale.[21] La plupart des personnes qui perçoivent pour la première fois l'aide sociale habitent depuis deux ans ou plus dans la commune. Ces cas représentent une proportion allant de 58,5% (Lucerne) à 79% (Bâle). A Coire et Lucerne, un bon 10% des nouveaux dossiers concerne des personnes résidant depuis peu de temps dans la commune.

4.3.2 Caractéristiques des personnes soutenues

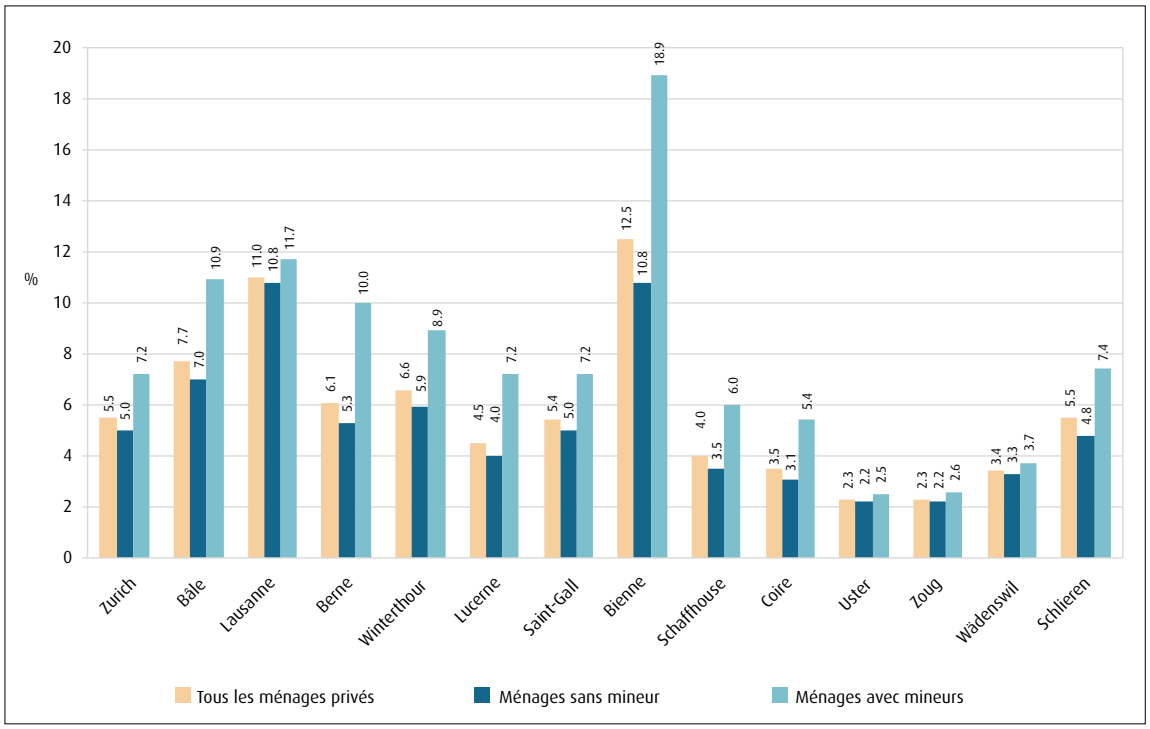
La figure 18 renseigne sur l'âge des personnes soutenues. En 2017, la part des mineurs bénéficiant de l'aide sociale va de 23,8% (Lausanne) à 33,0% (Bienne). Les enfants et les adolescents représentent aussi une part relativement importante de 30% et plus à Berne, Winterthour, Coire et Schlieren. Autrement dit, près d'un tiers des personnes soutenues dans les villes comparées sont des enfants et des adolescents. Il convient cependant d'observer que ces derniers font presque toujours partie d'une unité d'assistance comprenant aussi l'un de leurs parents ou les deux. Cette forte proportion de mineurs à l'aide sociale renvoie à la problématique de la précarité financière des familles.

La part des jeunes de 18 à 25 ans à l'aide sociale varie entre 7,7% (Bienne) et 13,2% (Lausanne) durant l'année de référence. A cet égard, la majorité des villes signalent à nouveau une réduction par rapport à l'année précédente. La part des bénéficiaires de l'aide sociale dans la tranche d'âge de 26 à 35 ans oscille entre 12,5% (Schlieren) et 19,4% (Lausanne), alors que celle des bénéficiaires dans la tranche de 36 à 45 ans est légèrement plus élevée et va de 16,4% (Winterthour et Schaffhouse) à 23,2% (Zoug).

Dans les villes comparées, entre 14,5% (Schaffhouse) et 18% (Wädenswil) des bénéficiaires de l'aise sociale se trouvent dans la tranche d'âge de 46 à 55 ans. La part des bénéficiaires de l'aide sociale plus âgés (entre 55 et 64 ans) a partout augmenté ces dernières années, de sorte que la plupart des villes comptent quelque 10% de personnes de plus de 55 ans soutenues. Il faut considérer que ce groupe en soi comprend de plus en plus de personnes (génération baby-boom) en raison de l'évolution de la structure d'âge de la population.

La part des personnes à l'aide sociale ayant l'âge de la retraite (65 ans et plus) reste globalement minime. Les rentiers avec un faible revenu et peu de fortune ont droit

Figure 16 : Taux des ménages à l'aide sociale par type de ménage en 2017



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

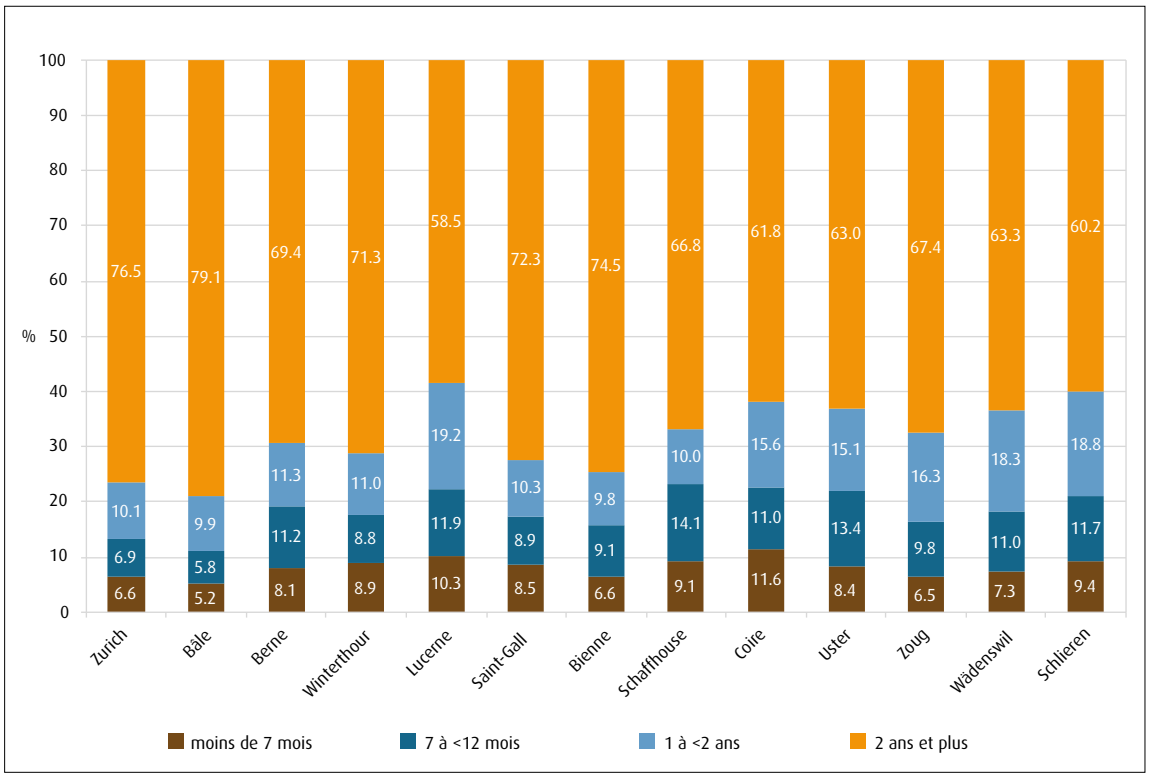
[21] La figure A26, en annexe, rend compte de la durée de domicile pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

à des prestations complémentaires (PC) et perçoivent aussi parfois des aides cantonales et communales additionnelles à l'AVS, elles ne peuvent donc que rarement prétendre à l'aide sociale économique. En outre, les personnes âgées qui résident dans des homes médico-sociaux sont soutenues via l'assurance-maladie. La nécessité de recourir à l'aide sociale relève ainsi de l'exception (délais de carence avant admission, situation incertaine au niveau de la fortune). Il est très rare en Suisse qu'une personne n'ait jamais cotisé à l'AVS et par conséquent n'ait aucun droit à des prestations complémentaires. Les personnes qui ont donné leur fortune (dessaisissement de fortune) sont néanmoins privées de tout ou partie des PC et peuvent en conséquence être amenées à devoir se tourner vers l'aide sociale. Toute réduction des prestations complémentaires a donc une influence directe sur l'aide sociale. Considérée sur le long terme, la part des 65 ans et plus ayant recours à l'aide sociale a diminué. Toutefois, la courbe a tendance à s'inverser avec une légère hausse constatée ces dernières années dans de nombreuses villes. C'est à Zurich que la part des bénéficiaires de l'aide sociale dans cette catégorie est la plus importante (1,9%) et à Coire qu'elle est la plus minime (0,1%).

La répartition des âges au sein de la population d'une ville est déterminante pour évaluer le risque de dépendre de l'aide sociale de chaque tranche d'âge (cf. chapitre 3.1). Une appréciation plus précise implique donc d'analyser le taux d'aide sociale par groupe d'âge, lequel indique la proportion d'un groupe donné bénéficiant de l'aide sociale par rapport au nombre de personnes de ce même groupe au sein de la population (cf. figure 19).

Au même titre que le taux d'aide sociale en général, le taux d'aide sociale spécifique à chaque tranche d'âge varie sensiblement d'une ville à l'autre. Pour le groupe d'âge des moins de 18 ans, il va de 2,6% à Uster à 21,9% à Bienne. En 2017 à Bienne, un enfant sur cinq vit dans une famille qui dépend financièrement de l'aide sociale ; à Uster, c'est un enfant sur quarante. Comme

Figure 17 : Durée de domicile des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale dans la ville concernée en 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : A Bâle (15,3%), Coire (10,4%), Uster (11,9%) et Zoug (15,6%), la part des dossiers sans indication est relativement élevée de sorte que la répartition doit être interprétée avec prudence. Les données concernant Lausanne n'étant pas fiables, la ville n'est pas représentée.

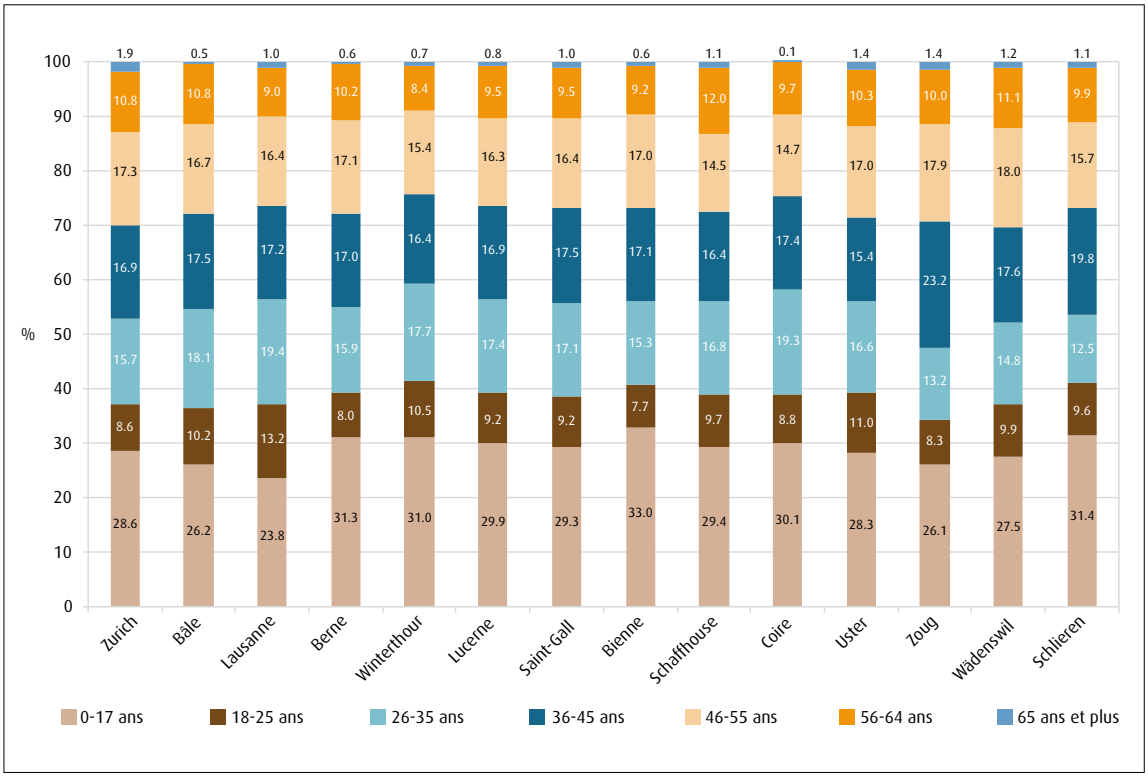
l'illustre de manière impressionnante la figure 19, le risque pour les enfants et les adolescents de dépendre de l'aide sociale est nettement supérieur à la moyenne dans toutes les villes. A Berne, Lucerne et Coire, le taux d'aide sociale chez les mineurs est même plus que doublé par rapport au taux moyen au sein de la population résidente.

A Lausanne, les familles dont le revenu ne couvre pas le minimum vital perçoivent depuis 2011 des prestations complémentaires (cf. chapitre 3.3). Certes, les enfants et les adolescents y sont quand même exposés à un risque élevé de dépendre de l'aide sociale (12,0% chez les moins de 18 ans), mais l'écart par rapport au taux d'aide sociale moyen est moindre que dans les autres villes. En outre, l'introduction des prestations complémentaires pour familles a induit à Lausanne une baisse marquée du taux d'aide sociale chez les mineurs. Situé encore à 16,1% en 2010 (avant l'introduction des PC pour familles), il a constamment baissé depuis lors, y compris durant l'année sous revue (de -0,3 point %).

Aucune autre ville n'a pu enregistrer une telle réduction du taux d'aide sociale chez les enfants et adolescents de moins de 18 ans. Le risque de dépendre de l'aide sociale pour ces derniers a même augmenté dans certaines villes depuis 2013. C'est le cas à Winterthour, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse et Coire, qui signalent en 2017 également à nouveau une hausse par rapport à l'année précédente. Le taux d'aide sociale chez les mineurs a en revanche nettement diminué dans les deux villes bernoises : à Berne, la part est passée de 11,9% en 2013 à 10,4% en 2017, avec un saut plus marqué par rapport à 2016 (-0,7 point %). A Bienne, le taux d'aide sociale chez les mineurs a baissé de 1 point % rien que l'année passée.

Le risque de dépendre de l'aide sociale pour les jeunes de 18 à 25 ans est supérieur à la moyenne dans certaines villes et inférieur à la moyenne dans d'autres. Le taux d'aide sociale pour cette catégorie est très élevé à Bâle, Lausanne et Uster, et très bas à Saint-Gall et Schlieren. Considéré sur une période plus longue, le taux d'aide

Figure 18 : Proportion des groupes d'âge en 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

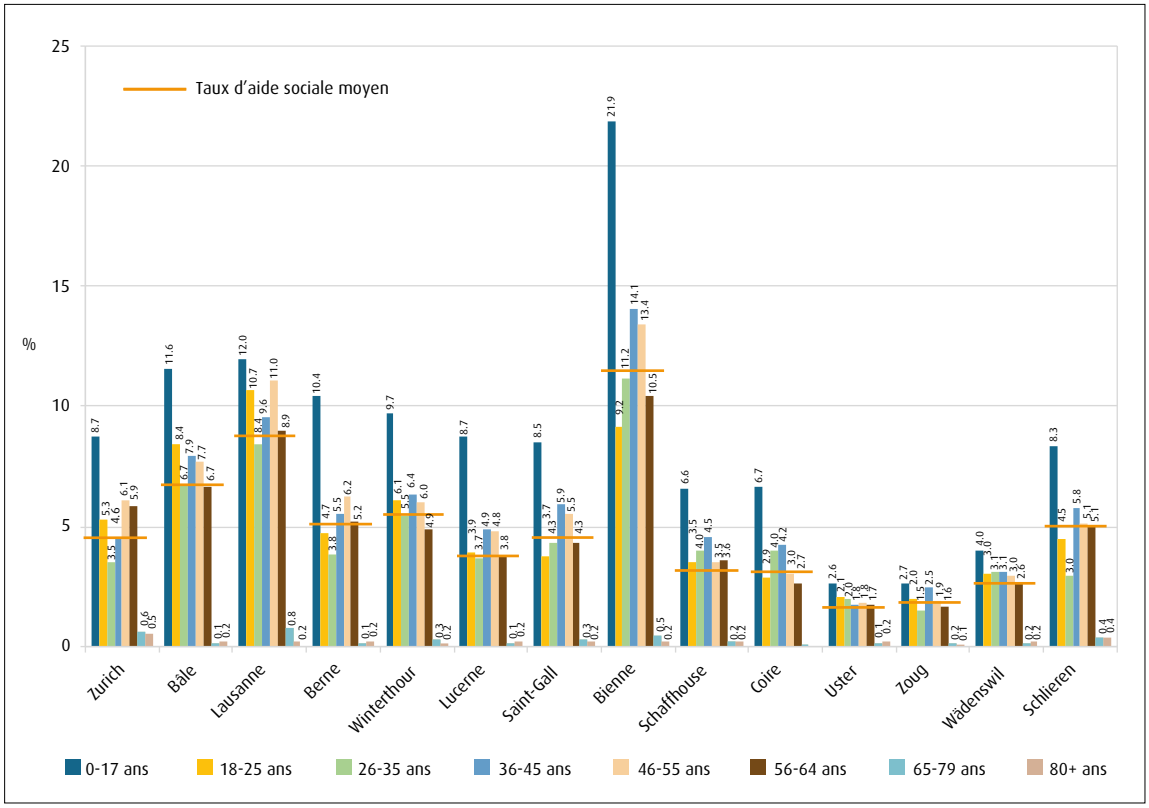
sociale dans cette tranche d'âge a tendance à baisser dans les villes. En 2016, cette tendance ne s'était toutefois pas confirmée et le taux d'aide sociale chez les jeunes de 18 à 25 ans présentait une nette hausse dans plusieurs villes (Bâle, Lausanne, Wädenswil et Schlieren). En 2017, la situation s'est à nouveau normalisée, autrement dit le taux d'aide sociale a retrouvé le niveau d'avant 2016. Coire également fait état d'une stabilisation. En revanche, Winterthour, Lucerne, Schaffhouse et Uster connaissent une nouvelle hausse du risque pour les jeunes adultes de se trouver à l'aide sociale. A Berne et Bienne, ce risque diminue de manière constante depuis 2013 et l'évolution se confirme durant l'année sous revue (à ce sujet, cf. chapitre 5.3 et figure 32).

Le taux d'aide sociale chez les 26 à 35 ans se situe dans la majorité des villes au-dessous ou légèrement au-dessus de la moyenne ; il est clairement inférieur à la moyenne à Zurich, Berne et Schlieren. Ce taux marque une évolution parallèle à celui de l'aide sociale au sein de la population en général. A Bienne, le risque pour ce groupe d'âge de dépendre de l'aide sociale diminue de manière constante et significative depuis 2013.

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

De même, le taux d'aide sociale chez les 46 à 55 ans est le plus souvent supérieur à la moyenne. Il est même plus élevé que pour la tranche d'âge précédente (36–45 ans) à Zurich, Lausanne et Berne. Le risque de dépendre de l'aide sociale pour les personnes entre 46 et 55 ans

Figure 19 : Taux d'aide sociale par groupe d'âge en 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

augmente dans la plupart des villes. C'est le cas en particulier à Bienne : alors que ce risque chez les personnes de moins de 36 ans a fortement baissé, le nombre des personnes âgées entre 46 et 55 ans à l'aide sociale ne cesse d'augmenter. En 2013, le taux d'aide sociale dans ce groupe d'âge était encore de 11,9% ; il a ensuite constamment augmenté pour atteindre 13,4% en 2017. Seule la ville de Zurich connaît une évolution contraire, avec une légère baisse depuis 2013.

Pour la tranche d'âge de 56 à 64 ans également, le taux d'aide sociale suit une nette tendance à la hausse depuis 2013 dans pratiquement toutes les villes. Ce groupe d'âge, longtemps resté très peu touché par le risque de dépendre de l'aide sociale, a déjà rejoint voire dépassé la moyenne dans certaines villes.

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

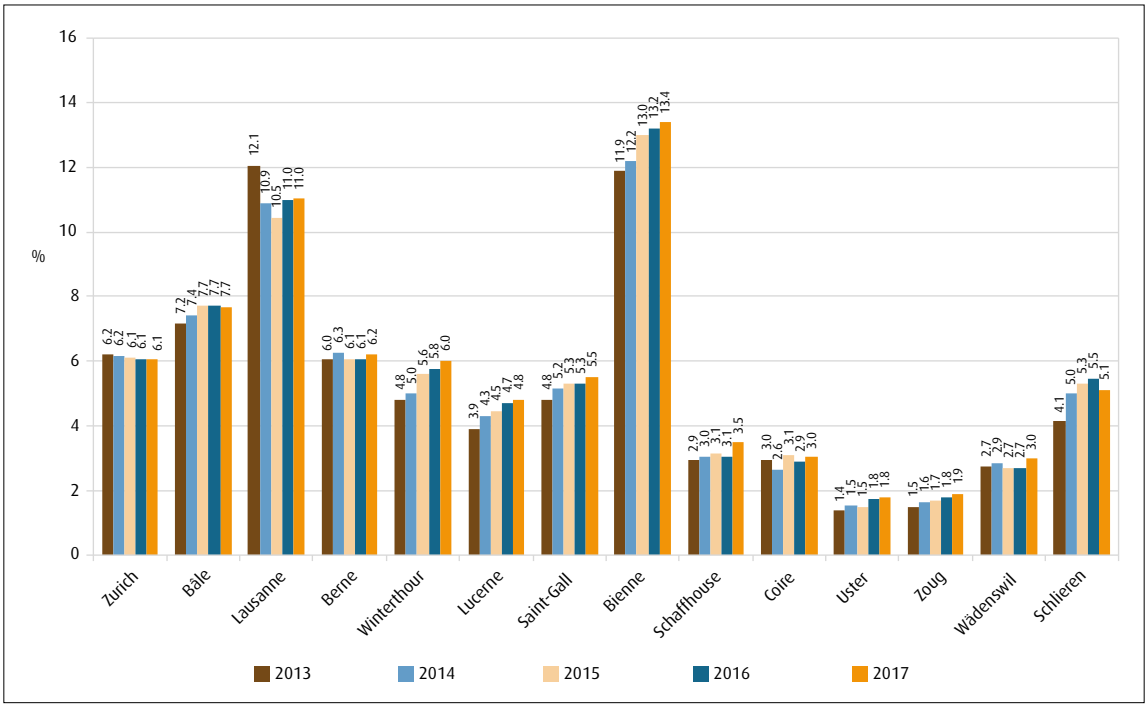
Le taux d'aide sociale par nationalité et par sexe (cf. figure 21) présente dans toutes les villes des caractéristiques semblables : l'écart est très marqué entre les Suissesses et les étrangères, puisque le taux d'aide sociale est le plus bas chez les premières et le plus élevé chez les secondes. Le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

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

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

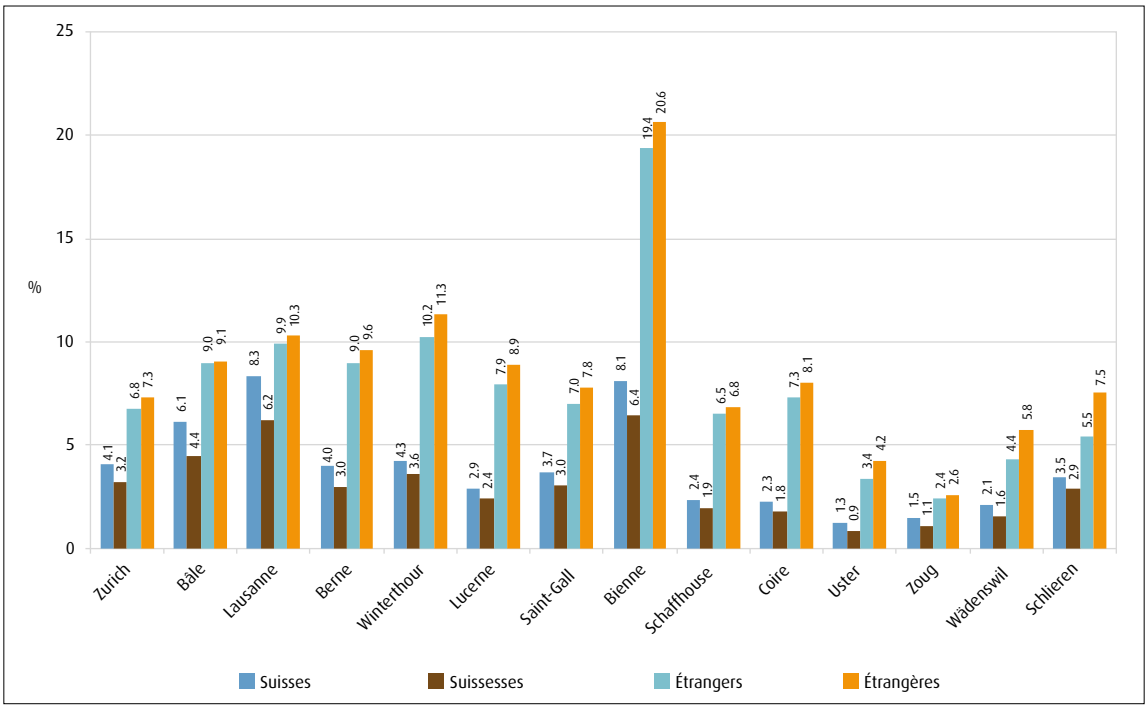
C'est de loin à Bienne que le risque pour les étrangers de dépendre de l'aide sociale est le plus marqué, avec une part de 20% des résidents d'origine étrangère bénéficiant d'un soutien. Suivent Winterthour (10,8%), Lausanne (10,1%) ainsi que Berne (9,3%) et Bâle (9,0%). Et c'est à Uster et à Zoug que ce risque est le moindre – chez les étrangers comme pour l'ensemble de la population – avec respectivement 3,8% et 2,5%. L'évolution du risque de dépendre de l'aide sociale pour la population étrangère ou pour la population suisse dans les villes (figure A18 et figure A19, en annexe) ne dégage aucune tendance claire. A Berne et à Bienne, ce risque a diminué au cours des cinq dernières années aussi bien dans le premier groupe que dans le second ; à Winterthour, Lucerne et de manière moins marquée à Bâle, Saint-Gall et Coire, il tend à augmenter également des deux côtés. Après une hausse à Schlieren également jusqu'en 2016, cette commune connaît une nette diminution du taux d'aide sociale pour les résidents aussi bien étrangers qu'indigènes. Schaffhouse et Uster indiquent un risque en augmentation pour la population étrangère et stable pour la population suisse. A Zurich, le taux des deux groupes évolue en parallèle : légère baisse avant retour à la hausse depuis deux ans. A Wädenswil finalement, le taux d'aide sociale est stable pour les Suisses alors qu'il baisse légèrement depuis trois ans chez les étrangers.

Figure 20 : Evolution du taux d'aide sociale dans la tranche d'âge 46–55ans, 2013–2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure 21 : Taux d'aide sociale par nationalité et sexe en 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Dans la plupart des villes, la part des étrangers bénéficiaires de l'aide sociale par rapport au total des personnes soutenues se situe autour de 50% (cf. figure A20, en annexe). Le maximum est enregistré à Schlieren avec 64%, suivie de Bienne (58%) et de Schaffhouse (55%). Même avec une proportion d'étrangers comparativement inférieure à la moyenne (cf. tableau 2, chapitre 3), ce groupe de population présente à Schaffhouse un risque bien plus élevé de dépendre de l'aide sociale que les résidents citoyens suisses. A Zurich, Berne, Winterthour, Saint-Gall, Coire, Zoug et Wädenswil la part des bénéficiaires de l'aide sociale d'origine étrangère est supérieure à 50%. A Lausanne, la part des personnes ayant la citoyenneté suisse a augmenté ces dernières années ; elle a baissé à Bâle, Berne, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse et Schlieren et est restée stable dans les autres villes.

L'origine de la population résidente étrangère est généralement très diverse, et cette diversité se retrouve chez les étrangers soutenus par l'aide sociale. Comme le montre la figure A21, en annexe, on distingue trois groupes de pays d'origine : les pays UE/AELE, le reste de l'Europe (pays de l'Ex-Yougoslavie, Turquie, Russie, Ukraine) et les pays extra-européens. En moyenne sur les 14 villes étudiées, près de 27% des bénéficiaires de l'aide sociale sans passeport suisse viennent de la zone UE/AELE (la proportion varie d'un bon 18% à Berne à presque 40% à Uster) ; 26% environ sont originaires des autres pays d'Europe (la proportion va de juste 15% à Coire à juste 40% à Winterthour).

Ces dernières années, certaines villes ont connu une modification dans la composition des étrangers bénéficiaires de l'aide sociale : la part des ressortissants d'un État UE/AELE accuse une hausse dans les petites villes d'Uster, Zoug, Wädenswil, mais aussi à Bâle et dans une moindre mesure à Zurich. La part des ressortissants de pays extra-européens a parfois considérablement grossi dans nombre de villes, notamment celles de taille moyenne (à ce propos, cf. chapitre 4.1 et figure 7). La croissance est spécialement marquée à Schaffhouse et à Coire. La situation est stable par contre dans les petites villes d'Uster, Zoug et Wädenswil, comme aussi à Schlieren. De même, les trois plus grandes villes ne signalent que peu de changement à cet égard.

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

La comparaison des taux d'aide sociale chez les personnes divorcées et chez les personnes mariées montre que le risque de dépendre de l'aide sociale à la suite d'un divorce est très différent d'une ville à l'autre. A Uster et à Zoug, le rapport est de un à quatre ; à Saint-Gall, Coire

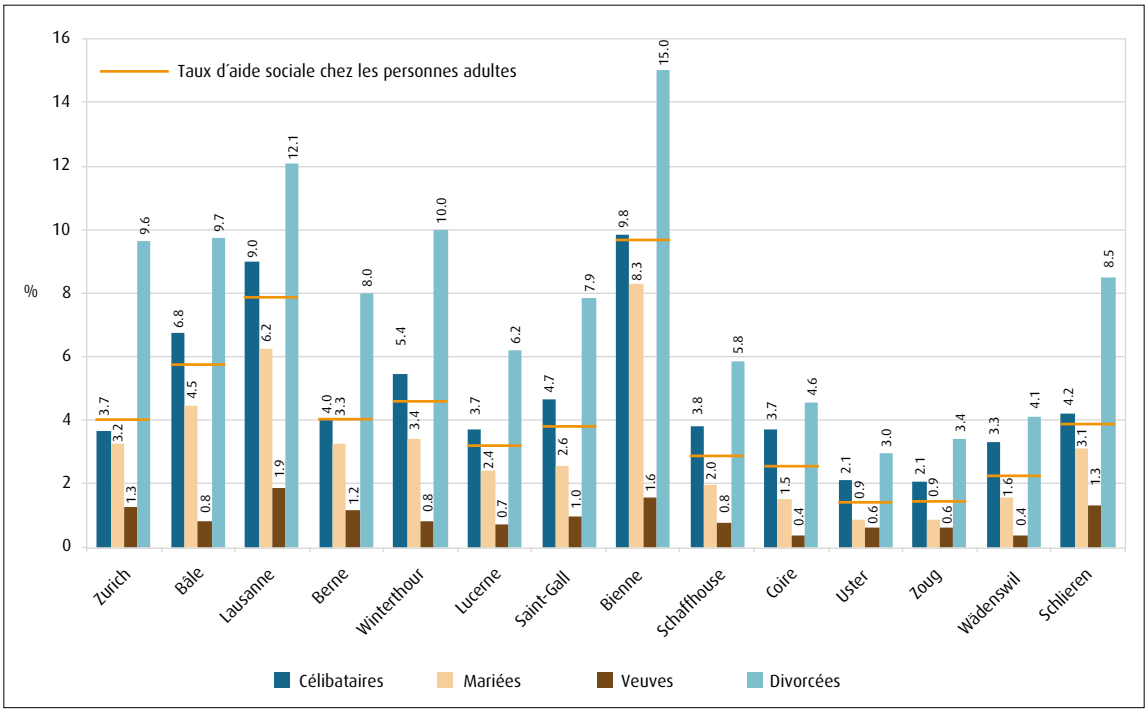
et Schlieren, le risque est encore multiplié par trois ; l'écart est le plus faible à Bienne et à Lausanne, où le risque de dépendre de l'aide sociale est en soi déjà élevé chez les personnes mariées. En outre, le taux d'aide sociale est plus élevé chez les hommes divorcés que chez les femmes divorcées dans la plupart des villes (cf. figures A22 et A23, en annexe).

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

Une grande partie des adultes soutenus ne dispose d'aucune formation professionnelle reconnue. Dans la plupart des villes, 40% (Zoug) à 62% (Schlieren) des adultes bénéficiant de l'aide sociale n'ont pas de formation professionnelle (cf. figure 23) ; 34% (Schlieren) à 51% (Wädenswil) disposent d'une formation professionnelle ou d'un diplôme de maturité et moins de 10% ont achevé une école supérieure (exceptions : Zurich 10,4%, Zoug 11,5% et Lausanne 12,1%).

La part des actifs parmi les bénéficiaires de l'aide sociale varie également selon les villes considérées (cf. figure 24) et oscille entre moins d'un cinquième (Zurich, Bienne) et plus d'un quart (Bâle, Berne, Coire, Zoug et Wädenswil). Par rapport à l'année précédente, la proportion marque une hausse dans la majorité des villes. Parmi les actifs soutenus, on trouve des travailleurs pauvres (ou working poor ; recours à l'aide sociale malgré un emploi avec un taux d'activité correspondant à 90% au moins dans le ménage), des per-

Figure 22 : Taux d'aide sociale selon l'état civil en 2017 (bénéficiaires de l'aide sociale dès 18 ans)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

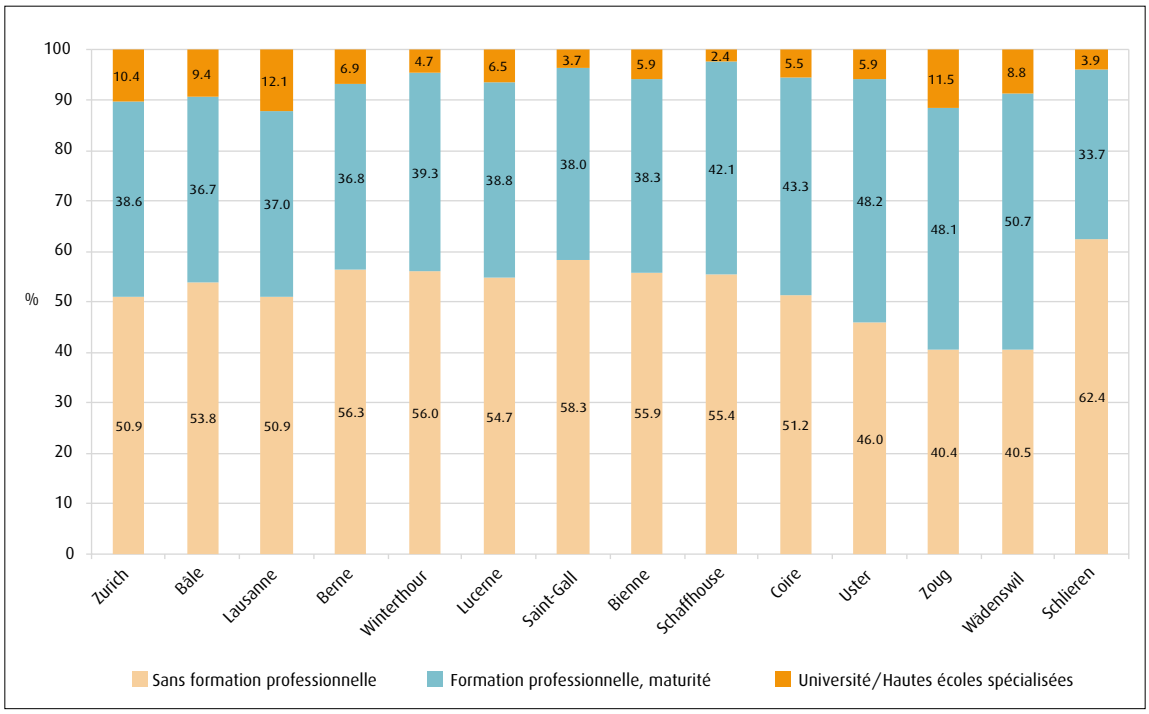
Note : Pour la comparaison, seul le taux d'aide sociale chez les personnes adultes est indiqué. Ce taux est généralement inférieur au taux d'aide sociale général car il ne tient pas compte de la part généralement supérieure à la moyenne des enfants et des jeunes bénéficiant de l'aide sociale.

sonnes travaillant dans des conditions précaires (travail sur appel, jobs occasionnels) ainsi que des indépendants et des employés à temps partiel qui dépendent d'une aide pour compléter leur revenu.

La part des personnes sans emploi[22] à l'aide sociale se situe pour l'année sous revue entre 31,3% (Zurich) et 45,2% (Bienne). En font également partie les personnes en fin de droits et d'autres personnes à la recherche d'un emploi, même si elles suivent un programme de réinsertion ou d'occupation. Par rapport au total des personnes soutenues, la part des non-actifs dans les villes étudiées n'a que peu varié par rapport à l'année précédente. Considérée sur les cinq dernières années, elle tend à diminuer à Zurich, Berne et Bienne. Elle augmente dans les autres villes, étant entendu que les variations d'année en année sont toujours plus prononcées dans les petites villes en raison du nombre plutôt restreint de dossiers.

La part des personnes sans activité lucrative à l'aide sociale varie également beaucoup d'une ville à l'autre, allant de plus de 30% à Berne jusqu'à près de 50% des personnes soutenues à Zurich. Comptent au nombre des personnes sans activité lucrative les hommes et les femmes qui sont temporairement ou durablement incapables de travailler ou d'accepter un poste de travail en raison de circonstances diverses (maladie, accidents, soins à des proches ou accomplissement d'une formation)[23]. On ne signale à cet égard aucune évolution significative dans les villes comparées (cf. figure A24, en annexe).

Figure 23 : Niveau de formation des bénéficiaires de l'aide sociale dès 18 ans en 2017 (dernière formation achevée)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

[22] Les personnes sans emploi – ou non actives – comprennent aussi celles qui sont inscrites ou non à l'ORP à la recherche d'un emploi ainsi que les personnes qui suivent un programme de réinsertion ou d'occupation.

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

4.4 Indicateurs financiers de l'aide sociale

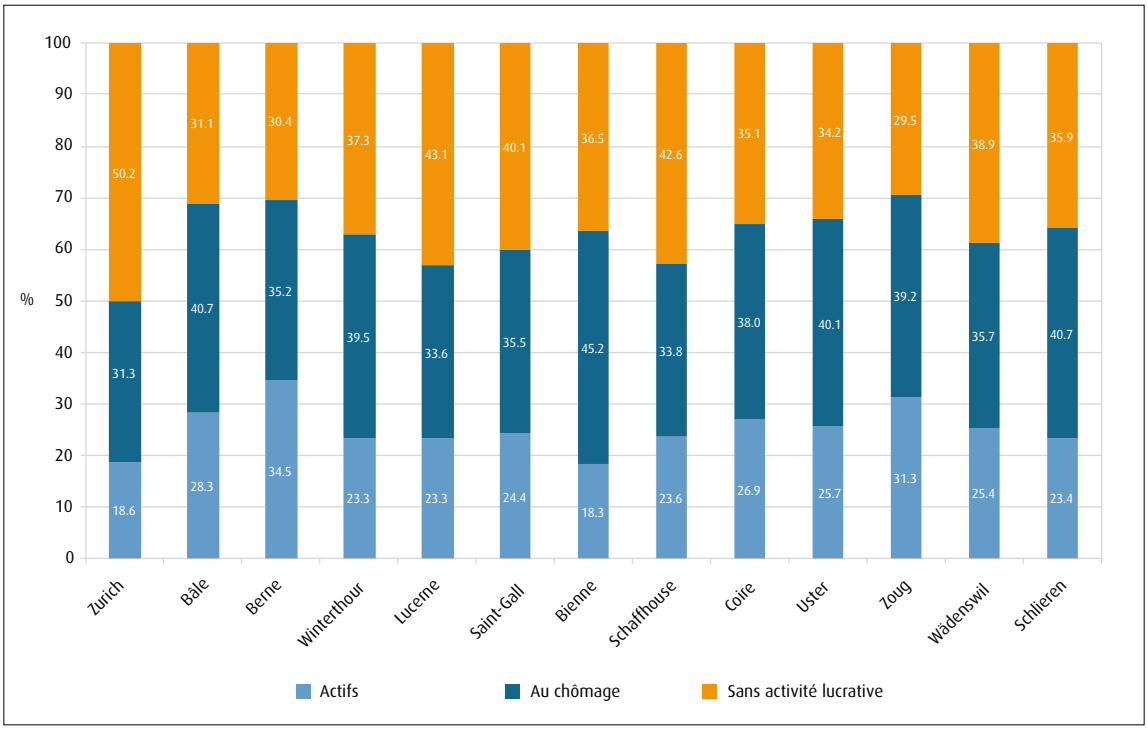
La statistique de l'aide sociale établie par la Confédération est une statistique de cas individuels. Elle permet de déduire et de décrire l'évolution des cas et des caractéristiques structurelles propres aux dossiers et aux personnes soutenues. Le relevé contient en outre des données sur les besoins individuels, la situation du revenu dans un mois donné et le total des versements effectués par dossier. Toutefois, cette statistique ne donne aucune indication quant aux charges financières supportées et aux remboursements comptabilisés (y compris écritures de régularisation en fin d'année) par une ville au titre de l'aide sociale économique pendant une année calendaire. Seule la comptabilité municipale peut fournir ces données, qui sont donc recueillies directement auprès de chaque ville.

Le chapitre 4.4.1 présente et commente les indicateurs financiers disponibles tirés de la statistique suisse de l'aide sociale ; le chapitre 4.4.2 réunit et analyse les dépenses nettes en matière d'aide sociale telles qu'elles ressortent des chiffres fournis par les villes elles-mêmes.

L'OFS publie régulièrement la statistique financière de l'aide sociale au sens large, la dernière édition portant sur les années 2003 à 2016 (cf. chapitre 3.3). Ce document porte aussi bien sur l'aide sociale au sens strict (l'aide sociale effective telle qu'analysée dans le présent rapport) que sur d'autres prestations sous condition de ressources accordées en amont de l'aide sociale. Ainsi, l'aide sociale au sens large inclut, outre l'aide sociale au sens strict, les prestations complémentaires à l'AVS/AI, les allocations cantonales pour invalides et vieillesse, les allocations de chômage, les aides aux familles, les avances sur pensions alimentaires ainsi que les aides au logement.

Selon l'OFS, la Confédération, les cantons et les communes ont dépensé en 2016 quelque 8,2 milliards de francs au titre des prestations de l'aide sociale au sens large. Ces charges accusent une hausse d'un bon 80% sur les 15 dernières années. Sur ce montant, les prestations complémentaires à l'AVS/AI représentent une part de juste 60% (CHF 4,9 mia) et l'aide sociale au sens strict un tiers (CHF 2,7 mia). Les autres prestations de l'aide sociale au sens large (allocations pour invalides et

Figure 24 : Situation financière des bénéficiaires de l'aide sociale dès 15 ans en 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : La part des disparus étant supérieure à 26% à Lausanne, les données pour cette ville ne sont pas présentées. La différence entre les personnes au chômage et les personnes non actives n'est pas toujours évidente.

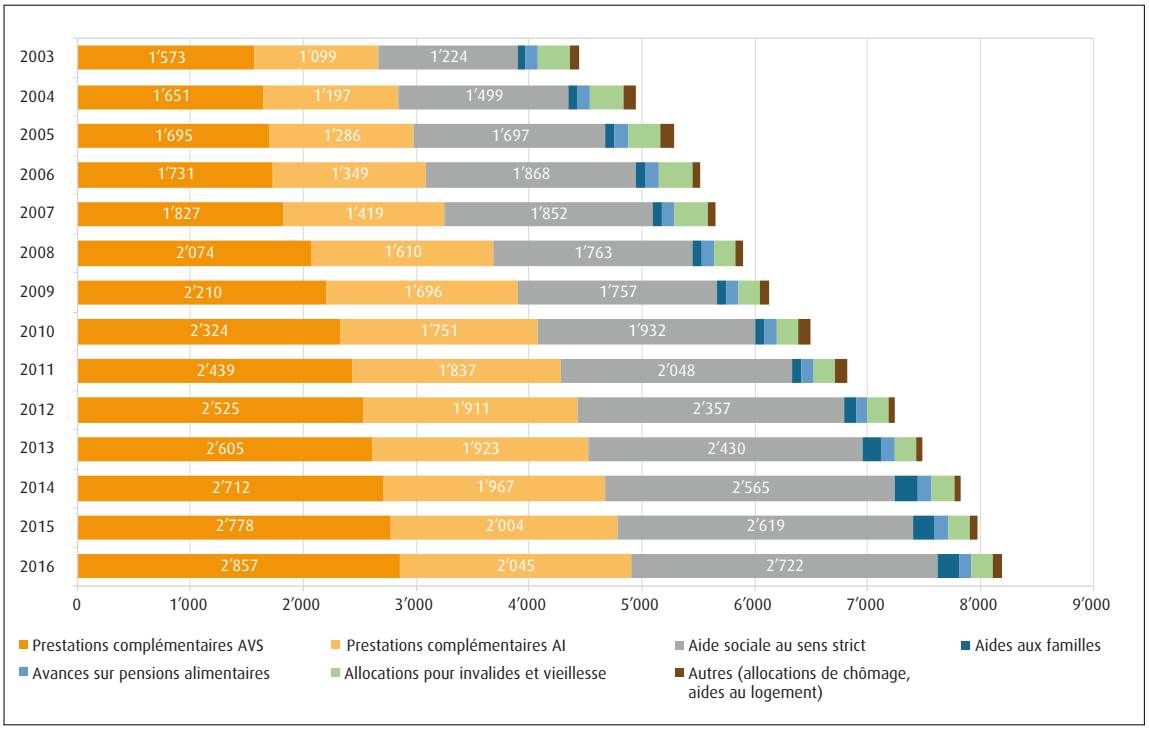
vieillesse, allocations de chômage, aides aux familles, avances sur pensions alimentaires et aides au logement) constituent ensemble 6,9% des dépenses. Ce groupe de prestations n'est pas proposé de manière identique dans tous les cantons (différences dans l'organisation et dans la palette des offres). Ces chiffres ne tiennent pas compte de l'aide sociale dans le domaine de l'asile.

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

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

A partir de la statistique de l'aide sociale, on peut procéder à des évaluations détaillées de la situation financière des bénéficiaires de l'aide sociale.[24] Sur l'ensemble des cas, une part considérable dispose d'un revenu propre (revenu d'une activité lucrative, pension alimentaire, prestations d'une assurance sociale, autres prestations sous condition de ressources) et ne touche des prestations de l'aide sociale qu'à titre complémentaire afin de couvrir le minimum vital. Ainsi, en moyenne sur les 14 villes étudiées, 43,5% des bénéficiaires de l'aide sociale disposent d'un revenu propre. Cette part est en léger recul depuis quelques années. La part des dossiers avec revenu propre varie considérablement entre les villes. Elle est de 55% environ à Zoug et à Schaffhouse, contre juste 50% à Coire et à Schlieren. C'est à Zurich, Berne et Bienne qu'elle est la plus faible, avec environ 33–35%% selon le cas.

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



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

[24] Résumé des données par dossier sans délimitation annuelle

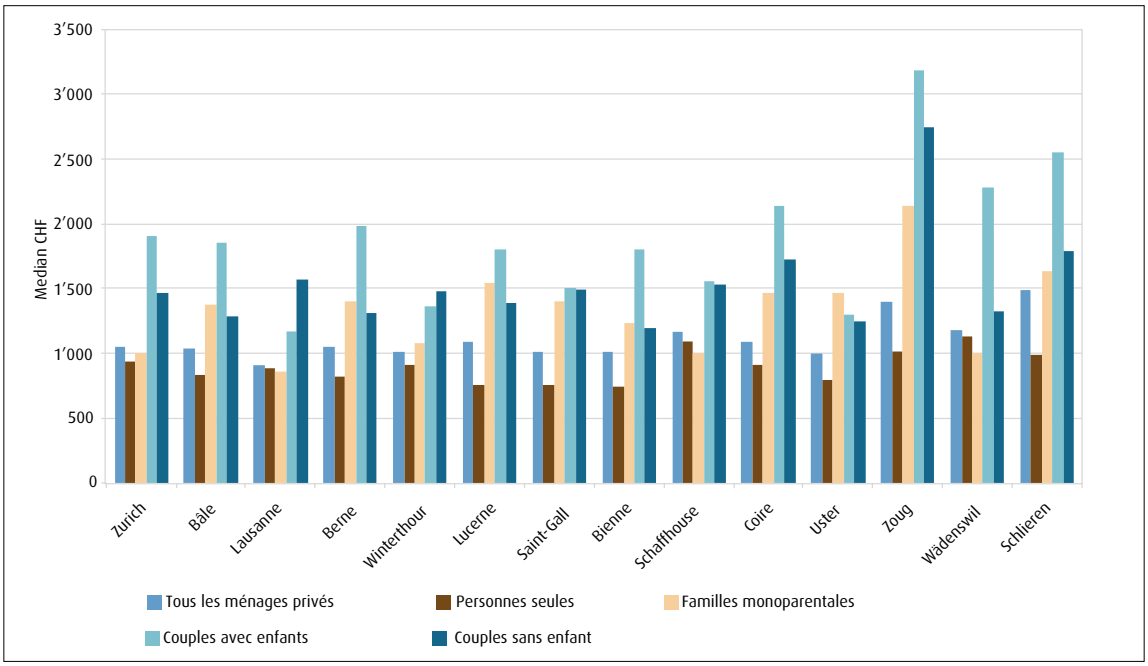
Le niveau des revenus propres est très différent selon la situation familiale considérée et oscille en moyenne sur toutes les villes (médiane) entre CHF 949 (personnes seules) et CHF 1899 (couples avec enfants). Il diverge cependant aussi entre les villes selon le type de ménage (cf. figure 26). Les couples avec enfants disposent ainsi en moyenne (médiane) de revenus propres allant de CHF 1240 (Lausanne) à env. CHF 2620 (Zoug)[25].

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

Si l'on considère uniquement le revenu de l'activité lucrative, on voit qu'une moyenne de 30% environ des ménages privés soutenus dans les villes étudiées perçoivent un salaire. On constate aussi que ce salaire ne suffit pourtant pas à couvrir le minimum vital pour près de 60% des couples avec enfants en moyenne. Les familles monoparentales et les couples sans enfant sont plus rares à avoir une activité lucrative (41% à 45%). Pour les personnes seules, cette part est d'un bon cinquième.

Comme on peut s'y attendre, le besoin brut[26] calculé (figure 27) dépend de façon marquante de la structure des unités d'assistance. En même temps cependant, on ne signale pas de grosses différences entre les villes dans les dépenses calculées par type d'unité. Les minimes écarts constatés s'expliquent principalement par les différents niveaux de loyer et la structure d'habitat propre à chaque ville.

Figure 26 : Revenu propre durant le mois de référence selon la structure de l'unité d'assistance en 2017 (uniquement avec revenu)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Dans les petites villes, le nombre de dossiers utilisés pour calculer le revenu pour un mois par type de dossier est très restreint, ce qui amplifie de manière excessive les variations d'une année à l'autre et limite aussi quelque peu la comparaison entre les villes. Ainsi, par exemple, le revenu médian des couples avec enfants à Zoug est calculé sur la base de 18 dossiers seulement ; pour les couples sans enfant, ce sont 13 dossiers. Les données ne se réfèrent qu'à des personnes soutenues dans des ménages privés ; les ménages collectifs ne sont pas pris en compte.

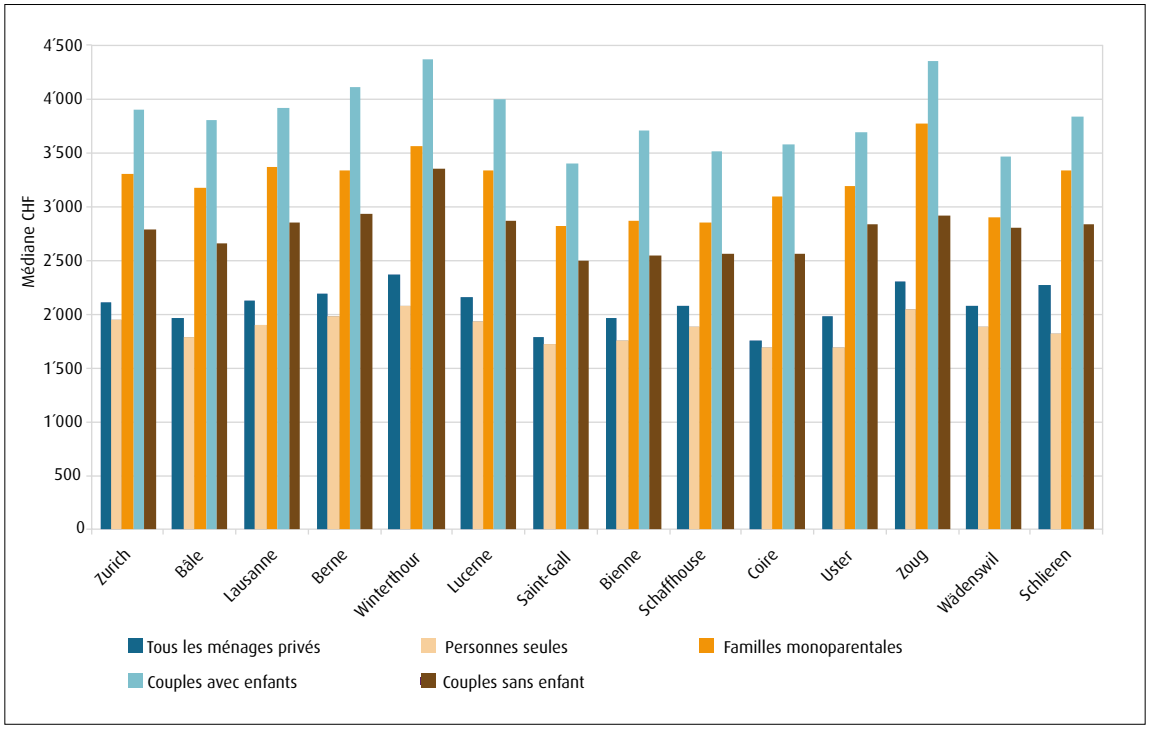
[25] La valeur médiane à Zoug se base toutefois sur 15 dossiers seulement.
[26] Le besoin brut équivaut au budget total du ménage de l'unité d'assistance avec tous les postes de dépenses considérés (sans déduction des éventuels revenus existants).

Ces différences se manifestent aussi dans la part du loyer calculée dans le budget de soutien (cf. figure 28). Cette part moyenne est nettement plus basse dans certaines villes que dans d'autres. Saint-Gall, Bienne et Schaffhouse disposent visiblement encore de logements plutôt bon marché également pour des familles avec enfants et monoparentales. A Zoug, les loyers sont généralement plus chers, surtout pour les couples avec enfants et les familles monoparentales. L'évaluation des coûts de loyer par pièce selon la structure des unités d'assistance aboutit à un résultat analogue (cf. figure A27, en annexe).

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

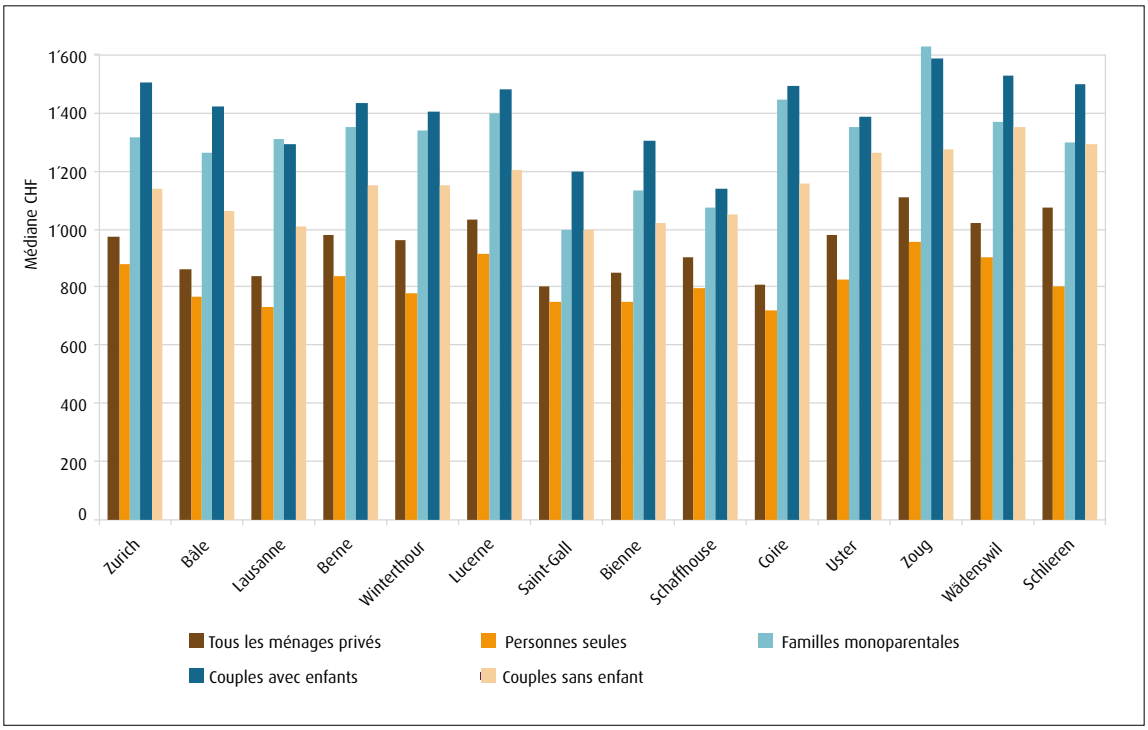
Les bases légales des cantons n'ont parfois que le caractère d'une recommandation, raison pour laquelle ces suppléments ne sont pas en place dans toutes les communes. En outre, la conception du système de prestations au niveau cantonal de même que la pratique de mise en œuvre par les différents services sociaux peuvent varier sensiblement. Cette pratique dépend notamment de la composition des bénéficiaires de l'aide sociale, de la situation sur le marché du travail et de l'offre en programmes de réinsertion.

Figure 27 : Besoin brut durant le mois de référence selon la structure de l'unité d'assistance en 2017



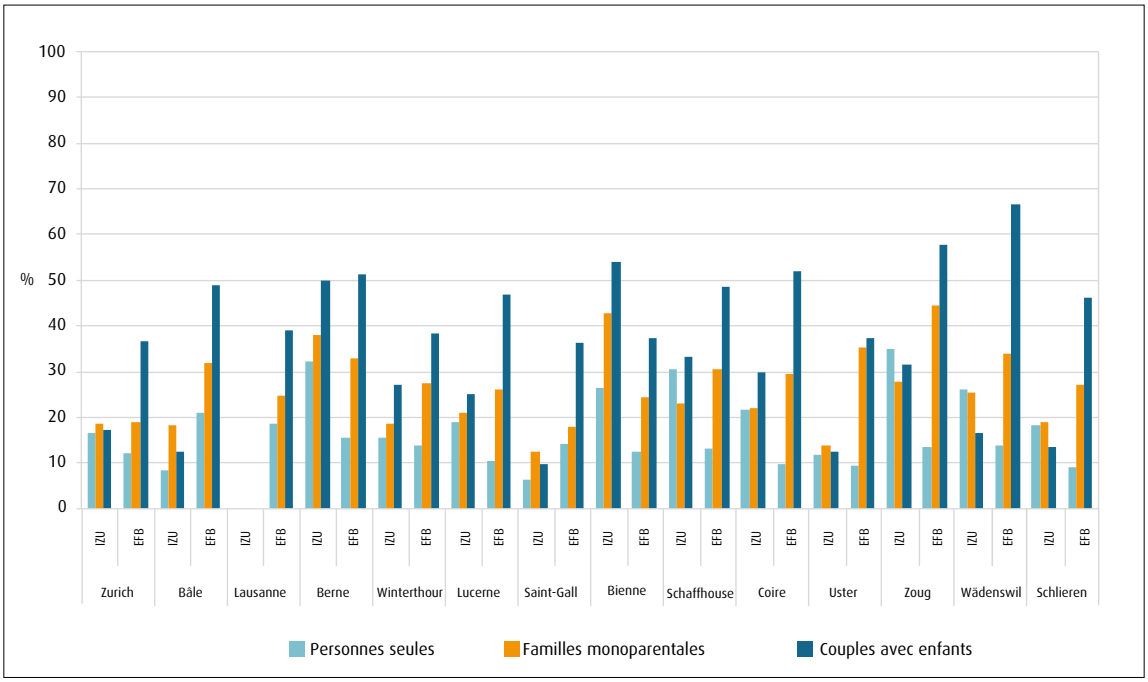
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Les données ne se réfèrent qu'à des personnes soutenues dans des ménages privés ; les ménages collectifs ne sont pas pris en compte.

Figure 28 : Part du loyer prise en compte selon la structure de l'unité d'assistance en 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Les données ne se réfèrent qu'à des personnes soutenues dans des ménages privés ; les ménages collectifs ne sont pas pris en compte. Dans les petites villes, ces évaluations se basent parfois sur un nombre restreint de cas (p. ex. à Zoug : 18 couples avec enfants et 14 couples sans enfant) et peuvent donc aboutir à des variations importantes d'une année à l'autre.

Figure 29 : Suppléments (SI, Franchise) perçus pendant le mois de référence selon certains types de ménage en 2017



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

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

La révision des normes CSIAS de 2015/2016 a entraîné globalement une réduction des contributions assurées par l'aide sociale. La suppression du SMI n'a pas été compensée par une autre prestation. De plus, plusieurs villes ont restreint les conditions permettant l'octroi d'un SI. A Lucerne, p. ex., le SI n'est plus accordé que si la personne fait des efforts pour se réinsérer sur le premier marché du travail. Le fait de s'occuper de proches notamment ne donne généralement plus droit à un SI. La part des cas ne bénéficiant d'aucun des suppléments mentionnés a dès lors aussi augmenté depuis 2015 dans la majorité des villes.

4.4.2 Coûts de l'aide sociale

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

- Nombre d'habitants et évolution démographique, environnement socio-économique (cf. chapitres 3.1 et 3.2)
- Coût de la vie (p. ex. loyers)
- Palette des prestations cantonales sous condition de ressources en amont (cf. chapitre 3.3)
- Composition des dossiers (part des familles nombreuses, personnes seules, personnes avec revenu propre et soutien complémentaire, etc.), part des personnes placées et durée de soutien (cf. chapitres 4.1 et 4.2)
- Formes d'organisation (p. ex. offres régionales) et modes de décompte
- Prescriptions cantonales en matière de financement des mesures ordonnées pour l'intégration professionnelle et sociale, des séjours en institution ou de l'accueil des enfants (les coûts ne sont pas toujours intégralement imputés sur les comptes d'assistance individuels mais parfois cofinancés par d'autres sources [subventions]).

Dans certains cantons, les mesures ne sont pas financées par la ville mais par le canton. En outre, même si la ville supporte en principe elle-même les coûts, ces mesures peuvent être financées selon un système de versement direct à la personne (financement «sujet») ou à l'institution (financement «objet») ou selon un système mixte (cf. tableau 4).[27] Les coûts nets par dossier sont en principe d'autant plus élevés pour une ville que celle-ci finance des mesures et des institutions par des versements directs à la personne. Lorsque le financement est majoritairement de type sujet, le total des coûts des mesures est imputé aux comptes d'assistance individuels. Une comparaison des coûts par dossier entre les villes doit prendre en compte ces différents paramètres.

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

Comme déjà mentionné, les données indiquées ci-après sont fournies par les villes elles-mêmes à partir des comptes de la commune et ne proviennent pas de la statistique de l'aide sociale. Les coûts nets par dossier assumés par les villes impliquées oscillent en 2017 entre juste CHF 10'000 (Zoug) et plus de CHF 20'000 (Schlieren, Winterthour, Wädenswil). Il convient à ce titre d'observer qu'à Zoug les montants importants liés au placement en institution n'entrent pas dans les coûts de l'aide sociale économique car ils sont supportés par le canton. D'autres villes également n'assument qu'une partie de ces frais.

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

[27] Les institutions avec **financement de l'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 la personne** 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 règlements différents en matière de soutien des parents peut aussi avoir une influence sur les coûts : les contributions des parents p. ex. aux frais des crèches ou des lieux d'accueil des enfants qui doivent être assumées par l'aide sociale varient considérablement selon la manière dont le système est conçu.

Les coûts de l'aide sociale ont augmenté ces dernières années. Une des raisons principales en est la hausse du nombre de dossiers dans certaines villes (cf. chapitre 4.1). La durée de soutien moyenne ayant par ailleurs également progressé, il y a toujours plus d'unités soutenues pendant plus de douze mois (une année entière) au lieu de seulement quelques mois dans l'année. En outre, le financement des mesures a tendance ces dernières années à être de plus en plus assuré par des versements directs à la personne, ce qui grève le compte individuel des bénéficiaires de l'aide sociale. Le revenu disponible des personnes soutenues n'a pourtant pas évolué à la hausse, mais plutôt à la baisse : avec l'introduction des incitations (suppléments) en 2005, on avait aussi diminué le besoin de base. Pour les jeunes adultes, le besoin de base avait aussi été limité et les frais de loyer pris en charge drastiquement réduits. La révision des normes CSIAS de 2015/2016 a de surcroît supprimé le supplément minimal d'intégration et la pratique d'octroi du supplément d'intégration s'est nettement durcie.

Les coûts par habitant supportés par une ville peuvent constituer un autre indicateur (dernière colonne du tableau 4). Ce montant est principalement déterminé par la part des personnes dépendantes de l'aide sociale : plus le taux d'aide sociale est élevé, plus les coûts par habitant sont importants. A Bienne, où le taux d'aide sociale est clairement supérieur à la moyenne, les coûts par habitant sont aussi très élevés. La capacité contributive enregistrée dans cette ville (cf. figure A8, en annexe) laisse à penser que de nombreux résidents vivent tout près du seuil de pauvreté et sont donc assez vite contraints de recourir à l'aide sociale en cas d'événements imprévisibles (problèmes de santé, perte d'emploi, divorce, etc.).

Tableau 4 : Financement de mesures spécifiques et coûts nets par année (2017)

Ville	Prise en charge des enfants	Homes (établissements stationnaires)	Mesures intégration sociale et professionnelle	Coûts nets par dossier en CHF	Coûts nets par personne soutenue en CHF	Coûts nets par habitant de la ville en CHF
Zurich	mixte	mixte	suj.	15'693	10'344	495
Bâle	mixte	mixte	mixte	13'838	9'148	606
Berne	mixte	mixte	mixte [2)]	16'018	10'539	528
Winterthour	mixte	mixte	suj.	21'533	13'383	753
Lucerne	mixte	mixte	mixte	15'139	9'960	405
Saint-Gall	mixte	mixte	mixte	15'555	10'303	474
Bienne	mixte	mixte	mixte [2) 4)]	16'674	9'900	1'141
Schaffhouse	suj.	suj.	suj.	15'952	10'216	359
Coire	mixte	mixte	mixte	19'072	12'440	396
Uster	mixte	mixte	suj.	12'819	8'509	145
Zoug	obj.	*** [1)]	mixte [3)]	9'955	6'902	119
Wädenswil	mixte	mixte	***	20'458	13'124	343
Schlieren	suj.	mixte	suj.	20'579	12'230	571

Source : Relevé assuré par les villes impliquées dans la comparaison des indicateurs de l'aide sociale, BHF, Travail social ; pas de données pour la ville de Lausanne.
Note : les coûts par ville indiqués ne tiennent pas compte d'une éventuelle péréquation des charges cantonale. Tous les cantons ne connaissent pas un tel système.

Légende :
suj.: Financement par versements directs à la personne
obj.: Financement par subventions à l'objet
mixte: Le financement des mesures n'est pas clairement de type sujet ou objet.
*** Les mesures ne grèvent pas l'aide sociale économique.

1) Financé intégralement par le canton.
2) Seule une part minime des coûts des programmes d'occupation ou de réinsertion grève l'aide sociale.
3) Le financement des mesures d'intégration sociale est de type sujet, celui des mesures d'intégration professionnelle est de type mixte.
4) Le montant des coûts s'explique par des raisons d'ordre technique : avec le canton, les allocations familiales ne peuvent être comptabilisées que tous les deux ans.

5 Adolescents et jeunes adultes à l'aide sociale

5.1 Introduction

Le passage de la jeunesse à l'âge adulte est une phase qui porte en elle nombre de changements et d'aiguillages essentiels. En font partie, notamment, le choix d'un métier, la fin d'une formation, l'aménagement d'un premier logement à soi, l'entrée dans le monde du travail, les premiers pas dans une vie de couple voire la fondation d'une famille avec la naissance d'un premier enfant. Le chemin vers l'indépendance n'est pas toujours sans embûches. Pour mener une vie indépendante et autodéterminée, il est nécessaire d'investir dans la formation. Se lancer dans une formation, la mener jusqu'au bout, persévérer même en cas d'échecs et finalement entrer dans la vie professionnelle demandent des efforts et de la motivation.

Dans la mesure où une première formation postobligatoire (degré secondaire II) n'est pas ou que très peu rémunérée, un soutien financier est aussi nécessaire durant cette phase. Si les parents ne sont pas en mesure d'assurer un tel soutien, il se peut que les jeunes en formation dépendent alors de l'aide sociale pour le minimum vital. Ils peuvent également bénéficier d'une bourse, mais la possibilité d'en obtenir est plus ou moins restrictive selon les cantons. Qui plus est, très souvent, ces bourses ne sont pas conçues pour garantir le minimum vital.

Comme évoqué dans ce chapitre, la plupart des élèves de l'école ordinaire en Suisse réussissent à accomplir une formation. Une partie d'entre eux, cependant, suit un parcours relativement sinueux voire décroche complètement du système de formation, une situation qu'il convient d'éviter dans la mesure du possible. Compte tenu de l'évolution structurelle économique, les personnes sans formation (= non qualifiées) n'ont plus guère de possibilités de trouver un emploi correctement rémunéré. Certes, les jeunes adultes sans formation avec une activité lucrative mal payée peuvent probablement souvent garder la tête hors de l'eau sans l'aide sociale grâce à un mode de vie frugal et/ou le soutien de leurs parents. Mais est-ce encore le cas le cas lorsque leur situation de vie change, par exemple s'ils perdent leur emploi ou deviennent eux-mêmes parents ?

L'un des objectifs centraux de l'aide sociale consiste dès lors à permettre aux adolescents et jeunes adultes ayant besoin d'un soutien de suivre une formation répondant à leurs aptitudes et de les encourager à entreprendre et à terminer une formation (CSIAS 2011). Pour ce faire, la plupart des services sociaux engagent des équipes de consultants spécialisés, mettent l'accent sur le travail de conseil et de motivation et donnent aussi de plus en plus souvent accès à des programmes associés à un coaching individuel.

Une analyse du taux d'aide sociale parmi les adolescents et jeunes adultes pour les 14 villes impliquées dans le rapport est présentée ci-après (chap. 5.3), de même que leur situation en matière de formation, d'activité lucrative et de ménage (chap. 5.4). Le chapitre 5.5 traite des parcours chronologiques au sein de l'aide sociale. Pour contextualiser les analyses sur les adolescents et les jeunes adultes à l'aide sociale, il est utile de commencer par rendre compte du résultat des dernières études réalisées par l'OFS sur les parcours de formation après la scolarité obligatoire (chap. 5.2).

5.2 Parcours de formation en Suisse après la scolarité obligatoire

L'OFS a récemment publié plusieurs analyses longitudinales concernant les parcours de formation en Suisse. Une première étude (OFS 2016b) analyse les transitions suivies par quelque 83 000 jeunes de toute la Suisse ayant terminé l'école obligatoire en 2012. L'âge moyen est de 15,9 ans chez les élèves de l'école ordinaire et de 16,9 ans pour ceux de l'enseignement spécialisé. Dans les deux ans qui suivent la fin de l'école obligatoire, près de 95% de ces élèves ont commencé une formation certifiée du degré secondaire II ; 2% ont commencé ou déjà accompli une formation transitoire ; 3,4% n'ont effectué aucune formation postobligatoire. Dans ce dernier groupe, plus de la moitié ont terminé l'école en enseignement spécialisé et ne peuvent dès lors probablement pas répondre aux exigences des formations certifiées.

De même, chez les jeunes ayant quitté l'école obligatoire après la 10e année, il existe également un risque élevé de ne pas réussir ce qu'on appelle la Transition 1 ; 28% d'entre eux – ce qui représente toutefois un très petit groupe – n'ont commencé aucune formation certifiée.

Au total, 14% de la cohorte observée ont suivi une formation transitoire dans les deux ans après la fin de l'école (donc p. ex. la «12e année» ou un semestre de motivation). Le cas s'avère particulièrement fréquent chez les élèves ayant suivi une scolarité ordinaire dans une école dispensant un enseignement à exigences élémentaires ou spécialisé. Suivre une formation transitoire vise généralement à combler des déficits scolaires (ou autres) et donc à se qualifier pour une formation qui n'aurait pas pu être obtenue auparavant.

Comme le montre l'étude, il est comparativement rare que les jeunes quittent le système de formation au moment de la Transition 1. Sont particulièrement concernés les élèves qui, dès l'école obligatoire, n'ont pas été en mesure de suivre le programme ordinaire et, dans une moindre mesure (environ 8%), ceux qui ont terminé l'enseignement ordinaire à exigences élémentaires.

Une deuxième publication de l'OFS (2018a) relative aux parcours de formation porte sur les adolescents et jeunes adultes ayant commencé en 2011 une formation du degré secondaire II et décrit les parcours suivis au cours des cinq années suivantes. Durant cette période, 90% de cette cohorte ont acquis un diplôme, dont 73% par la voie la plus directe. Cependant, 17% de la cohorte a obtenu un diplôme durant les cinq années d'observation en passant au moins une fois par une phase critique sous la forme d'un redoublement, d'un échec dans le processus de certification ou d'une réorientation voire d'une suspension temporaire de la formation. Parmi les 10% de la cohorte dépourvu de diplôme après cinq ans, la moitié n'est plus enregistrée dans le système de formation en 2015 et l'autre moitié se trouve encore en formation.

Ainsi, au total, plus d'un quart (27%) de tous les élèves ayant commencé une formation du degré secondaire II en 2011 sont passés au moins une fois par une phase critique. Les plus concernés sont les élèves dont les parents ne bénéficient d'aucun diplôme de formation postobligatoire ainsi que les élèves de nationalité étrangère nés à l'étranger. En outre, les garçons traversent plus souvent de tels moments critiques que les filles.

Pour l'aide sociale, l'intérêt réside en particulier dans les adolescents et jeunes adultes qui ont quitté le système de formation de manière temporaire ou définitive sur la période considérée. Plus des deux tiers (68%) des personnes ayant abandonné leur formation au cours de la première année ont repris une formation au cours des trois années suivantes. La probabilité de retour dans le système de formation dépend à ce stade fortement du niveau d'exigence de la formation initiale entreprise. Elle va de 91% pour les jeunes qui avaient quitté la filière gymnasiale à 42% pour ceux qui avaient interrompu un apprentissage AFP (cf. encadré). Parmi ceux qui ont interrompu une formation CFC de 4 ans et de 3 ans (cf. encadré), respectivement 74% et 60% ont réintégré le système de formation durant la période d'observation. De manière générale, on constate que la probabilité d'un retour à une formation diminue au fur et à mesure que s'allonge la durée de l'interruption (OFS 2018a, p. 24).

L'étude analyse aussi en détail les 1209 jeunes adultes formant la cohorte qui a commencé une formation en 2011 mais qui l'a interrompue en 2012 sans jamais réintégrer le système. Au cours des années qui suivent, la moitié environ de cet échantillon trouve un travail, quelque 6% sont inscrits au chômage et un peu moins de 2% perçoivent une rente AI. Les 42% restants n'exercent aucune activité lucrative ni ne suivent de formation, et l'étude ne donne aucune indication de référence quant à la manière dont ces personnes gagnent leur vie.

Une troisième étude de l'OFS (2018b) se concentre sur la Transition 2, à savoir la phase qui suit l'acquisition d'un titre du degré secondaire II et qui consiste dans le passage vers le monde du travail ou vers une formation du degré tertiaire. Cette analyse porte sur le groupe des jeunes qui ont terminé en 2012 le degré secondaire II.[28] Comme le montre l'étude, les parcours de formation qui succèdent au degré secondaire II sont très complexes : les superpositions entre phases de formation et phases d'emploi sont fréquentes, et bon nombre de personnes passent d'un statut à l'autre, parfois à plusieurs reprises. Ce constat indique que «les frontières entre emploi et formation sont très perméables et que la phase de transition post-secondaire II dure plusieurs années» (OFS 2018b, p. 5).

[28] Seules sont prises en compte les personnes qui ont 25 ans au plus à la fin de la formation. Sont exclues en outre les personnes qui faisaient initialement partie de la population résidente permanente mais qui ont quitté la Suisse durant la période d'observation (2012–2015).

Considéré sur l'ensemble de la cohorte, 18 mois après l'acquisition du premier titre, 17% sont en formation, 22% suivent une formation tout en exerçant une activité professionnelle et 51% exercent une activité professionnelle. Les 10% restants ne sont ni en formation, ni en emploi (= personnes NEET). Si l'on observe la cohorte après 30 mois, la répartition reste semblable, mise à part une augmentation des personnes qui combinent formation et emploi (27%) et une diminution des personnes NEET (8%).

Vu leur intérêt du point de vue de l'aide sociale, il a semblé utile de présenter plus en détail ci-après les études de l'OFS sur les personnes NEET. A noter tout d'abord qu'une personne NEET ne se trouve pas forcément dans une situation précaire. Il peut aussi s'agir d'un séjour linguistique, d'une interruption des études ou du service militaire. La question pertinente est dès lors de savoir si les personnes NEET sont inscrites au chômage et combien de temps dure au total cette situation.

L'OFS a analysé ce point sur une période de 30 mois chez des personnes avec et sans diplôme. Plus de la moitié des personnes avec diplôme et plus des trois quarts des personnes sans diplôme se sont trouvées au moins une fois en situation NEET (ni en emploi ni en formation) durant la période considérée (cf. figure 31, côté gauche). Cette situation dure généralement très peu : qu'ils détiennent ou non un diplôme, 30% environ des jeunes adultes restent sans emploi rémunéré ou sans suivre de formation pendant une période de six mois au maximum dans chaque cas ; cette période dure entre 7 et 14 mois pour les 18% restants, dans les deux groupes. Les périodes sans emploi ni en formation plus longues (15 mois ou plus) concernent 25% des adolescents et jeunes adultes en situation de décrochage scolaire. Ces périodes NEET prolongées sont beaucoup plus rares chez les jeunes adultes au bénéfice d'un diplôme professionnel (elles touchent en moyenne 6% d'entre eux).

Système de formation : définitions et sigles

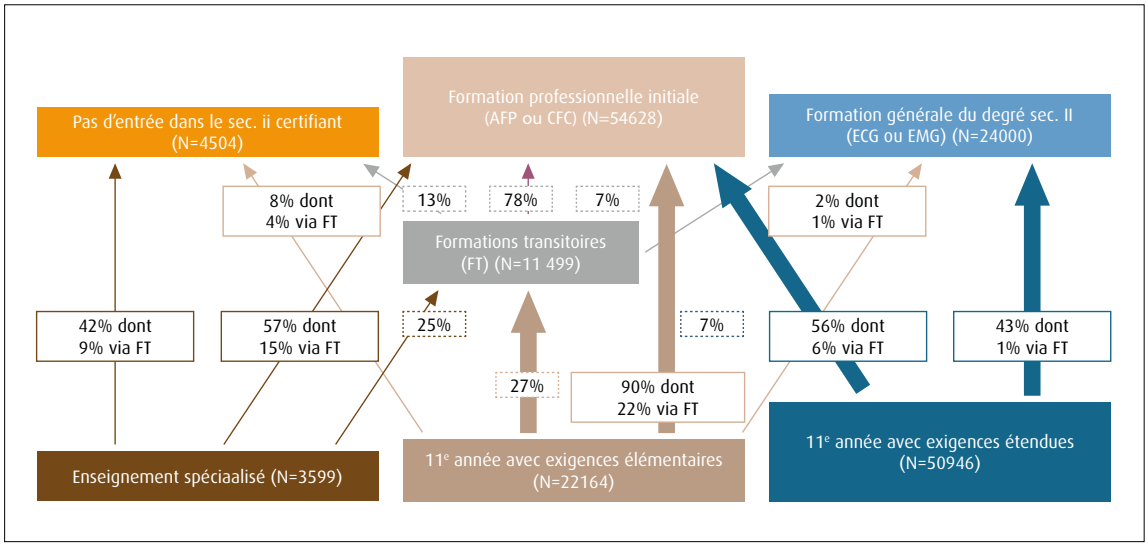
- **Programme d'enseignement spécialisé :** Le «plan d'enseignement spécialisé» désigne une catégorie hétérogène d'offres scolaires qui comprend notamment les écoles spéciales, les classes spéciales, les classes d'intégration, les classes d'accueil pour élèves allophones, la scolarisation intégrative. Ces offres s'adressent aux enfants et adolescents qui, pour des raisons particulières (facultés intellectuelles, psychiques, sociales), ne sont pas en mesure d'intégrer les structures scolaires ordinaires.
- **Degrés d'enseignement et années scolaires :** les années scolaires sont comptées selon le système Harmos, qui inclut les deux premières années d'école enfantine obligatoires. La scolarité obligatoire dure ainsi 11 ans : 8 ans pour le degré primaire (soit deux cycles de 4 ans, avec les classes de 1 à 8), 3 ans pour le degré secondaire I (avec les classes de 9 à 11). Le degré secondaire II correspond au premier degré de formation postobligatoire certifiée (AFP, CFC, ECG ou EMG) et dure entre 2 et 4 ans selon la voie choisie. Le degré tertiaire englobe les formations professionnelles supérieures et les filières d'études dans les hautes écoles et universités.
- **AFP :** attestation fédérale de formation professionnelle ; titre délivré après une formation professionnelle initiale de deux ans.
- **CFC :** certificat fédéral de capacité ; titre délivré après une formation professionnelle initiale de trois ou quatre ans.
- **ECG :** école de culture générale
- **EMG :** écoles de maturité gymnasiale
- **Exigences élémentaires et exigences élevés :** au degré secondaire I (cf. degrés d'enseignement) de l'école ordinaire, les élèves sont répartis en fonction de leur niveau de performances entre la filière à exigences élémentaires ou la filière à exigences élevées (objectifs d'apprentissage élevés).
- **NEET :** acronyme de l'expression anglaise «Not in Education, Employment or Training», laquelle désigne la situation de personnes qui ne sont ni en emploi ni en formation ; il peut s'agir de personnes au chômage, au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité ou d'une allocation pour pertes de gain, de personnes occupées exclusivement à tenir le ménage ou se trouvant dans cette situation pour d'autres raisons (p. ex. séjour linguistique, engagement bénévole, long voyage, etc.).
- **Transition 1 et 2 :** le passage de l'école obligatoire vers une formation certifiée du degré secondaire II est désigné sous le nom de «Transition 1» ; celui qui va du degré secondaire II au monde du travail ou à une formation du degré tertiaire porte le nom de «Transition 2».
- **Formation transitoire :** terme générique désignant les formations de la Transition 1 qui ne mènent pas directement à un certificat / titre de formation ; il peut s'agir de formations scolaires (p. ex. la «12e année») ou de formations qui allient école et pratique (p. ex. préapprentissage, semestre de motivation). Pour les élèves qui terminent l'école ordinaire à exigences élémentaires, une telle formation transitoire est requise pour commencer une formation plus exigeante sur le plan intellectuel.

Sont inscrites au chômage durant les 30 mois considérés 14% des personnes avec diplôme et 22% des personnes sans diplôme, étant entendu que la durée de cette phase est toujours inférieure à 7 mois pour la majorité des jeunes des deux groupes concernés. Dans les groupes étudiés, les personnes le plus souvent inscrites au chômage sont celles titulaires d'une AFP. Plus d'un tiers des jeunes titulaires d'une AFP sont inscrits au chômage dans les 30 mois suivant la fin de leur apprentissage, dont 13% pendant une période supérieure à 6 mois. Le taux des personnes titulaires d'un CFC en 3 ans inscrites au chômage est identique à celui des adolescents en situation de décrochage scolaire (soit environ 22%) et pour une durée comparable (env. 4–5% pendant une période de plus de 6 mois). Les diplômés d'une formation générale (maturité gymnasiale, maturité professionnelle ou certificat de culture générale) ne passent que très rarement par des périodes de chômage.

En résumé, les analyses montrent que les parcours professionnels en Suisse sont variés et complexes. Dans chacune des phases analysées en détail (Transition 1, degré secondaire II et Transition 2), on trouve des adolescents et des jeunes adultes qui ne suivent pas le système de manière linéaire. La probabilité d'une sortie précoce du système de formation ou d'un retard dans l'obtention d'un diplôme est nettement plus élevée chez les jeunes dont les parents disposent de ressources éducatives limitées. Le niveau de formation des parents influe aussi beaucoup sur le niveau d'exigence dans la scolarité obligatoire et – par conséquent – sur celui de la formation choisie.

Il importe également de noter que la phase de formation pour une grande partie des élèves est relativement longue et que la Transition 2 peut aussi parfois durer très longtemps. Près de la moitié des diplômés du degré secondaire II poursuivent leurs études dans les deux ans suivant l'obtention de leur diplôme, et la formation au degré tertiaire est devenue la règle, quel que soit le type de la maturité.

Figure 30 : Transition de l'école obligatoire vers le degré secondaire II
Principales transitions des sortants de l'école obligatoire de divers niveaux d'exigences



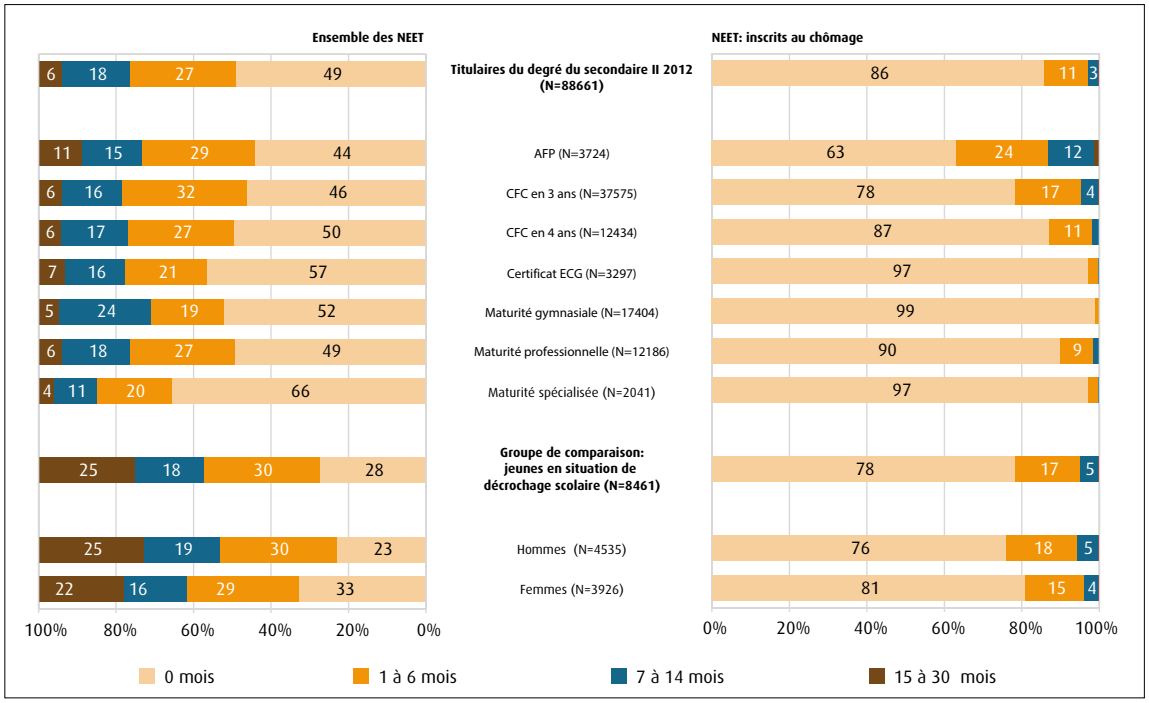
Source : Analyses longitudinales dans le domaine de la formation, réimpression de l'OFS (2016c).
Note : Sortants de 2012 : première entrée dans le degré secondaire II jusqu'en 2014.

5.3 Taux d'aide sociale chez les adolescents et jeunes adultes

A l'instar de ce que l'on observe dans la population générale, le taux d'aide sociale chez les 18-25 ans varie lui aussi fortement dans les 14 villes comparées. Comme évoqué au chapitre 4.3.2 dans la moitié des villes, le taux d'aide sociale chez les jeunes adultes est supérieur au taux d'aide sociale moyen calculé pour la ville en question alors que, dans l'autre moitié (Berne, Lucerne, St-Gall, Bienne, Schaffhouse, Coire et Schlieren), il est en dessous de la moyenne. Ceci pourrait en partie tenir à la composition de la population : dans les villes comprenant une proportion importante de familles soutenues avec enfants, le taux d'aide sociale est davantage influencé par les groupes d'âge plus jeunes et plus âgés que dans les villes qui, comparativement, présentent peu de familles soutenues avec enfants mineurs. La proportion des jeunes adultes qui ne maîtrisent pas la transition de l'école obligatoire à la formation et au travail ou qui ont besoin d'un soutien de l'aide sociale pendant la durée de leur formation initiale dépend aussi probablement de la conception des structures de soutien cantonales et régionales. Parmi les questions pertinentes, il convient de se demander, par exemple, si des bourses d'études existent pour assurer la subsistance d'une personne (notamment aussi pour la formation transitoire), comment le conseil en orientation professionnelle est organisé dans les écoles, quelles sont les offres disponibles pour les jeunes présentant des risques particuliers de ne pas suivre de formation (par exemple, case management formation professionnelle), etc. L'analyse des corrélations précises dépasse toutefois le cadre possible du présent rapport.

Si l'on considère l'évolution du taux d'aide sociale chez les jeunes entre 18 et 25 ans, on constate que la situation se présente différemment dans les 14 villes étudiées (cf. figure 32). Plusieurs d'entre elles connaissent depuis 2013 une diminution modérée mais parfois aussi importante du nombre de jeunes adultes soutenus (Lausanne, Berne, St-Gall, Bienne et Schaffhouse). Ce taux est en augmentation dans les villes de Winterthour, Lucerne et Schlieren et reste stable, du moins n'indique aucune tendance claire reconnaissable, dans les autres villes.

Figure 31 : Comparaison des périodes sans emploi et sans formation (NEET) de jeunes titulaires d'un diplôme post-secondaire II et de jeunes sans diplôme (avec décrochage scolaire)



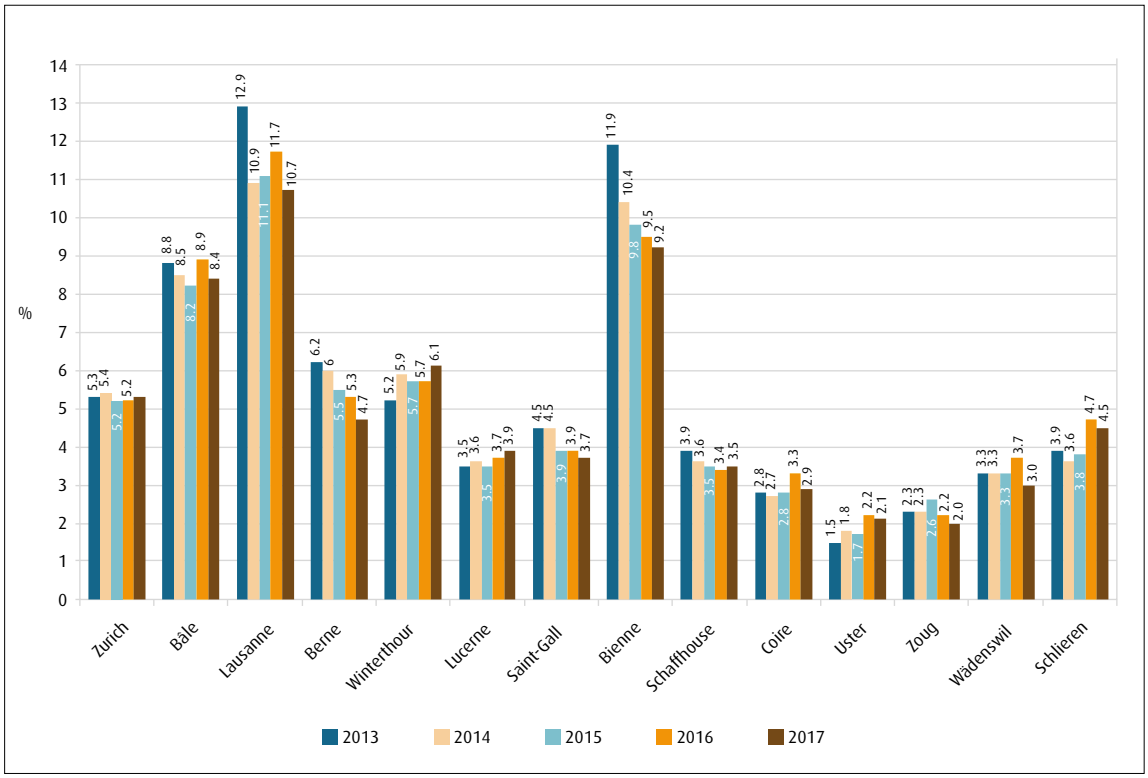
Source : OFS, Analyses longitudinales dans le domaine de la formation (LABB), réimpression de l'OFS (2018a).
Note : Temps passé dans les statuts NEET jusqu' à 30 mois après l'obtention du titre du degré secondaire II. Pour la cohérence de la période prise en compte pour le calcul de la durée entres les certifiés et non-certifiés, la date du début du calcul pour les jeunes en situation de décrochage scolaire et n'ayant pas obtenu un titre du secondaire II est fixé au 30 juin 2013. Abréviations, cf. encadré au début du chapitre.

Dans les deux villes du canton de Berne (Berne et Bienne), on note ces dernières années une nette diminution du risque de dépendre de l'aide sociale dans le groupe d'âge en question. Le canton de Berne a adapté, mi-2012, l'ordonnance sur l'octroi de subsides de formation afin de permettre à des jeunes en formation d'obtenir des bourses assurant le minimum vital (Schmidlin et al. 2018). En outre, ces subsides à la formation peuvent également être accordés à des personnes qui se trouvent en formation transitoire (année scolaire de préparation professionnelle, offre transitoire). Par ailleurs, depuis l'année 2012/13, tous les élèves de 8e année dans toutes les écoles du canton font l'objet d'une évaluation standard qui permet de faire le point sur leur situation.[29] Ce processus contribue à identifier rapidement et systématiquement les jeunes nécessitant un soutien particulier (c.-à-d. en présence d'une problématique complexe telles que résultats scolaires insuffisants, problèmes de motivation, absence de soutien des parents, etc.). Grâce au case management «formation professionnelle» (CM FP), les jeunes concernés peuvent être accompagnés de manière ciblée et coordonnée.

Le principe «Une bourse plutôt que l'aide sociale» est déjà appliqué depuis un certain temps dans le canton de Vaud, dans le cadre du programme FORJAD et du dispositif JAD entré en vigueur le 1er février 2017. Les bourses et les normes d'aide sociale sont harmonisées et les conditions d'exigence coordonnées entre elles.

La figure 33 montre le taux d'aide sociale chez les adolescents et jeunes adultes, par âge et par nationalité. Ces analyses tiennent compte des données des 14 villes impliquées. On constate que le risque de dépendre de l'aide sociale accuse une nette diminution au fur et à mesure que l'âge avance. Parmi les jeunes de 15 ans, 10,2% sont à l'aide sociale, contre 4,9% chez les jeunes de 25 ans. Les écarts entre les adolescents et les jeunes adultes sont aussi particulièrement marqués si l'on considère la nationalité d'origine : parmi les jeunes étrangers de 15 à 17 ans, un sur sept (13 à 17%) bénéficie de l'aide sociale, contre un sur 18 chez les jeunes Suisses de 24 à 25 ans (5,6%). A l'âge de 24 ou 25 ans, le risque de dépendre de l'aide sociale chez les étrangers n'est ainsi que de 1 point % plus élevé que chez les

Figure 32 : Évolution du taux d'aide sociale chez les 18–25 ans, de 2013 à 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

[29] Des évaluations sont également réalisées au cours de la première année d'école et pendant les formations transitoires. Pour soutenir de maniée générale des jeunes en Transition 1 n'ayant aucune perspective après la 9e année scolaire, quatre services d'orientation régionaux (service d'aiguillage) ont été instaurés afin d'aider les jeunes concernés à trouver une solution transitoire adéquate.

Suisses du même âge (4,5%). En revanche, le taux d'aide sociale chez les jeunes étrangers de 15 ans est de 10 points % plus élevés que chez les Suisses du même âge.

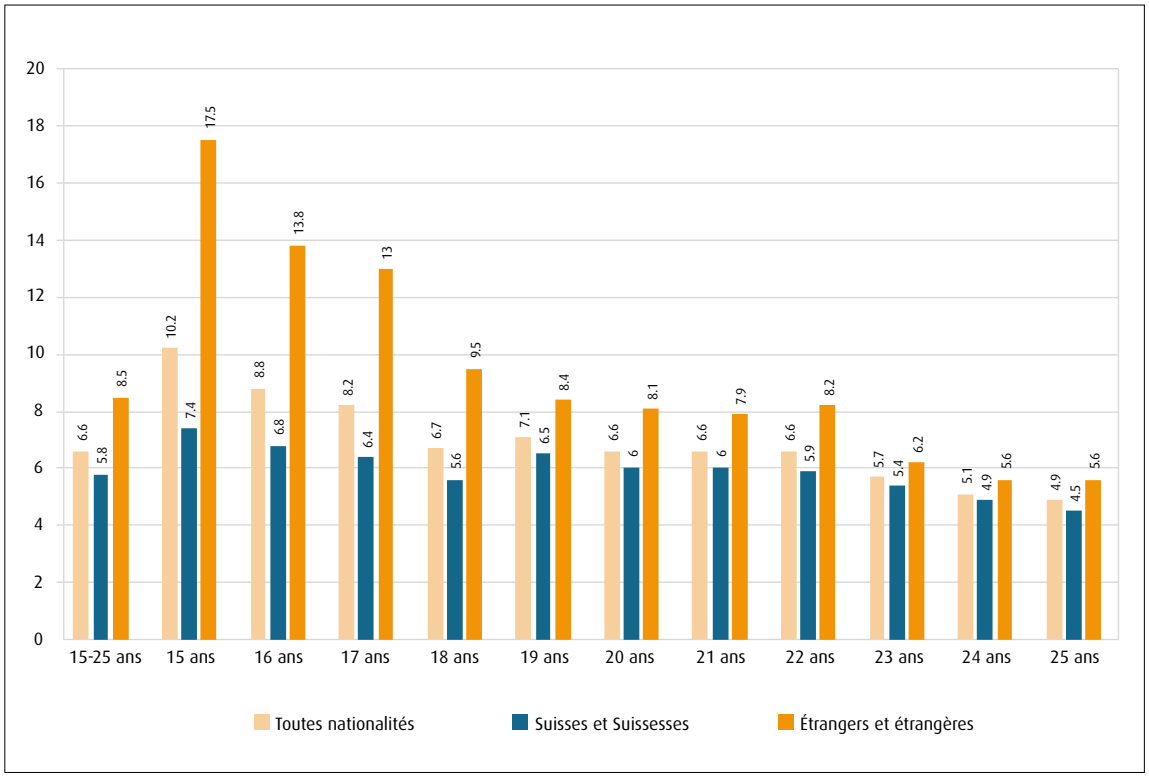
Les adolescents dont les parents immigrés ont, en raison de la langue et/ou de déficits de formation, des difficultés à générer un revenu suffisant pour couvrir le minimum vital, grandissent comparativement plus souvent dans une famille dépendant de l'aide sociale. Bien que, comme expliqué au chapitre 5.2, la formation des adolescents issus de la migration suive généralement un parcours moins direct que celle des jeunes dont les parents ont déjà eux-mêmes grandi en Suisse, ils semblent néanmoins trouver relativement souvent le moyen de devenir autonomes et indépendants sur le plan économique. L'évaluation indique que les efforts d'intégration consentis par les écoles et les communes auprès des enfants de familles immigrées sont globalement efficaces.

On retiendra que le nombre global des habitants dans les différents groupes d'âge varie sensiblement. Bon nombre de jeunes adultes ayant grandi dans des communes rurales ou d'agglomération vont s'établir dans une ville pour leur formation (notamment du degré tertiaire) ou après leur formation. Le nombre des jeunes de 15 ans qui résident dans l'une des 14 villes impliquées ne représente que la moitié des jeunes de 25 ans. Même si le taux d'aide sociale diminue au fur et à mesure que l'âge augmente, le nombre des personnes soutenues reste ainsi pratiquement identique dans chaque catégorie d'âge.

5.4 Structure sociale des jeunes adultes à l'aide sociale

Dès que les jeunes ont atteint l'âge de 18 ans révolus, l'aide sociale crée un dossier propre pour chacun d'eux. La figure 34 montre, pour les catégories d'âge entre 18 et 25 ans, la répartition des différents types de cas. Pour les personnes seules, le graphique distingue en outre si l'intéressé vit seul ou en colocation. L'évaluation rend compte en premier lieu dans quel type de ménage

Figure 33 : Taux d'aide sociale, par âge (15–25 ans) et nationalité, en 2017 (14 villes)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

vivent les jeunes adultes à l'aide sociale. Seuls 12% des jeunes de 18 ans vivent seuls. Tant que les jeunes adultes sont en formation ou se trouvent dans une situation intermédiaire, ils pourraient encore la plupart du temps rester à la maison. Plus les jeunes adultes à l'aide sociale sont âgés, plus ils ont tendance à vivre seuls – une situation qui se reflète de manière globale au sein de la population. A l'âge de 25 ans, ce taux est de 32%. La part des familles monoparentales et des personnes vivant en couple avec enfants augmente aussi avec l'âge.

Plus de 10% des jeunes adultes au bénéfice de l'aide sociale vivent dans un ménage collectif (établissement stationnaire, home ou autre forme d'habitation particulière). Cette situation est spécialement marquée dans les groupes d'âge entre 18 et 20 ans (15%–17%).

L'évaluation met en évidence l'hétérogénéité du groupe des 18 à 25 ans. Le mode de transition vers la vie adulte est très individuel. Alors que certains emménagent très tôt en couple et ont des enfants, d'autres, plus nombreux, vivent encore chez leurs parents ou dans une communauté d'habitation. Il convient également de relever à ce titre que les conditions de vie dans cette phase peuvent changer rapidement : de nouveaux événements tels que le départ du domicile des parents, l'échec dans une formation, le commencement ou la reprise d'une formation, l'échec d'une relation, l'obtention d'un diplôme, la fondation d'une famille, l'entrée dans la vie active ou la perte d'un emploi ont un impact considérable sur la situation d'une personne. Tout à fait indépendamment de la voie choisie par les jeunes, ils doivent en tout premier lieu apprendre à être responsables d'eux-mêmes et, selon les cas, même aussi de leurs enfants et conjoints.

Lorsque des jeunes perçoivent l'aide sociale, cela est généralement dû au fait que leurs parents ne gagnent pas un revenu suffisant pour assurer de manière indépendante l'entretien de la famille. Lorsque les jeunes deviennent adultes à l'âge de 18 ans, la plupart d'entre eux n'ont pas encore terminé leur formation initiale et restent donc dépendants de l'aide sociale. Comme le montrent les analyses de parcours discutées au chapitre 5.2, il se passe généralement pas mal de temps depuis la fin de l'école obligatoire jusqu'à l'obtention d'un diplôme de degré secondaire II. En particulier, les adolescents qui ont suivi l'enseignement obligatoire à exigences élémentaires ou un enseignement spécialisé effectuent souvent des formations intermédiaires. La formation est aussi retardée parfois en raison de réorientations ou d'examens ratés.

La figure 35 montre, pour les jeunes adultes entre 18 et 25 ans dans les 14 villes comparées, le degré de formation obtenu le plus élevé pour chaque groupe d'âge. Globalement, deux tiers des 18–25 ans ne disposent d'aucun titre de formation postobligatoire. Cette proportion évolue rapidement en fonction de l'âge : encore de 90% chez les jeunes de 18 ans, elle passe à 55% chez ceux de 25 ans, ce qui correspond à la moyenne constatée auprès des bénéficiaires de l'aide sociale.

En fait, comme le montre la figure 36, les bénéficiaires de l'aide sociale de moins de 20 ans sont pour la plupart encore en formation. Parmi les jeunes adultes, 47% des 18 ans et 34% des 19 ans bénéficiaires de l'aide sociale suivent une formation certifiante ; les 10% restants se trouve dans un programme d'occupation et d'insertion. Il convient d'admettre qu'il s'agit là au moins en partie des offres dites transitoires, p. ex. un semestre de motivation, avec pour objectif de permettre aux jeunes adultes de commencer une formation. Le taux de ceux qui se trouvent encore en formation diminue avec chaque année d'âge supplémentaire, pour se situer à 8% chez les 25 ans. En même temps, la part de ceux qui travaillent déjà ou cherchent un emploi passe de 34% chez les 18 ans à plus de 50% chez les 20 ans.

Dès l'âge de 20 ans, la majorité des jeunes adultes à l'aide sociale se trouvent donc sur le marché du travail. Selon l'âge considéré, 14% à 20% de ces jeunes vivent une situation professionnelle qui ne leur assure pas un revenu à même de couvrir le besoin minimum vital. Une part de 35% à 40% sont à la recherche d'un emploi, quand bien même la majorité d'entre eux ne sont pas inscrits à l'office du travail. Or, l'absence de droit aux indemnités de chômage n'empêche pas les demandeurs d'emploi de bénéficier des prestations des offices régionaux de placement (ORP). La raison pour laquelle la majorité des jeunes demandeurs d'emploi ne sollicite pas les services de placement de l'ORP n'est pas claire.

La part des jeunes adultes exclusivement occupés à tenir le ménage s'élève à 1% chez les 18 ans et à 8% chez les 25 ans. Il pourrait s'agir là en premier lieu de mères avec de très jeunes enfants qui, pour cause de maternité, ne peuvent ni travailler ni suivre une formation. Comme le montre la figure 34, 24% des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 25 ans ont des enfants. La plupart de ces jeunes mères ou pères sont donc employés, à la recherche d'un emploi ou en formation.

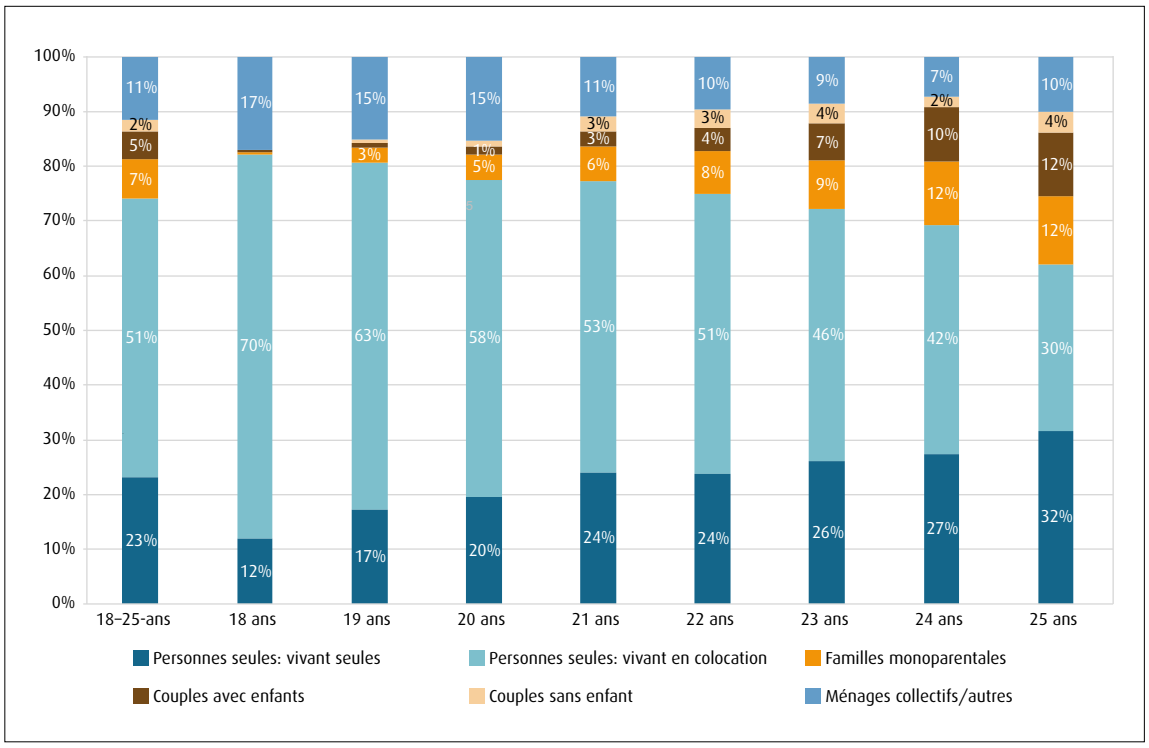
Certaines villes prévoient des offres spécifiques pour aider les jeunes femmes devenues mères avant d'avoir accompli une formation initiale à entrer dans un métier avec une qualification ; c'est le cas notamment de Berne avec «Projekt Junge Mütter», Bâle et Zurich avec le programme «AMIE – Berufseinstieg für junge Mütter» ou encore Lucerne avec «MiA-Innerschweiz».

Il est frappant de constater la part relativement élevée des jeunes adultes à l'aide sociale déclarés incapables de travailler, cette part ayant tendance à augmenter avec l'âge. Cette situation concerne plus de 10% des jeunes entre 22 et 25 ans ayant bénéficié de l'aide sociale en 2017 dans l'une des villes impliquées. Il s'agit là, pour une part importante, de personnes déclarées temporairement incapables de travailler ou considérées comme n'ayant aucune chance sur le marché du travail et, dans une moindre part, de personnes atteintes d'une invalidité permanente mais encore dans l'attente d'une rente de l'AI.[30]

Une étude parue récemment sur les offres dans la Transition 1 pour les jeunes en incapacité restreinte pour raison de santé (Schmidlin, Borer 2017) constate l'absence ou quasi-absence dans de nombreux cantons d'offres de soutien pour les jeunes présentant de graves déficits de motivation ou des troubles psychiques. Comme l'indiquent les prestataires cités dans le rapport, les offres transitoires ordinaires n'offrent pas les structures d'accueil de jour ni l'accompagnement rapproché requis pour ce groupe de personnes. Apparemment, c'est donc souvent à l'aide sociale que revient, en tant que dernier filet de protection, la tâche de soutenir les jeunes adultes qui ne peuvent ou ne veulent pas s'intégrer dans les structures ordinaires de la société.

Pour permettre un soutien ciblé de ce groupe composé notamment d'adolescents et de jeunes adultes qui ont refusé ou interrompu la formation de base, consomment des drogues et/ou ont des rapports conflictuels avec leurs parents, les services sociaux de plusieurs villes ont

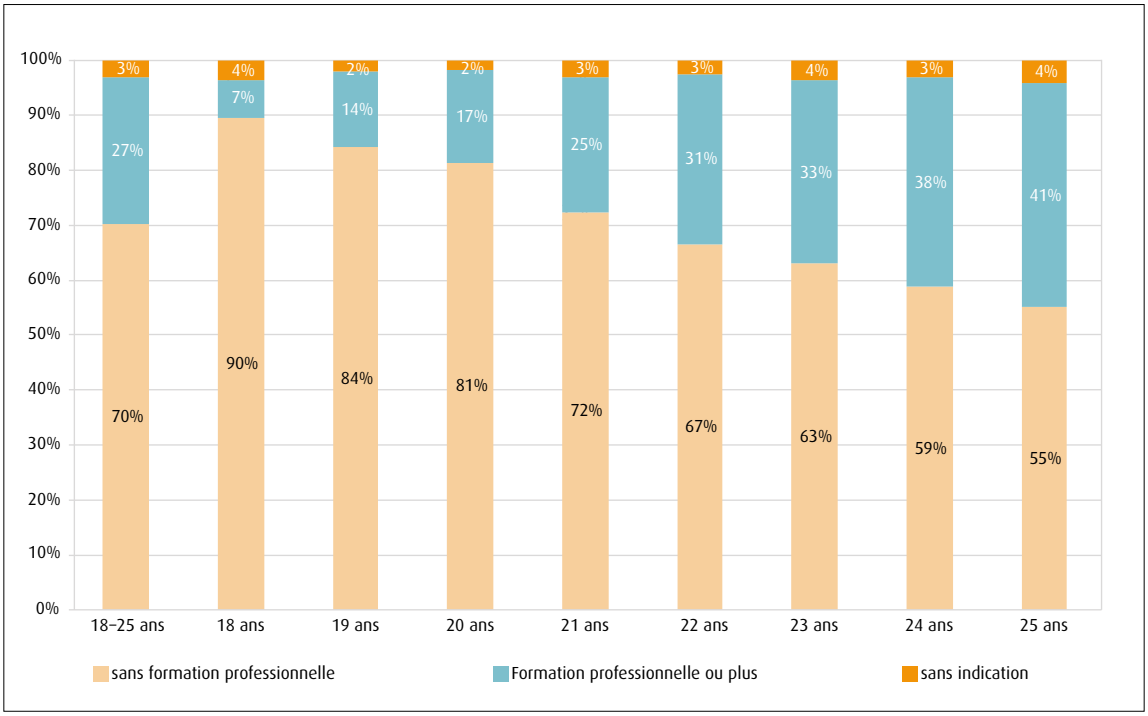
Figure 34: Jeunes adultes à l'aide sociale selon la structure de l'unité d'assistance en 2017 (14 villes)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

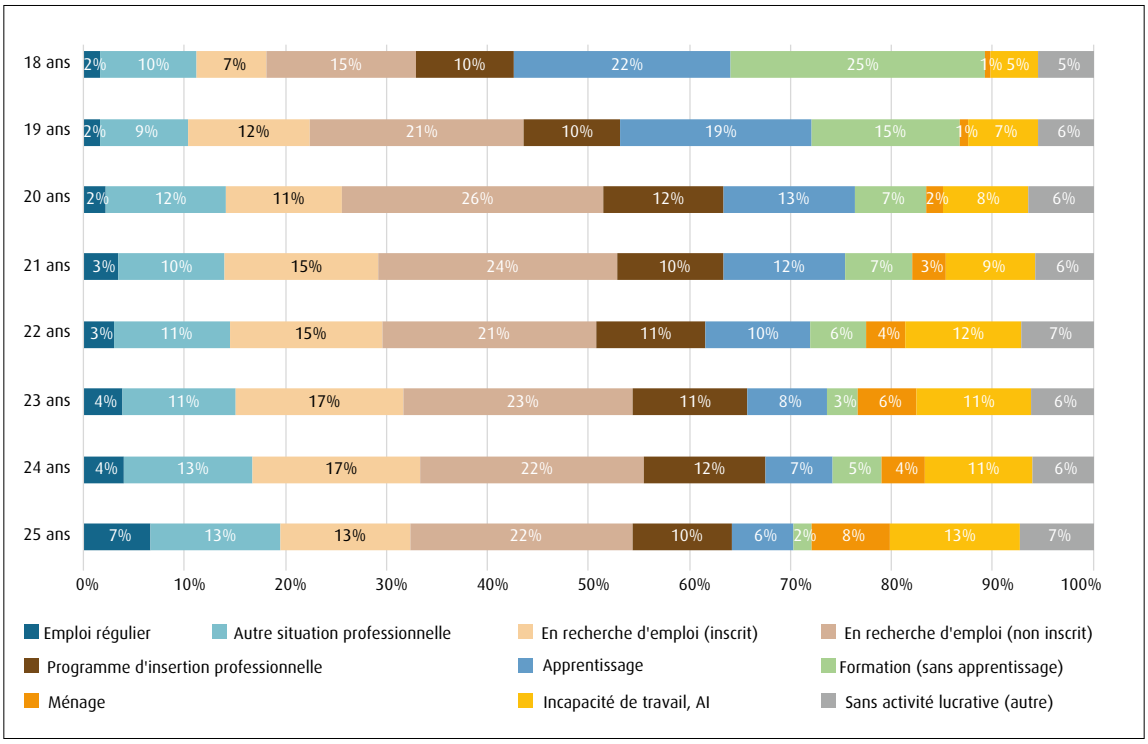
[30] Il arrive que des jeunes au bénéfice d'une rente AI perçoivent en plus l'aide sociale, mais c'est très rare (env. 2 à 5 personnes par catégorie d'âge).

Figure 35 : Jeunes adultes à l'aide sociale selon la formation acquise, en 2017 (14 villes)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure 36 : Situation professionnelle des jeunes entre 18 et 25 ans bénéficiaires de l'aide sociale par âge, en 2017 (14 villes)

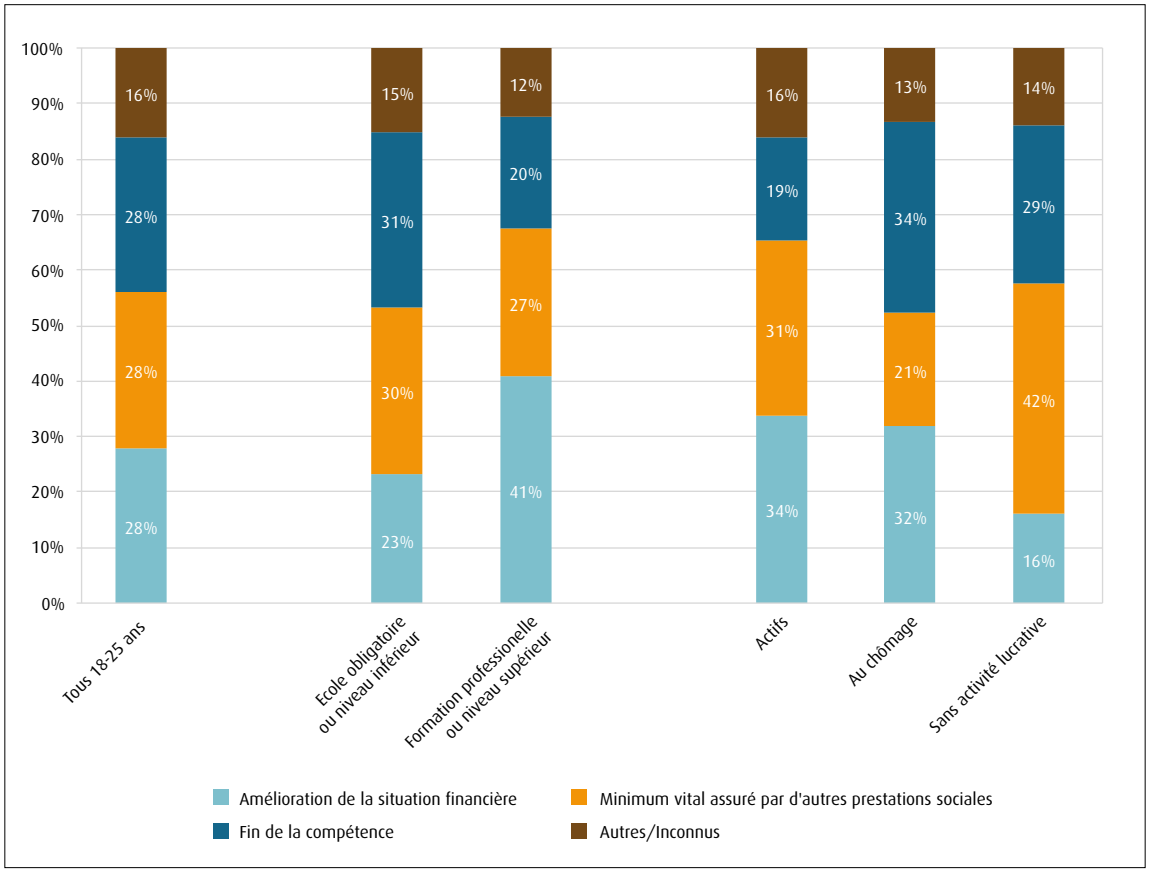


Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale ; présentation BFH

mis sur pied des offres spéciales. Les principales mesures dans ce cadre consistent notamment à assurer un coaching individuel de longue durée et une bonne coordination avec les services spécialisés concernés. Citons à ce titre, entre autres, «Coaching 16:25» (Zurich), «SEMO Plus» (Berne), «Trampolin» (Winterthour), «go! Plus 18» (Wädenswil).[31] On peut aussi mentionner des programmes cantonaux, par exemple ceux de Bâle (Gap, Case Management Berufsbildung) et de Vaud (FORJAD, mesures de transition) qui offrent également un accompagnement et un coaching individuel.

La figure 37 indique les raisons majeures expliquant la clôture des dossiers des jeunes adultes à l'aide sociale en fonction de leur stade de formation et de leur situation professionnelle. Celles-ci ne se distinguent guère des motifs à l'origine de la sortie des bénéficiaires de l'aide sociale en général (cf. figure 13, chapitre 4.2). Les motifs de clôture du dossier sont présentés selon le stade de formation et la situation professionnelle. Comme on peut s'y attendre, on voit clairement que les jeunes adultes ayant un diplôme professionnel peuvent plus souvent quitter l'aide sociale grâce à l'amélioration de leur situation économique (notamment nouvel emploi, augmentation du taux d'activité, travail mieux rémunéré). Les personnes sans activité lucrative, dont font partie avant tout celles souffrant de problèmes de santé et dans l'attente d'une décision de l'AI, sont souvent prises en charge par d'autres institutions sociales.

Figure 37 : Clôture des dossiers de jeunes adultes à l'aide sociale
Motifs de clôture par niveau de formation et situation professionnelle, en 2017 (14 villes)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

[31] Une compilation, avec brève description, des offres est disponible sur le site web de l'Initiative des villes. https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/fakten_junge_erwachsene_d_version_2.pdf, dernier accès le 27.07.2018.

5.5 Parcours à l'aide sociale

Depuis 2010, toutes les personnes ayant un numéro d'assurance sociale personnel, quel que soit leur âge, sont recensées dans la statistique suisse de l'aide sociale. Jusque-là, seul le numéro d'assurance sociale du demandeur (personne de référence pour le dossier) était enregistré.[32] Cette nouveauté permet d'analyser le recours à l'aide sociale sur plusieurs années pour chaque personne concernée, car le numéro permet clairement d'identifier la personne et son cas indépendamment du domicile ou d'un éventuel changement de nom. On peut ainsi étudier dans quelle mesure des enfants ayant grandi dans des ménages bénéficiant de l'aide sociale recourent eux-mêmes plus tard, en tant que jeunes adultes, à l'aide sociale. L'analyse présentée ici prend en compte tous les jeunes de 17 ans qui, avec leurs parents, recouraient à l'aide sociale en 2010 dans l'une des villes comparées et montre combien d'entre eux sont restés ou ont dû à nouveau solliciter l'aide sociale au cours des six années suivantes. Ces jeunes sont tout près de la majorité au moment où débute l'analyse et ont 23 ans à la fin de la période d'observation.

La figure 38 montre le nombre des jeunes de 17 ans qui vivaient en 2010 dans un ménage dépendant de l'aide sociale et qui ont également recouru à l'aide sociale au cours des six années suivantes, que ce soit dans l'une des villes analysées ou dans une autre commune de Suisse. Une année après, 58% des personnes de la cohorte initiale se trouvaient encore à l'aide sociale. Deux ans plus tard, la moitié environ percevaient encore ou à nouveau l'aide sociale. Six ans plus tard, 24% de la cohorte considérée était toujours ou à nouveau à l'aide sociale[33]. La grande majorité, soit 89%, des bénéficiaires de l'aide sociale résidait à ce moment toujours (ou à nouveau) dans l'une des 14 villes comparées.

Les jeunes qui, lors de leur passage à l'âge adulte, vivent dans une famille dépendante du soutien de l'aide sociale ont dès lors un risque nettement plus élevé de dépendre par la suite aussi ou à nouveau de l'aide sociale. Ce risque diminue certes avec l'âge, mais il reste élevé et se trouve même encore facilement quadruplé par rapport à la moyenne chez les jeunes de 23 ans. Ainsi, dans les 14 villes comparées, 5,7% du total des jeunes de 23 ans perçoivent l'aide sociale (cf. figure 33) alors que cette part est de 24% chez ceux qui avaient déjà bénéficié une fois de l'aide sociale à l'âge de 17 ans.

Il ressort aussi de la figure 38 combien d'années les 607 jeunes de 17 ans composant la cohorte de départ ont bénéficié de l'aide sociale (tableau de gauche sur la figure 38). Un bon quart (27%) des personnes qui, à 17 ans, vivaient dans un ménage dépendant de l'aide sociale, n'a pas eu recours à l'aide sociale au cours des six années suivantes. Une autre part de 30% a reçu un soutien après avoir atteint la majorité, pendant une période de un à deux ans au maximum. Un tiers de la cohorte initiale a encore reçu un soutien de l'aide sociale pendant 3 à 5 ans après 2010.

La figure 38 montre également la répartition des années de perception de l'aide sociale chez les 144 personnes qui bénéficiaient encore ou de nouveau l'aide sociale en 2016 (tableau de droite sur la figure 38) : 35% d'entre elles ont touché l'aide sociale pendant les sept années d'observation ; les deux autres tiers ont vécu au moins un an sans l'aide sociale. Seule une très faible proportion (3%) de celles qui percevaient l'aide sociale aussi bien à 17 ans qu'à 23 ans n'a jamais dépendu de l'aide sociale dans l'intervalle.

Cinquante personnes (c.-à-d. 8%) de la cohorte de départ ont perçu l'aide sociale sans interruption durant les six années suivantes. Ces personnes incapables de sortir de l'aide sociale dans cette phase du passage à l'âge adulte font ci-après l'objet d'un examen plus attentif. La part des personnes de nationalité étrangère constitue 44% de ce groupe et ne se distingue pas en cela de la part des étrangers dans la cohorte de départ.

---

[32] En 2010, 87% des personnes recensées dans la statistique de l'aide sociale possédaient un numéro d'assurance sociale. Ce chiffre est passé à plus de 98% au cours des années suivantes. Le taux de couverture varie plus ou moins en fonction du canton de domicile et de l'âge des personnes. Par exemple, le nombre de cas sans numéro est plus important chez les jeunes (surtout les petits enfants) que chez les personnes en âge de travailler. Cette circonstance a aussi un impact sur le nombre de personnes dans la cohorte considérée, lequel peut parfois sensiblement s'écarter du nombre effectif de bénéficiaires de l'aide sociale pour le groupe d'âge considéré.

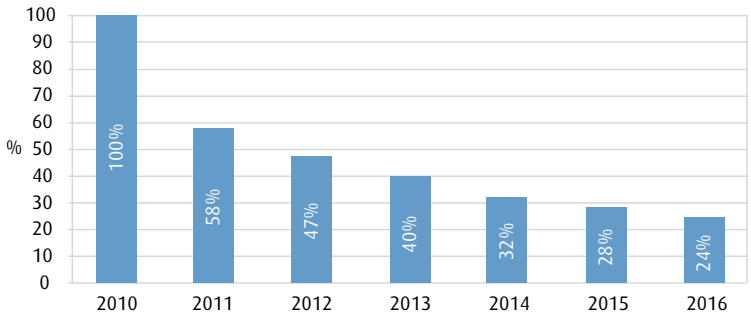
[33] Une analyse comparable sur toute la Suisse montre une évolution semblable (réduction au fil du temps), la part des 17 ans en 2010 ayant bénéficié de l'aide sociale au cours des six années suivantes étant toutefois légèrement inférieure – entre 2 et 4 points % selon l'année considérée – à celle constatée dans les 14 villes.

La grande majorité (89%) des 50 personnes qui bénéficiaient de l'aide sociale en 2010 (à l'âge de 17 ans) et n'ont pas été capables de ne plus en dépendre jusqu'en 2017 ne disposent toujours pas, à 23 ans (donc à la fin de la période d'observation), d'un diplôme de niveau secondaire II. L'absence de formation est donc significativement plus fréquente dans ce groupe que chez la totalité des personnes de 23 ans inscrites à l'aide sociale, où 63% ne sont pas en mesure de produire un titre de formation (cf. figure 35).

Sur les 50 personnes, un cinquième sont encore en formation en 2016, donc à l'âge de 23 ans. La moitié d'entre elles se trouve en apprentissage ; il s'agit par conséquent de personnes dont la formation a été retardée en raison d'événements critiques tels que ceux décrits au chapitre 5.2. En 2016, plus de 40% des jeunes adultes ayant bénéficié sans interruption de l'aide sociale pendant sept ans sont au chômage ou suivent un programme d'occupation ou de réinsertion ; 10% se trouvent dans une situation professionnelle précaire. Sur le reste, un peu moins de 10% sont incapables de travailler pour des raisons de santé et 6% sont exclusivement occupés à tenir le ménage.

La Figure 39 montre dans quelle mesure les bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 17 ans en 2010 ont perçu l'aide sociale dans les années suivantes selon qu'il s'agit de Suisses ou d'étrangers. Dans ce cadre, par rapport aux jeunes suisses, les jeunes étrangers présentent un risque nettement plus élevé de rester dépendant de l'aide sociale, ou de devoir y revenir, dans les premières années de leur vie d'adulte. Entre 22 et 23 ans, l'écart s'amenuise : il passe de 10 points % à l'âge de 19 ans à 1 point % à l'âge de 23 ans. Comme nous l'avons souligné au chapitre 5.2, la probabilité que des événements critiques surviennent et entraînent un retard dans la formation est plus marquée chez les jeunes adultes issus de

Figure 38 : Bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 17 ans en 2010 (14 villes)
Parts ayant bénéficié de l'aide sociale dans les années suivantes



2010

Durée recours	Nombre pers.	Part
1 an	163	27%
2 ans	93	15%
3 ans	92	15%
4 ans	84	14%
5 ans	68	11%
6 ans	57	9%
7 ans	50	8%
Total	607	100%

2016

Durée recours	Nombre pers.	Part
2 ans	5	3%
3 ans	10	7%
4 ans	22	15%
5 ans	20	14%
6 ans	37	26%
7 ans	50	35%
Total	144	100%

Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale ; calcul BFH

l'immigration que chez les autres. Malgré ce retard, ceux-là réussissent toutefois ensuite mieux que la moyenne à améliorer leur situation de départ.

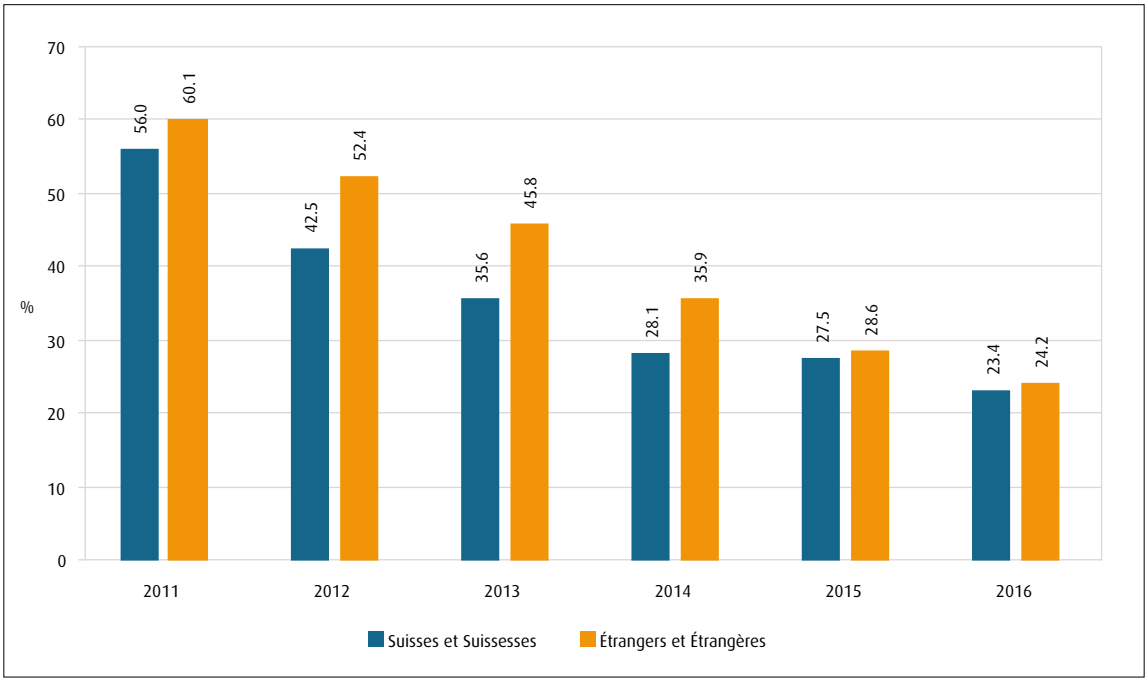
Comme le montre clairement l'analyse des parcours, le risque de dépendre de l'aide sociale chez les jeunes adultes est nettement plus élevé chez ceux qui dépendaient déjà de l'aide sociale à l'âge de 17 ans. Les personnes qui dépendaient de l'aide sociale à 17 ans ont, à 23 ans, environ quatre fois plus de risque de dépendre de l'aide sociale que la moyenne. Toutefois, la cause de cette augmentation du risque n'est pas l'aide sociale, mais les ressources éducatives limitées des familles d'origine. Les adolescents et jeunes adultes vivant dans une situation précaire mais sans recourir à l'aide sociale n'ont selon les circonstances pas connaissance ni accès aux prestations et programmes offerts aux jeunes soutenus par les services sociaux. Pour pouvoir déterminer dans quelle mesure le soutien des familles défavorisées par l'aide sociale contribue à réduire le risque ultérieur de pauvreté des enfants, il faudrait comparer des adolescents bénéficiant d'un soutien et ceux n'en bénéficiant pas mais dont la situation initiale est comparable. Une telle étude n'existe pas encore en Suisse. Comme l'indique l'analyse des parcours discutée ci-dessus, la grande majorité des jeunes adultes de 20 ans et plus bénéficiaires de l'aide sociale ne vivaient pas à 17 ans dans une famille qui percevait l'aide sociale. Il est donc tout à fait plausible que les désavantages de grandir dans des conditions pécuniaires précaires soient réduits par l'aide sociale.

5.6 Résumé

Ainsi que nous l'avons montré dans le présent chapitre, il existe une grande diversité des situations de vie des adolescents et jeunes adultes bénéficiaires de l'aide sociale. Les motifs qui expliquent la nécessité de ces jeunes de recourir à un soutien financier sont également très variés. Si pour certains il s'agit principalement d'assurer le minimum existentiel matériel durant la phase de formation ou après la naissance d'un enfant, cela tient chez d'autres à des problèmes de santé ou à des difficultés pour entrer sur le marché du travail.

Lorsque le soutien vise en premier lieu à financer la phase de formation – c'est le cas pour un tiers à une moitié des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 18 et 19 ans –, il vaut la peine de se demander si des bourses assurant le minimum vital ne seraient pas un instrument plus adéquat et moins stigmatisant pour les personnes

Figure 39 : Bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 17 ans en 2010
Taux de recours à l'aide sociale dans les années suivantes, par nationalité



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale ; calcul BFH

concernées que le recours à l'aide sociale. Dans bon nombre de cantons, les bourses ne sont pas conçues pour garantir le minimum vital. Une meilleure coordination des conditions d'octroi entre bourse et aide sociale pourrait faciliter la situation des jeunes adultes en formation et de leurs parents et stimuler la motivation des jeunes à terminer une formation (CSIAS 2011).

Il est à noter que les conditions de vie des jeunes peuvent rapidement évoluer dans le temps. La jeunesse est une phase dans laquelle il faut d'abord trouver sa voie et la stabiliser, en sachant que peuvent toujours survenir en chemin des événements que les jeunes ne sont pas encore, ou ne sont plus, en mesure de surmonter par leurs propres moyens. C'est le cas aussi bien pour des jeunes ayant grandi dans un milieu familial précarisé que pour ceux dont les parents financièrement aisés peuvent assurer la transition de leurs enfants vers l'indépendance. Pourtant – et cela ressort de l'analyse du parcours des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 17 ans – lorsque des jeunes se trouvent dans des conditions financières précaires au moment de s'engager dans cette période transitoire, le risque de dépendre de l'aide sociale également à l'âge adulte est alors nettement plus élevé. La plupart des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 17 ans considérés arrivent à sortir, définitivement ou temporairement, de l'aide sociale. Un quart au moins d'entre eux reste sous la menace de la pauvreté dans les premières années de l'âge adulte.

Particulièrement problématique est la situation des jeunes adultes qui n'ont pas réussi à améliorer leur situation défavorisée initiale en investissant dans la formation. Sur la voie et les détours qui mènent de la formation à l'entrée dans le monde du travail, une partie des jeunes nécessite un accompagnement rapproché par des personnes spécialisées.

Il convient aussi de garder à l'esprit que des jalons importants sont déjà posés durant l'école obligatoire et même avant. Les enfants grandissant dans des familles aux ressources éducatives limitées fréquentent l'école obligatoire souvent selon un plan d'apprentissage spécial et sont aussi surreprésentés dans la catégorie des élèves qui suivent l'école à exigences élémentaires. Il est plus probable pour eux que pour d'autres qu'ils ne suivent plus tard aucune formation ou qu'ils interrompent une formation commencée. L'encouragement précoce (p. ex. une prise en charge extrafamiliale de haute qualité) ou des systèmes scolaires intégrateurs peuvent contribuer à améliorer les perspectives de ces enfants. L'aide sociale peut aussi fournir une contribution en se concentrant spécifiquement sur les enfants des familles soutenues et, le cas échéant, en organisant et en cofinançant des mesures d'encouragement.

C'est une tâche commune des parents, des écoles et des enseignants, des entreprises formatrices et des offres de soutien des communes et des cantons que de contribuer à permettre à un maximum de jeunes gens d'accomplir une formation adaptée à leurs aptitudes. Dans le contexte des parcours de formation évoqués en introduction, l'importance de cet encouragement s'avère encore plus nette : les voies de formation actuelles se sont multipliées et durent souvent longtemps. Une grande part des élèves investissent aujourd'hui énormément dans leur formation scolaire et professionnelle. Quiconque quitte ou doit quitter le navire trop tôt connaîtra ensuite des difficultés sur le marché du travail.

6 Annexe : tableaux et figures additionnels

Tableau A1 : Répartition des groupes d'âge dans la population en 2017 (31.12.2016)

	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
Zurich	15.6%	7.7%	21.5%	**17.5%**	13.6%	8.8%	10.1%	5.3%	13.6%	71.0%	15.4%
Bâle	15.0%	8.1%	17.9%	14.7%	14.4%	10.7%	12.6%	6.7%	12.7%	68.0%	19.3%
Lausanne	17.2%	**10.7%**	19.9%	15.6%	12.9%	8.7%	9.9%	5.0%	14.3%	70.7%	15.0%
Berne	14.9%	8.4%	20.6%	15.4%	13.7%	9.7%	11.5%	5.9%	12.7%	69.9%	17.4%
Winterthour	17.8%	9.7%	18.1%	14.4%	14.3%	9.6%	11.3%	4.9%	15.2%	68.6%	16.2%
Lucerne	13.9%	9.6%	19.2%	14.0%	13.7%	10.2%	13.0%	6.4%	11.7%	68.9%	19.4%
Saint-Gall	15.8%	**11.3%**	18.2%	**13.5%**	13.7%	10.1%	11.9%	5.6%	13.2%	69.3%	17.5%
Bienne	17.4%	9.6%	15.8%	14.0%	14.6%	10.1%	12.3%	6.3%	14.7%	66.7%	18.6%
Schaffhouse	15.7%	9.8%	**14.6%**	**12.7%**	14.6%	**11.7%**	**14.4%**	6.6%	13.0%	**66.0%**	**21.0%**
Coire	14.3%	9.7%	15.2%	**13.1%**	15.5%	**11.5%**	**14.8%**	6.0%	**11.6%**	67.6%	**20.7%**
Uster	**18.5%**	8.9%	**14.4%**	14.8%	**16.0%**	10.3%	13.0%	4.1%	**15.6%**	67.3%	17.1%
Zoug	16.8%	7.1%	15.4%	16.1%	**16.2%**	10.5%	12.7%	5.2%	14.1%	68.0%	17.9%
Wädenswil	17.8%	8.5%	**12.5%**	14.8%	**15.8%**	**11.1%**	**14.4%**	5.1%	14.9%	**65.5%**	19.6%
Schlieren	17.6%	9.9%	19.6%	16.0%	14.3%	9.1%	9.2%	4.3%	14.8%	71.7%	**13.5%**
Moyenne	15.9%	8.9%	19.1%	15.5%	14.0%	9.7%	11.4%	5.6%	13.5%	69.4%	17.0%

Source : OFS, STATPOP

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

Tableau A2 : Répartition des groupes d'état civil dès 18 ans en 2017 (31.12.2016)

	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
Zurich	45.0%	39.6%	4.9%	10.5%	48.5%	41.2%	1.9%	8.4%	41.5%	38.1%	7.8%	12.6%
Bâle	39.2%	42.7%	6.4%	11.7%	42.2%	45.6%	2.5%	9.8%	36.5%	40.1%	9.9%	13.5%
Lausanne	42.8%	40.8%	5.0%	11.4%	46.3%	43.3%	1.7%	8.7%	39.7%	38.5%	8.1%	13.8%
Berne	45.2%	38.7%	5.5%	10.6%	47.7%	41.3%	2.2%	8.8%	42.9%	36.3%	8.6%	12.2%
Winterthour	36.2%	48.0%	5.5%	10.4%	39.9%	49.7%	2.1%	8.4%	32.6%	46.4%	8.7%	12.3%
Lucerne	42.3%	41.8%	6.0%	9.9%	45.1%	44.3%	2.4%	8.2%	39.7%	39.5%	9.3%	11.6%
Saint-Gall	38.8%	44.8%	5.7%	10.7%	42.6%	46.8%	2.2%	8.4%	35.3%	42.9%	9.0%	12.8%
Bienne	34.9%	44.4%	**7.0%**	**13.7%**	39.8%	46.4%	2.5%	**11.3%**	30.4%	42.5%	**11.2%**	**15.9%**
Schaffhouse	**32.1%**	50.0%	**6.9%**	10.9%	**36.0%**	**52.6%**	**2.6%**	8.7%	**28.5%**	47.6%	**10.9%**	13.0%
Coire	36.0%	46.0%	6.5%	11.5%	39.8%	48.4%	2.6%	9.2%	32.4%	43.8%	10.2%	13.5%
Uster	**32.1%**	**52.0%**	5.1%	10.8%	**35.4%**	**53.7%**	2.1%	8.7%	**28.9%**	**50.5%**	8.0%	12.7%
Zoug	33.4%	**51.8%**	5.2%	9.6%	**36.3%**	**53.1%**	2.0%	8.6%	30.5%	**50.4%**	8.4%	**10.7%**
Wädenswil	**30.0%**	**53.1%**	5.7%	11.2%	**33.4%**	**55.4%**	2.4%	8.8%	**26.7%**	**51.1%**	8.9%	13.3%
Schlieren	32.4%	**53.1%**	4.9%	9.6%	**36.7%**	**53.4%**	1.6%	8.3%	**27.9%**	**52.8%**	8.3%	**11.0%**
Moyenne	40.8%	42.8%	5.5%	10.9%	44.3%	44.8%	2.1%	8.8%	37.6%	40.8%	8.7%	12.9%

Source : OFS, STATPOP

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

Tableau A3 : Types de ménage dans les villes en 2017

	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
Zurich	45.2%	12.5%	**15.8%**	7.4%	2.5%	10.5%	2.9%	3.1%	80.9%	19.1%
Bâle	**48.2%**	14.0%	12.7%	7.1%	2.9%	9.2%	2.4%	3.3%	82.1%	17.9%
Lausanne	47.2%	11.7%	12.8%	7.1%	**4.2%**	10.3%	**3.4%**	3.4%	78.8%	21.2%
Berne	45.3%	12.0%	**15.3%**	9.2%	2.6%	**8.3%**	2.8%	4.4%	81.8%	18.2%
Winterthour	37.9%	17.0%	14.1%	8.4%	2.8%	13.3%	2.7%	3.9%	77.4%	22.6%
Lucerne	45.9%	15.7%	15.0%	**6.8%**	2.5%	9.5%	2.2%	2.5%	**83.3%**	**16.7%**
Saint-Gall	44.6%	15.6%	13.2%	7.8%	2.6%	10.8%	2.1%	3.3%	81.3%	18.7%
Bienne	46.6%	13.8%	**10.8%**	7.8%	**4.2%**	9.5%	2.9%	4.4%	79.0%	21.0%
Schaffhouse	40.2%	19.1%	12.2%	8.7%	2.5%	11.2%	**1.9%**	4.0%	80.3%	19.7%
Coire	42.8%	18.0%	13.0%	8.3%	2.5%	10.1%	2.4%	2.9%	82.1%	17.9%
Uster	34.6%	18.8%	13.5%	8.8%	2.5%	**15.1%**	2.6%	4.1%	75.7%	**24.3%**
Zoug	38.2%	19.1%	13.0%	8.6%	2.1%	14.0%	2.2%	2.8%	78.9%	21.1%
Wädenswil	33.6%	20.0%	12.3%	**10.4%**	2.4%	13.4%	2.4%	**5.4%**	76.3%	23.7%
Schlieren	36.3%	16.3%	13.2%	9.4%	**2.2%**	14.3%	2.1%	**6.3%**	**75.2%**	**24.8%**
Moyenne	41.9%	16.0%	13.3%	8.3%	2.8%	11.4%	2.5%	3.8%	79.5%	20.5%

Source : OFS, STATPOP

Rouge gras : nettement supérieur à la moyenne ; **noir gras :** nettement inférieur à la moyenne.

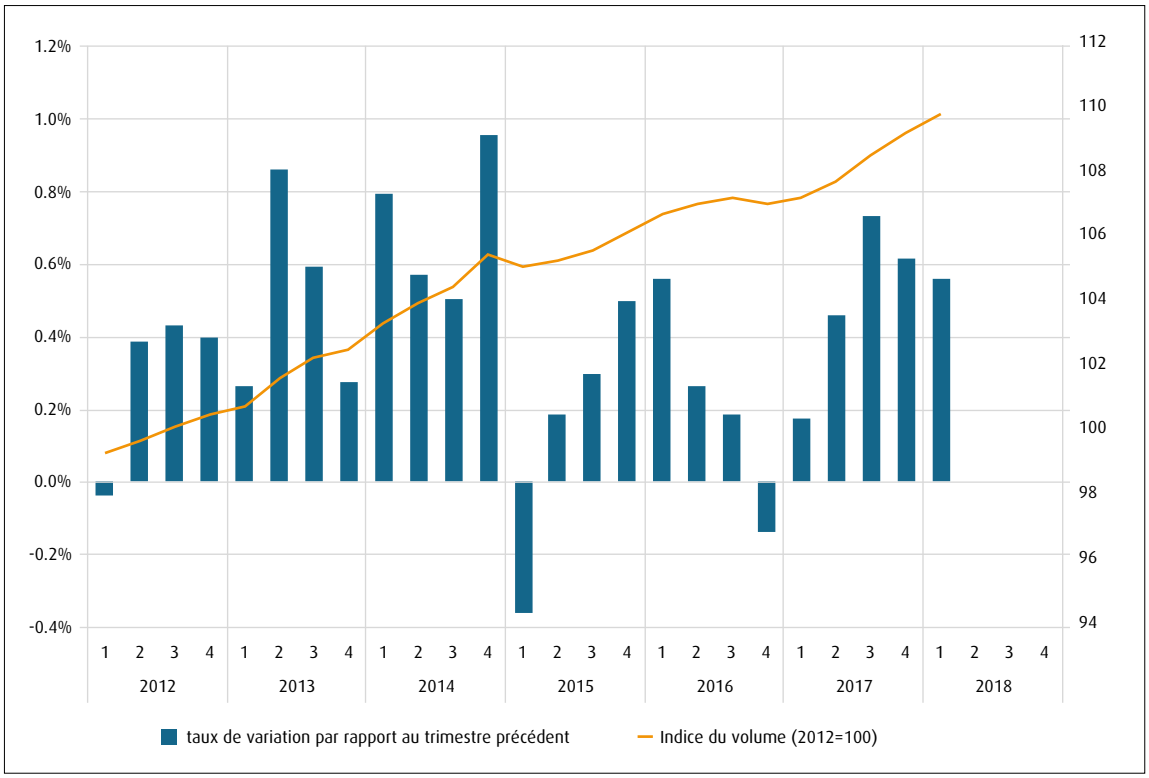
Tabelle A4: Dossiers et personnes à l'aide sociale et taux d'aide sociale

	Nombre de dossiers avec un versement en 2017	Nombre de personnes soutenues en 2017	Taux d'aide sociale en 2017: personnes soutenues par rapport à la population en %
Zurich	12'602	19'139	4.8
Bâle	7'495	11'338	6.6
Lausanne	8'083	11'945	8.7
Berne	4'349	6'620	5.0
Winterthour	3'818	6'150	5.6
Lucerne	2'176	3'310	4.1
Saint-Gall	2'291	3'460	4.6
Bienne	3'713	6'258	11.5
Schaffhouse	812	1'266	3.5
Coire	721	1'106	3.2
Uster	387	583	1.7
Zoug	354	509	1.7
Wädenswil	364	568	2.6
Schlieren	520	875	4.7

Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

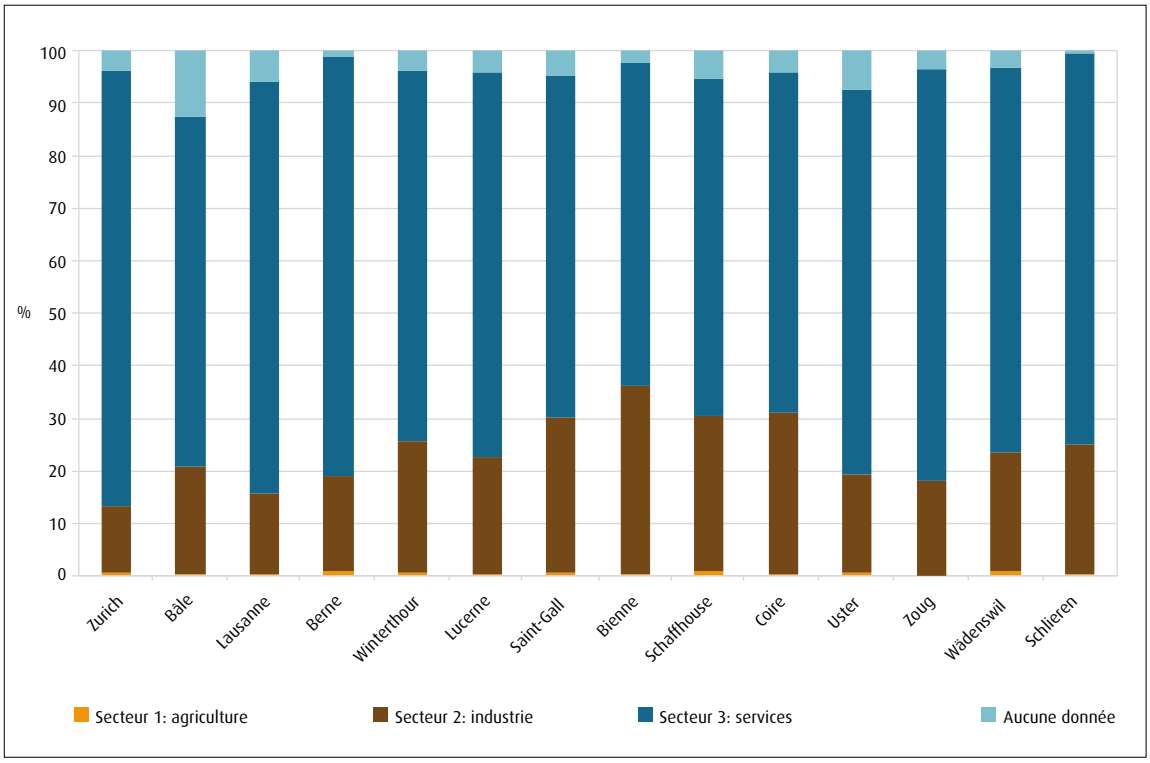
Note : Un dossier peut comprendre une personne seule, un couple avec ou sans enfants ainsi qu'une famille monoparentale. Par rapport aux comparaisons internes à un canton ou entre cantons, les chiffres relatifs au nombre de dossiers ou de personnes publiés par l'OFS varient légèrement puisque les bénéficiaires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

Figure A1 : Évolution du produit intérieur brut réel en Suisse



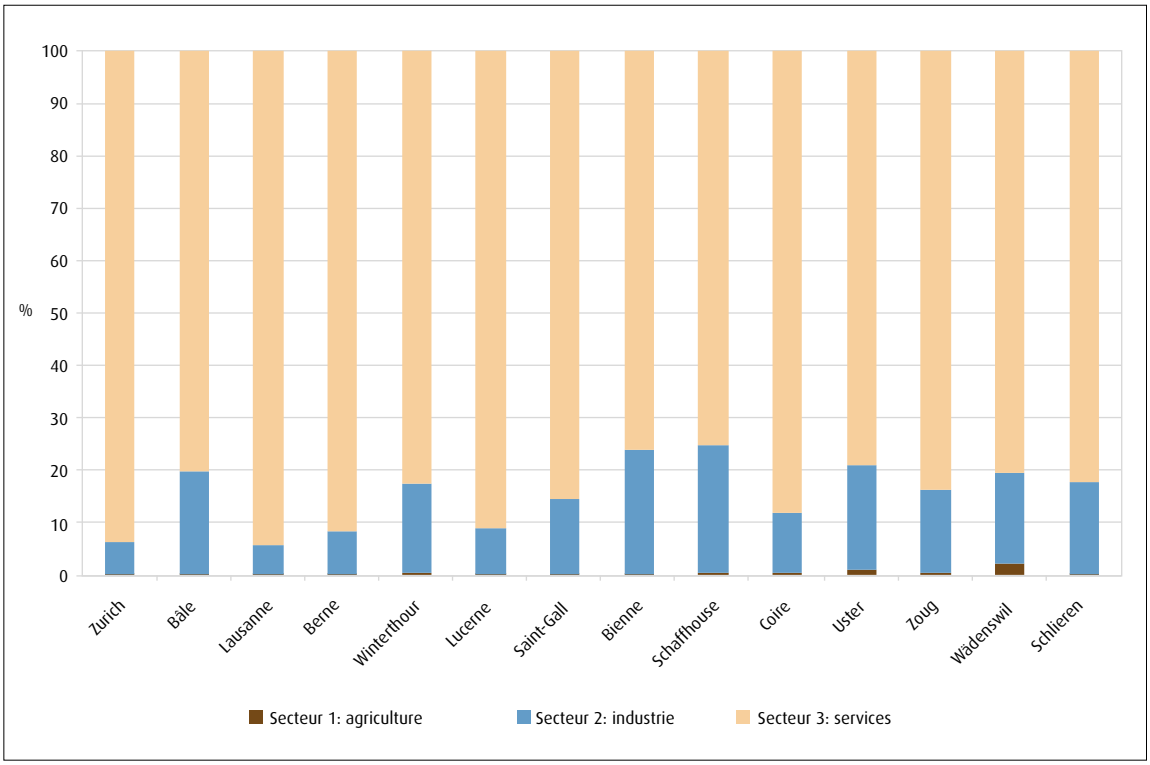
Source : Secrétariat d'État à l'économie SECO, figure téléchargée depuis le site web du SECO le 09.06.2017.
Note : Produit intérieur brut réel – taux de variation par rapport au trimestre précédent et indice de volume ; indice de volume (2012=100), valeurs corrigées des variations saisonnières et des effets calendaires, chaînées, rapportées aux prix de l'année précédente (année de référence 2011) et non annualisées.

Figure A2 : Chômeurs par secteur économique, parts, Ø 2017



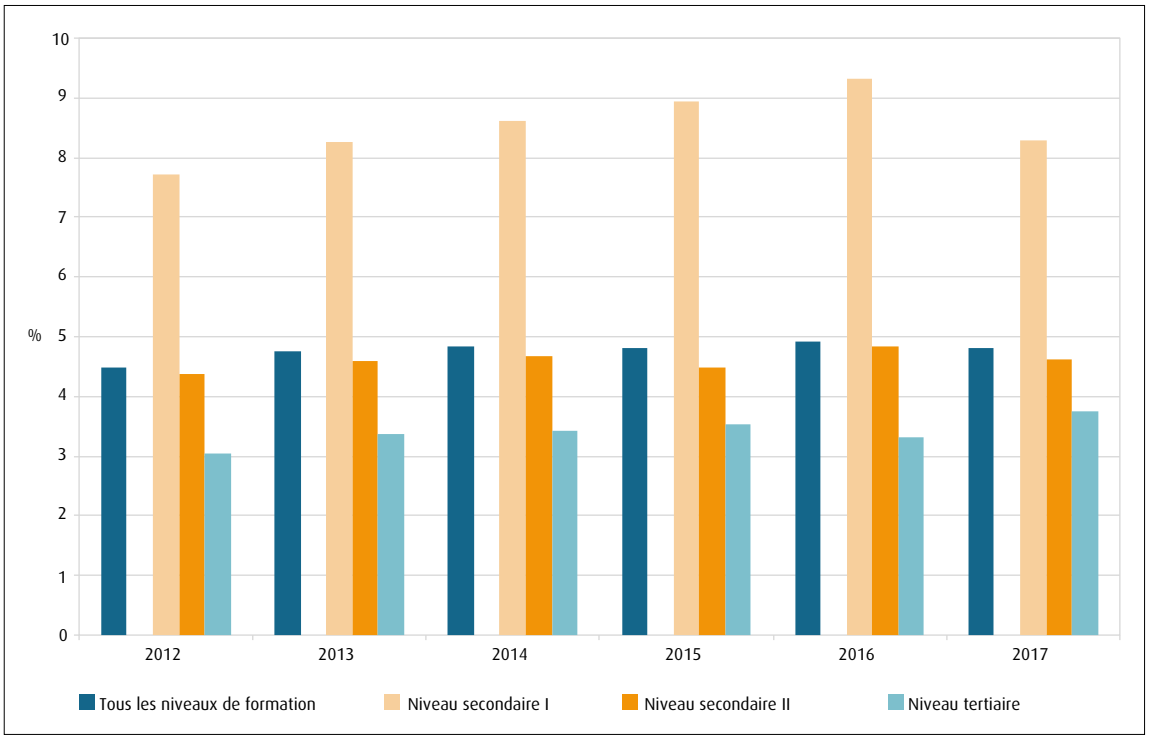
Source : Secrétariat d'État à l'économie SECO

Figure A3 : Personnes actives par secteur économique, parts, Ø 2015



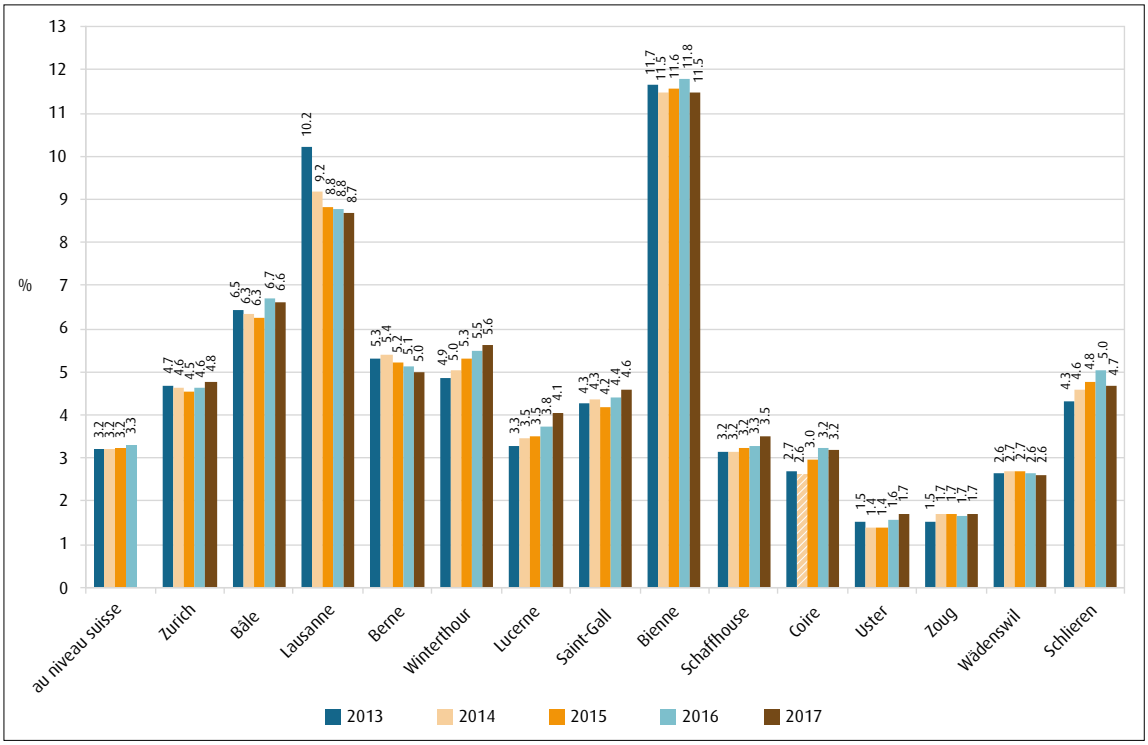
Source : OFS, Statistique structurelle des entreprises (STATENT)

Figure A4 : Taux de chômage (BIT) selon niveau de formation



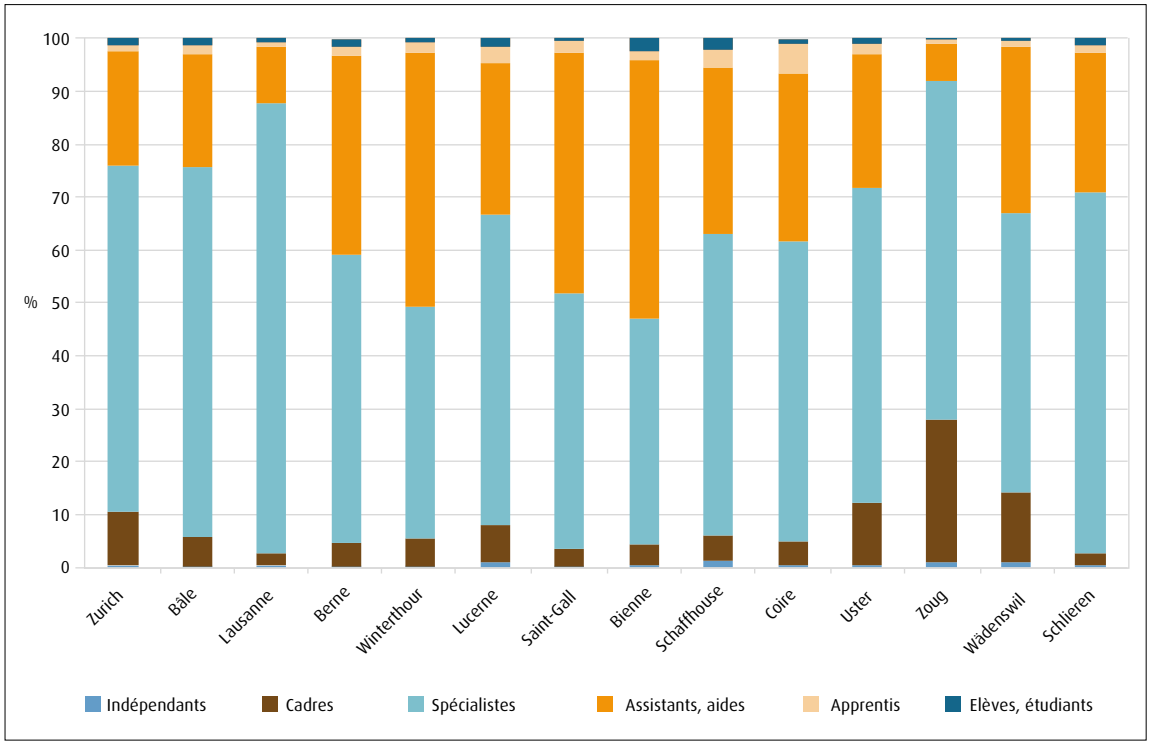
Source : OFS, Enquête suisse sur la population active (ESPA)
Note : Selon le Bureau international du travail (BIT) est considérée comme étant au chômage toute personne qui n'était pas active durant la semaine de référence, qui a cherché activement un emploi et qui était disposée à accepter un poste (indépendamment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

Figure A5 : Chômeurs selon niveau de formation, parts, Ø 2017



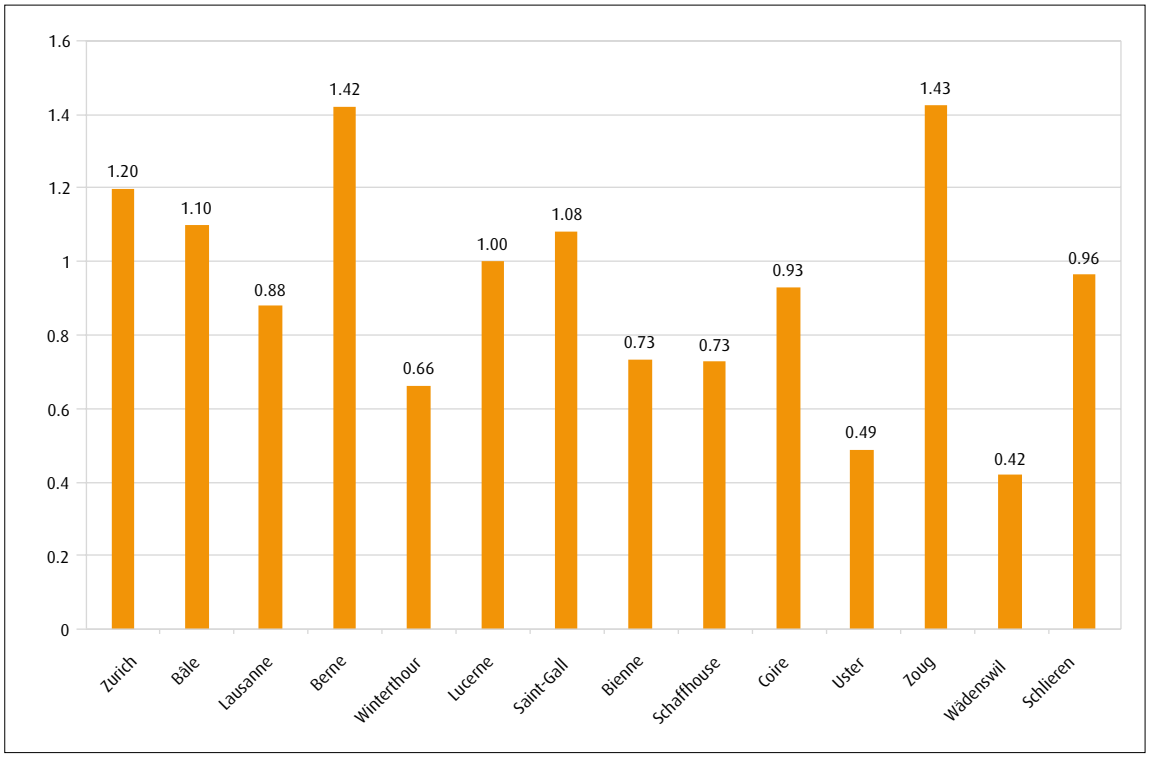
Source : Secrétariat d'État à l'économie SECO

Figure A6 : Chômeurs selon fonction, parts, Ø 2017



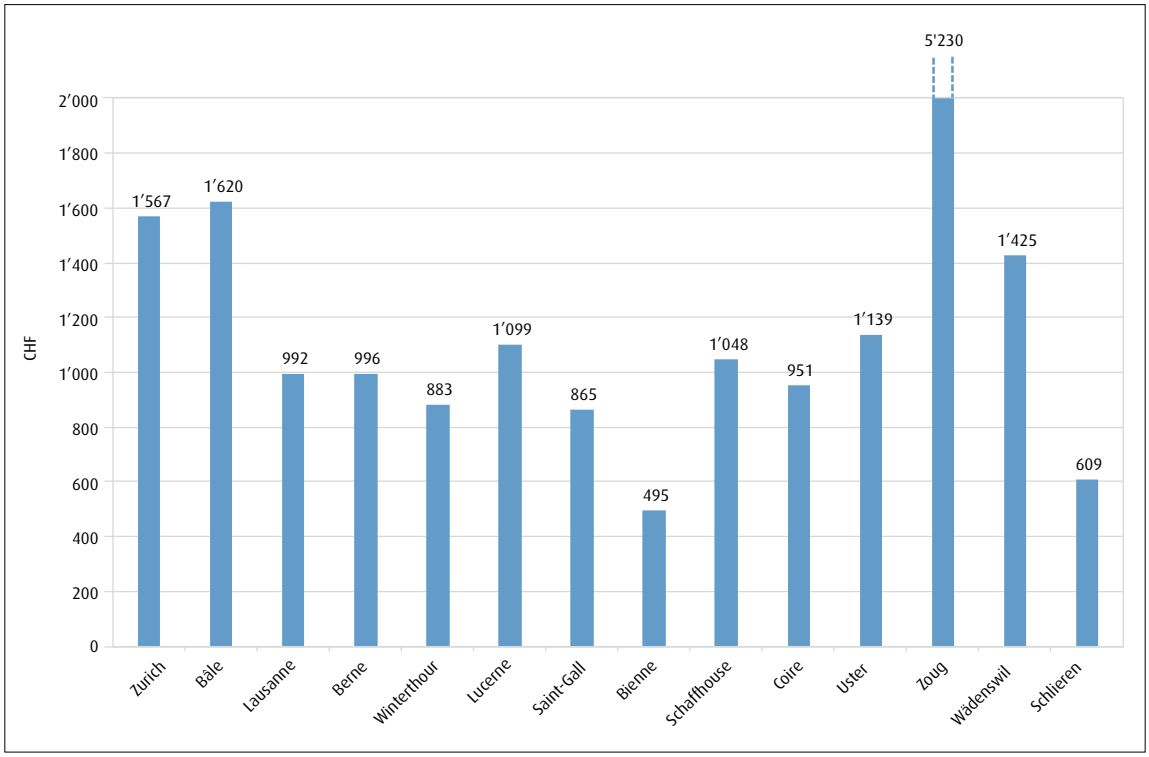
Source : Secrétariat d'État à l'économie SECO

Figure A7 : Nombre de personnes actives par habitant en 2015



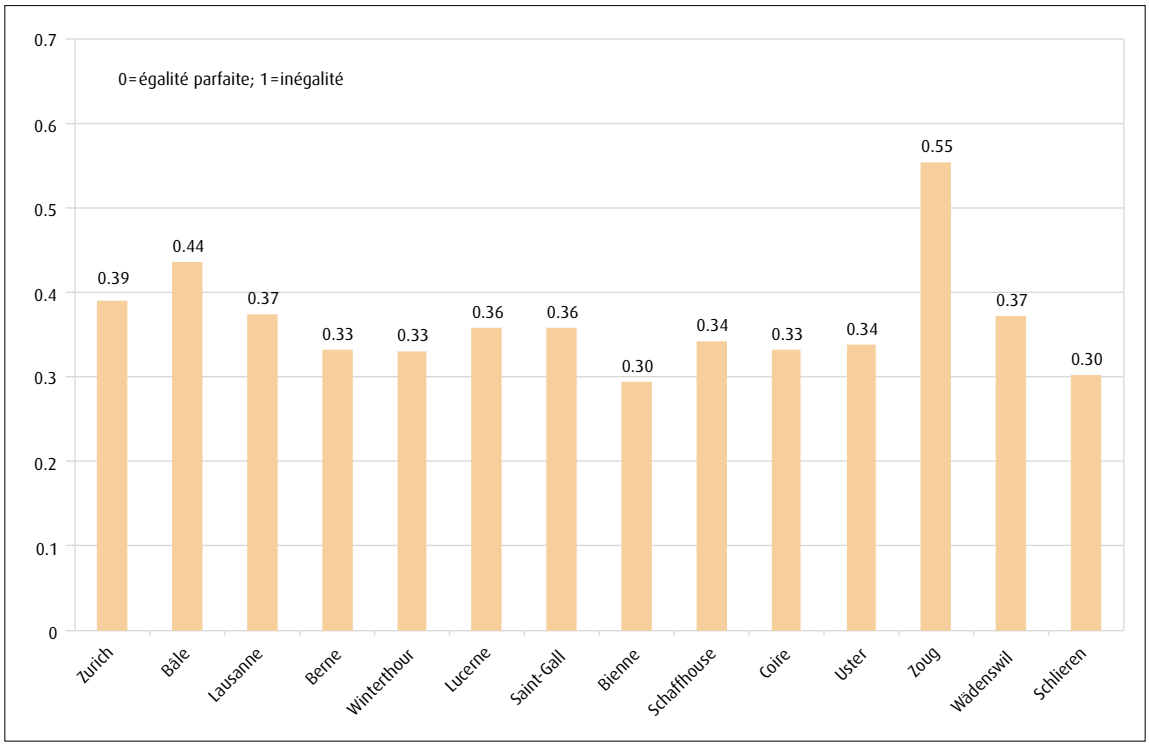
Source : OFS, Statistique structurelle des entreprises (STATENT) et STATPOP.

Figure A8 : Capacité contributive par habitant : impôt fédéral direct par rapport à la population résidente en 2014



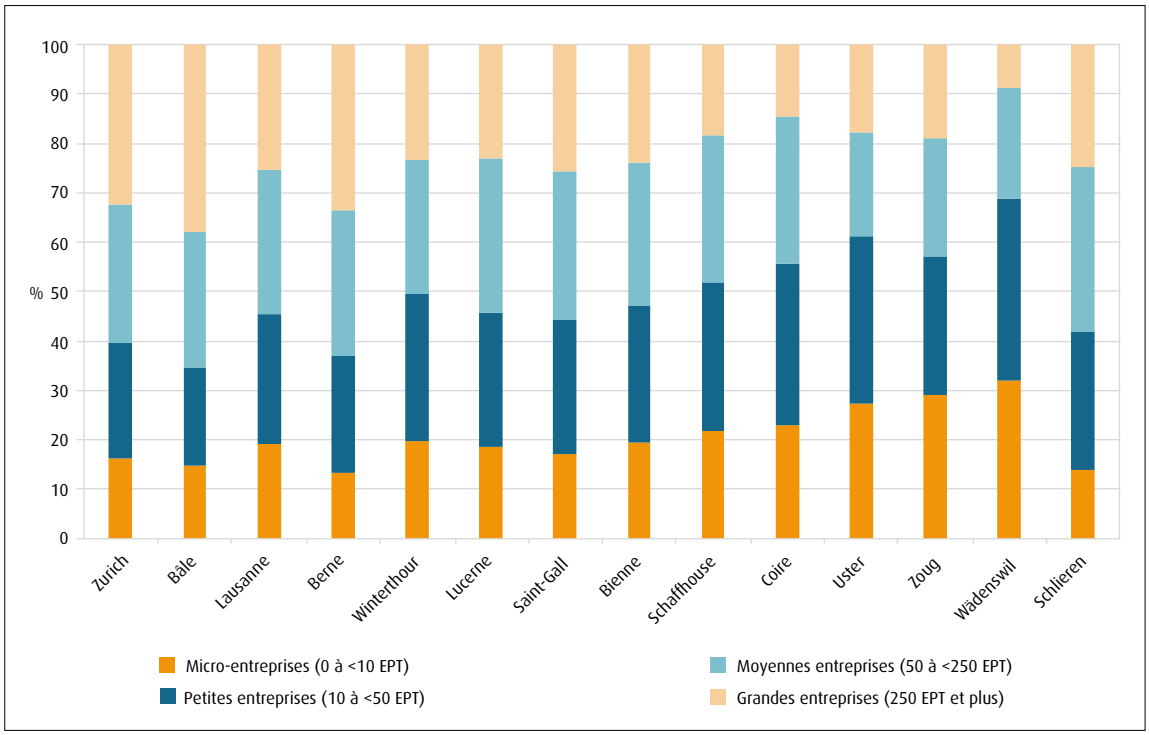
Source : Département fédéral des finances DFF ; statistique de l'impôt fédéral direct, personnes physiques, année fiscale 2014

Figure A9 : Répartition des revenus (indice de Gini) en 2014



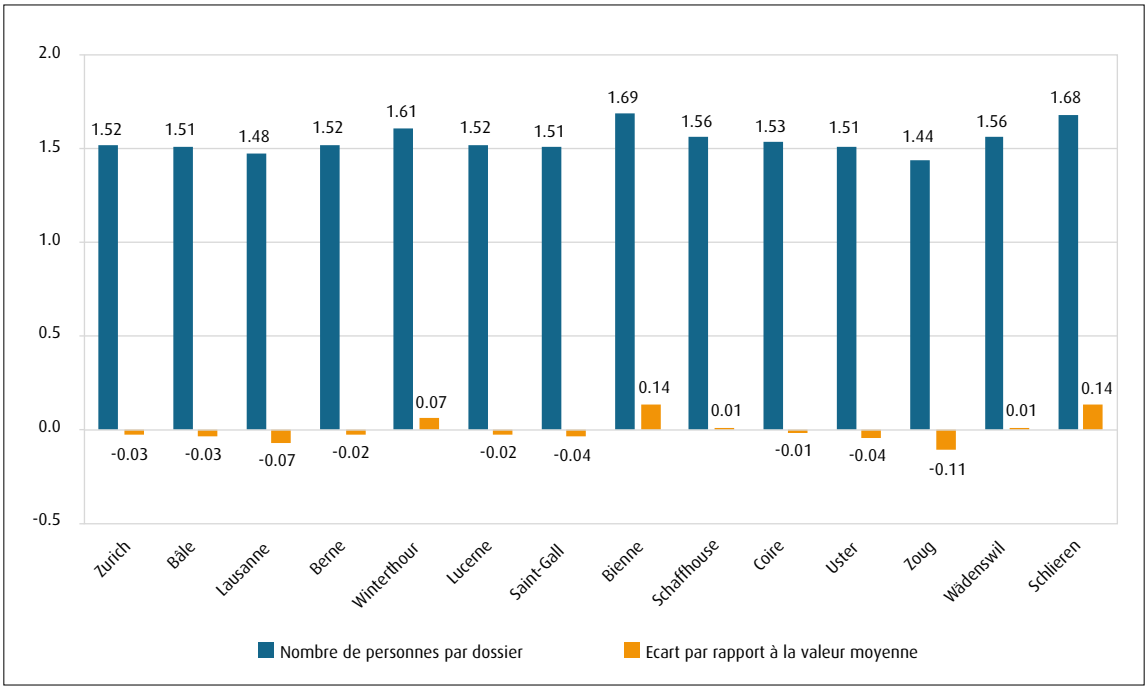
Source : Administration fédérale des contributions (2017), statistique de l'impôt fédéral direct, année fiscale 2014.
Note : L'indice de Gini se base sur le revenu équivalent net (cf. glossaire).

Figure A10 : Equivalent plein temps (EPT) selon la taille de l'entreprise, parts, Ø 2015



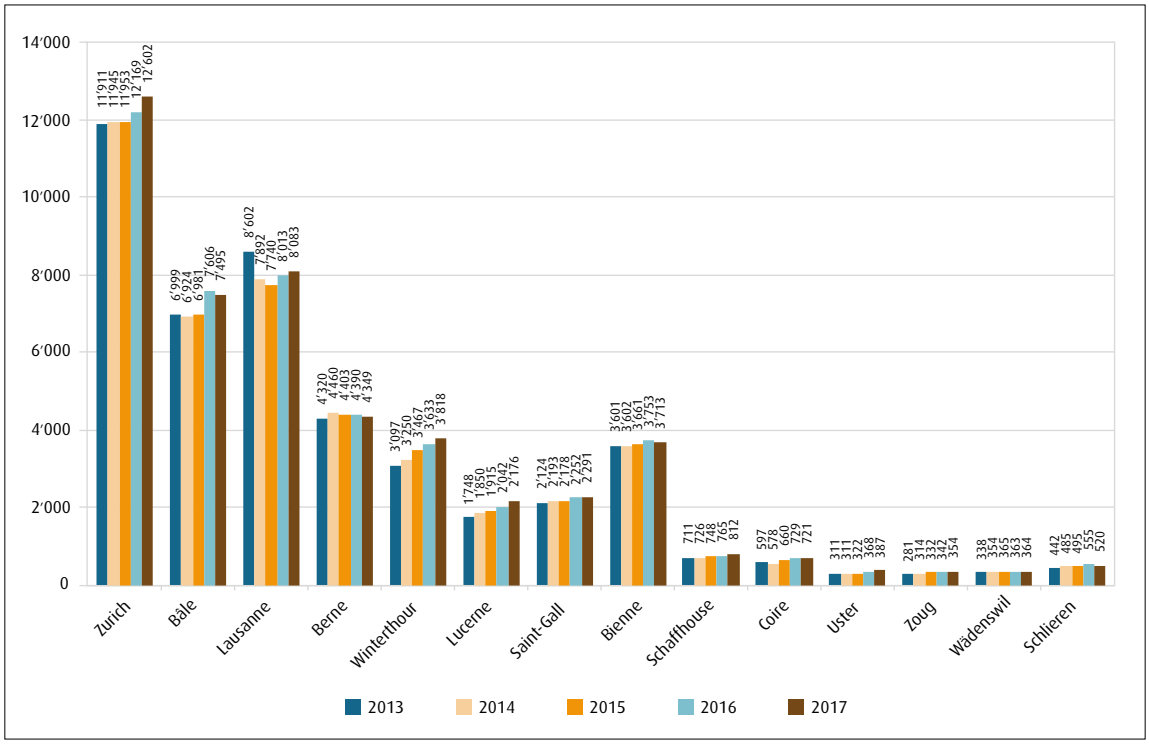
Source : OFS, Statistique structurelle des entreprises (STATENT)
Note : EPT = équivalent plein temps ; tous les taux d'occupation pratiqués dans les entreprises sont convertis en postes à 100%.

Figure A11 : Nombre de personnes par dossier en 2017



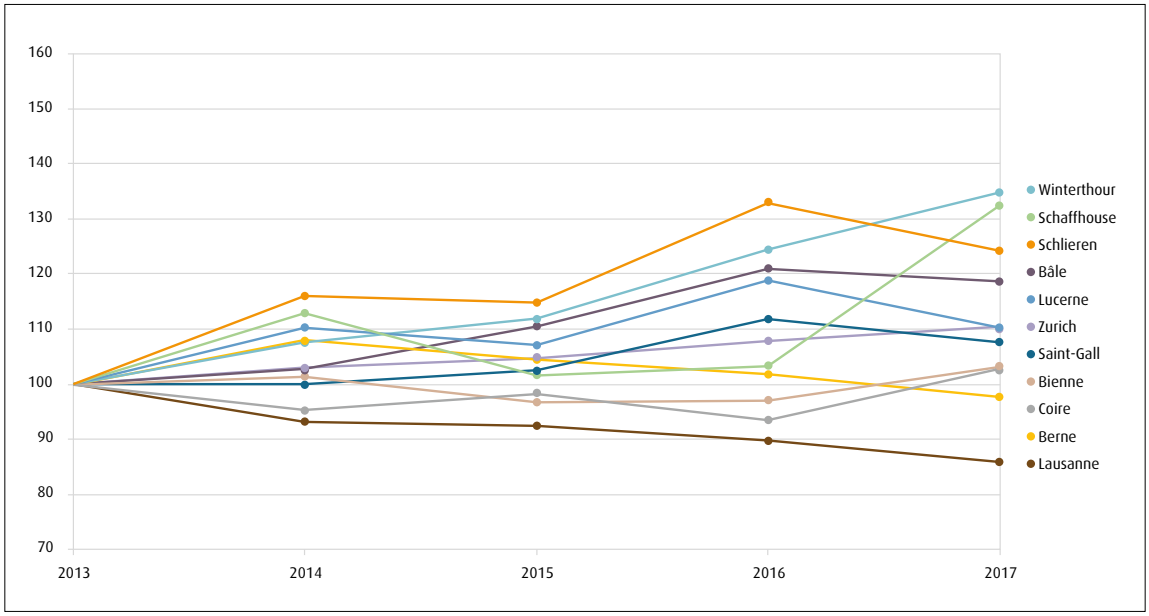
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A12 : Évolution des dossiers : nombre de dossiers de 2013 à 2017 (avec versement de prestations pendant la période de relevé)



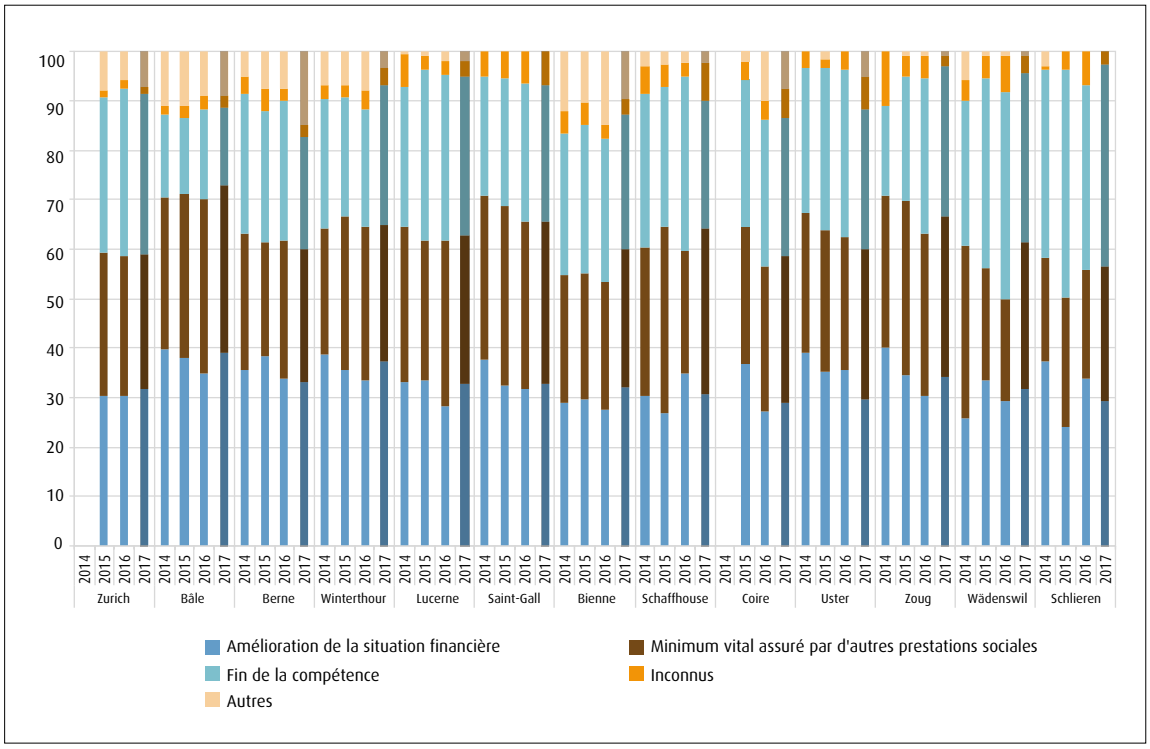
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A13 : Evolution du nombre des personnes soutenues originaires des pays UE/AELE (indice 2013=100)



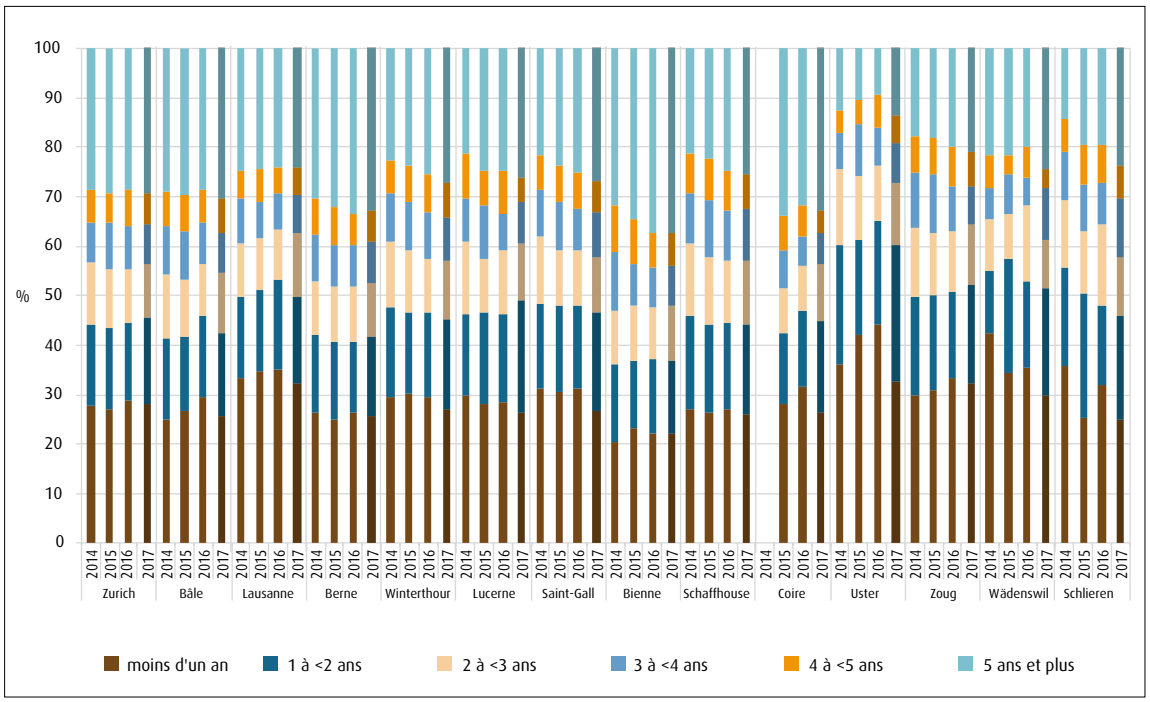
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A14 : Évolution des motifs de clôture des dossiers de 2014 à 2017



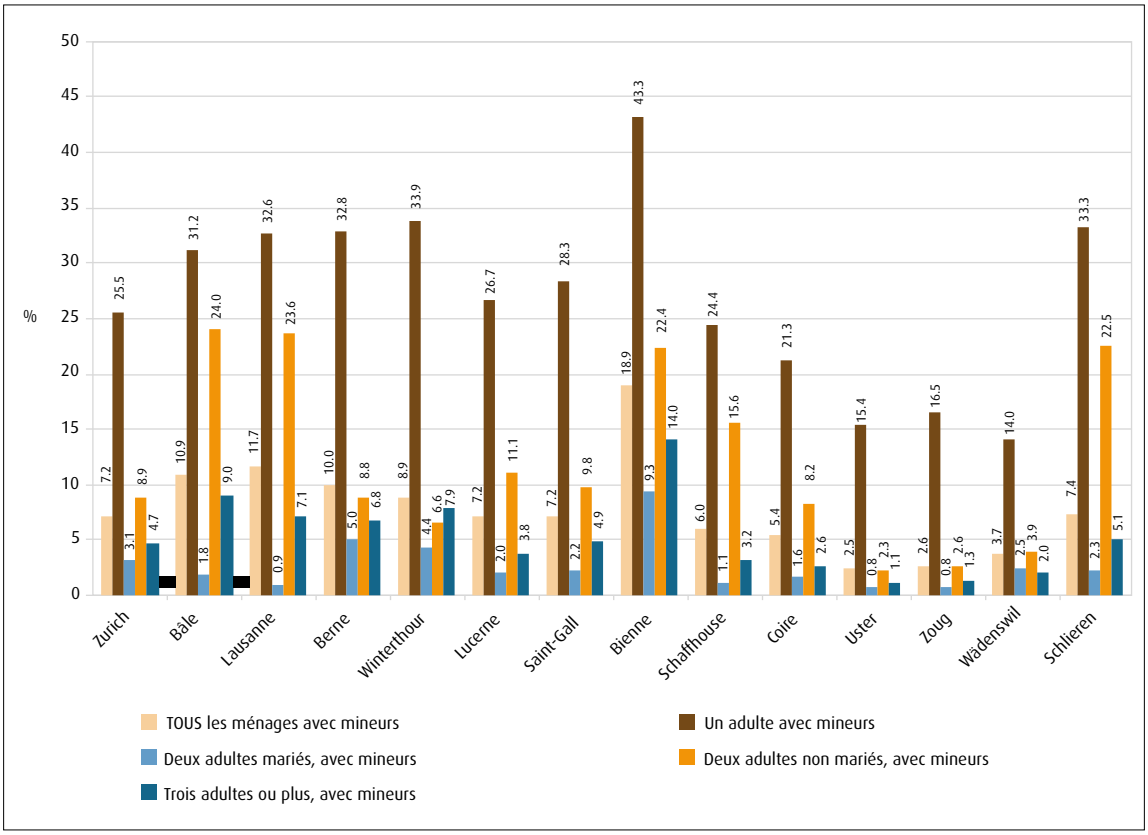
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Zurich (jusqu'en 2014) et Lausanne enregistrent une part importante de disparitions (sans données, inconnus), de sorte que leurs résultats ne sont pas reportés. Faute de plausibilité, les données de Coire pour 2014 ne sont pas non plus présentées.

Figure A15 : Evolution de la durée de soutien dans les dossiers actifs de 2014 à 2017



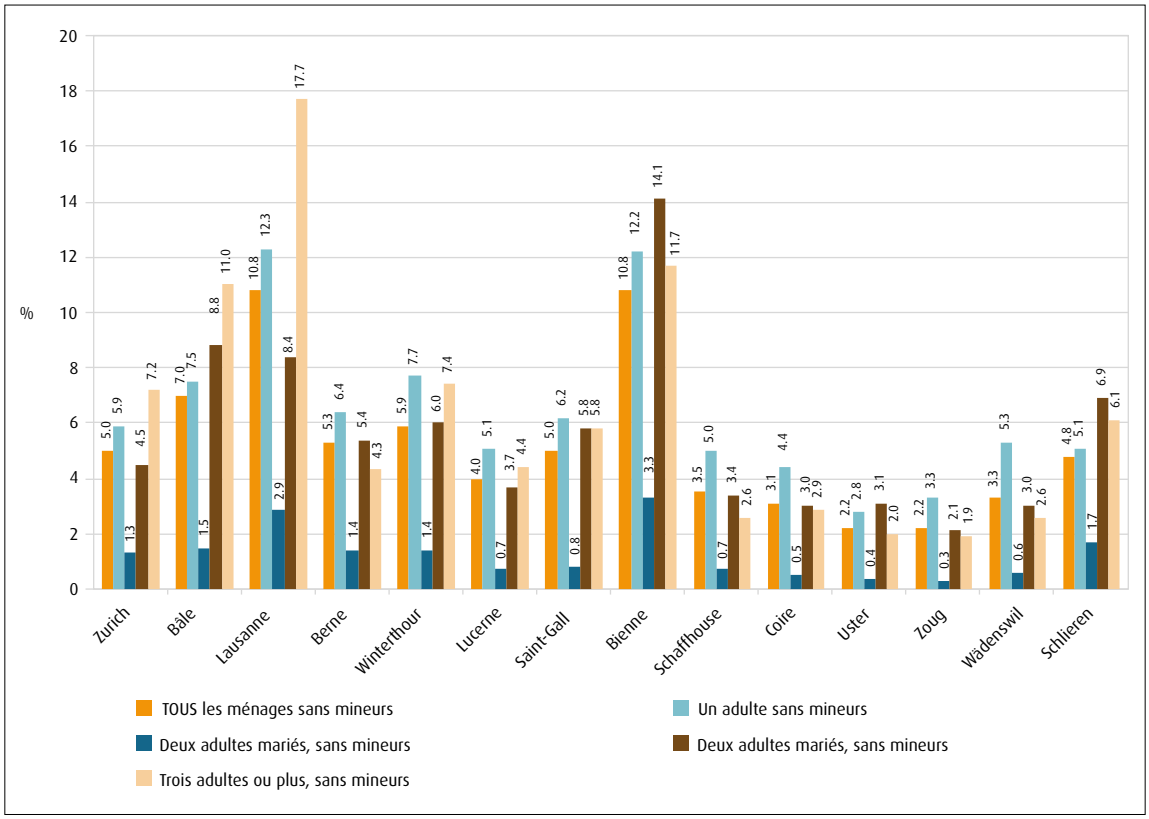
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Faute de plausibilité, les données de Coire pour 2014 ne sont pas présentées

Figure A16 : Taux des ménages à l'aide sociale en 2017, ménages avec mineurs



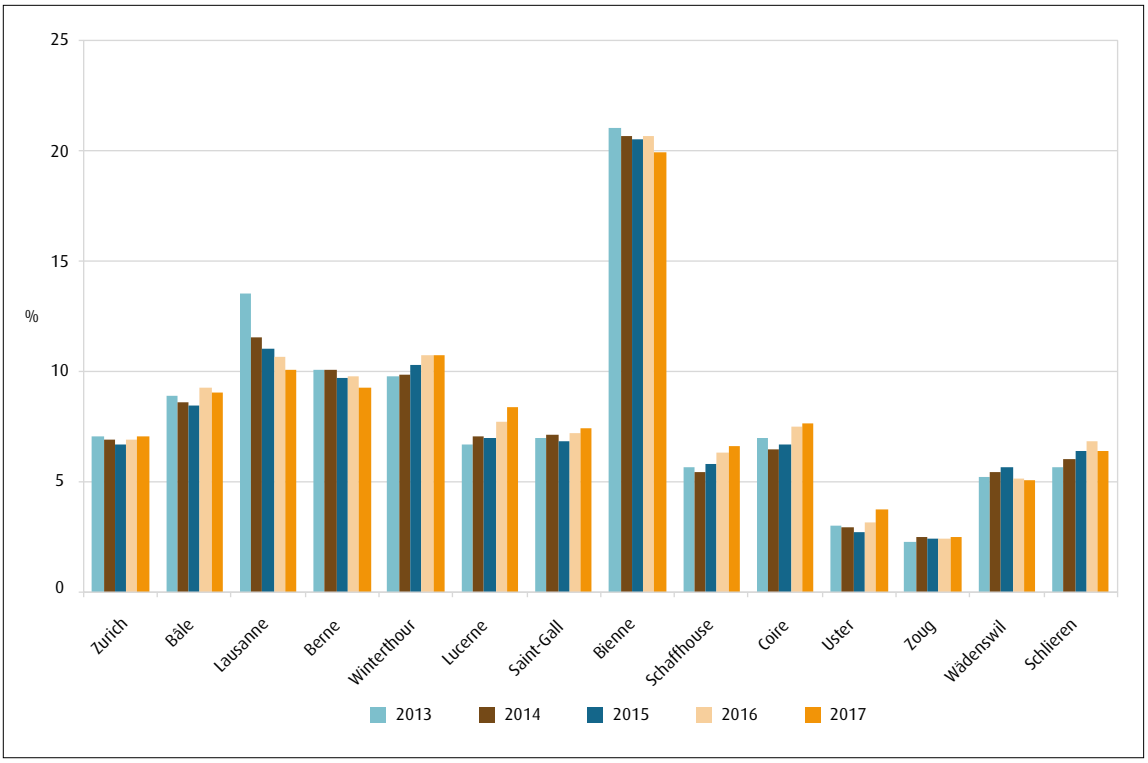
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP

Figure A17 : Taux des ménages à l'aide sociale en 2017, ménages sans mineur



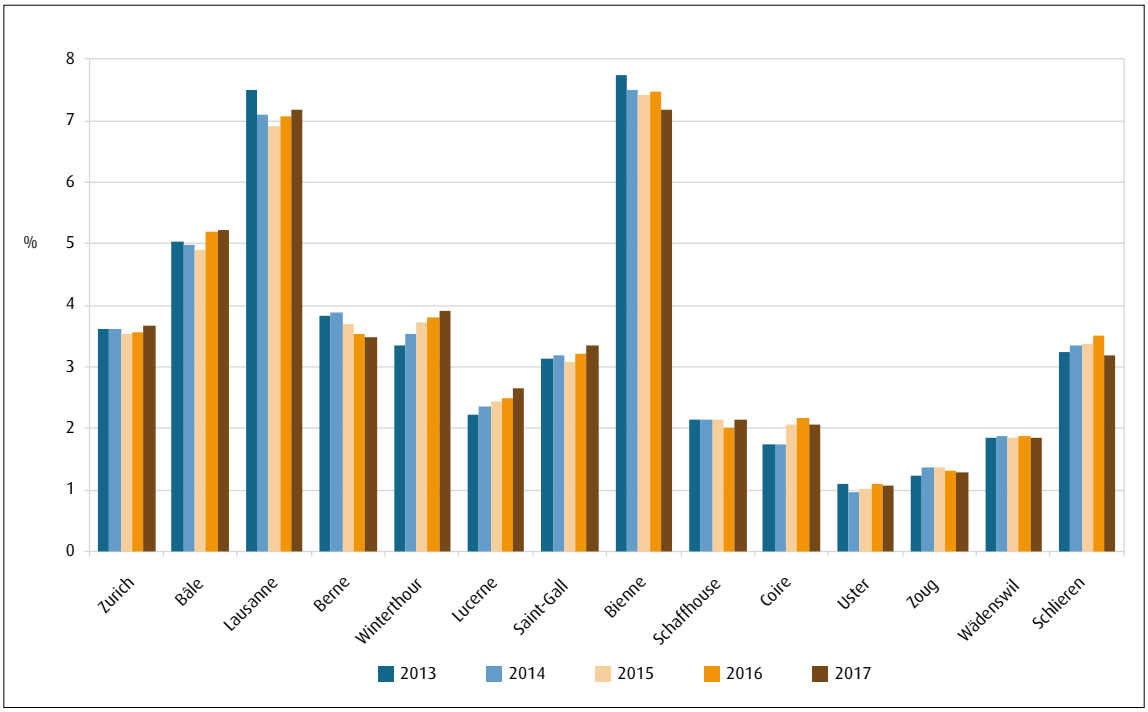
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale et STATPOP

Figure A18 : Taux d'aide sociale dans la population étrangère de 2013 à 2017



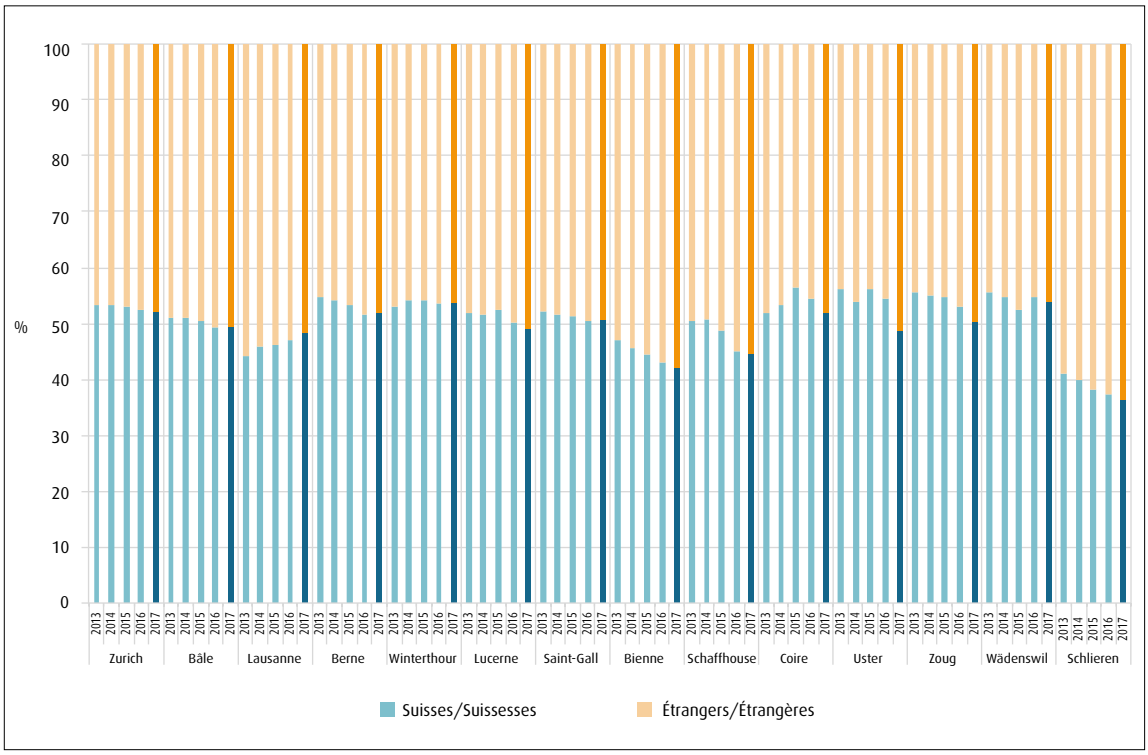
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A19 : Taux d'aide sociale chez les Suisses et Suissesses de 2013 à 2017



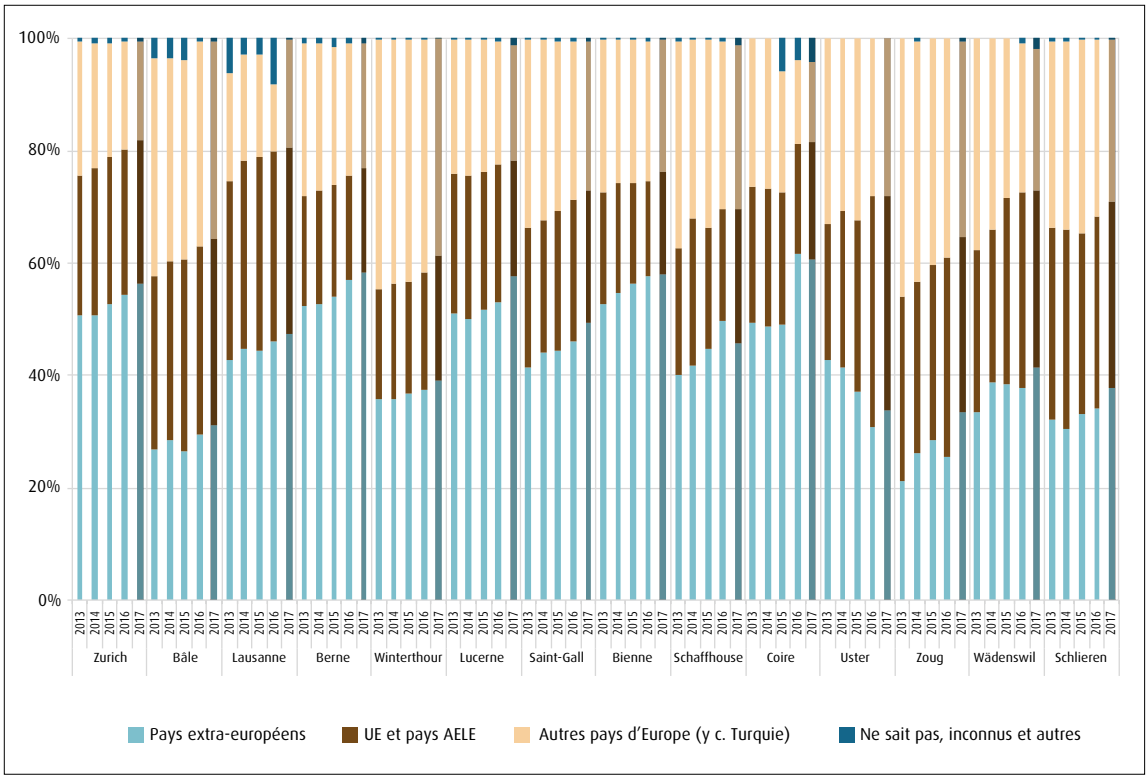
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

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



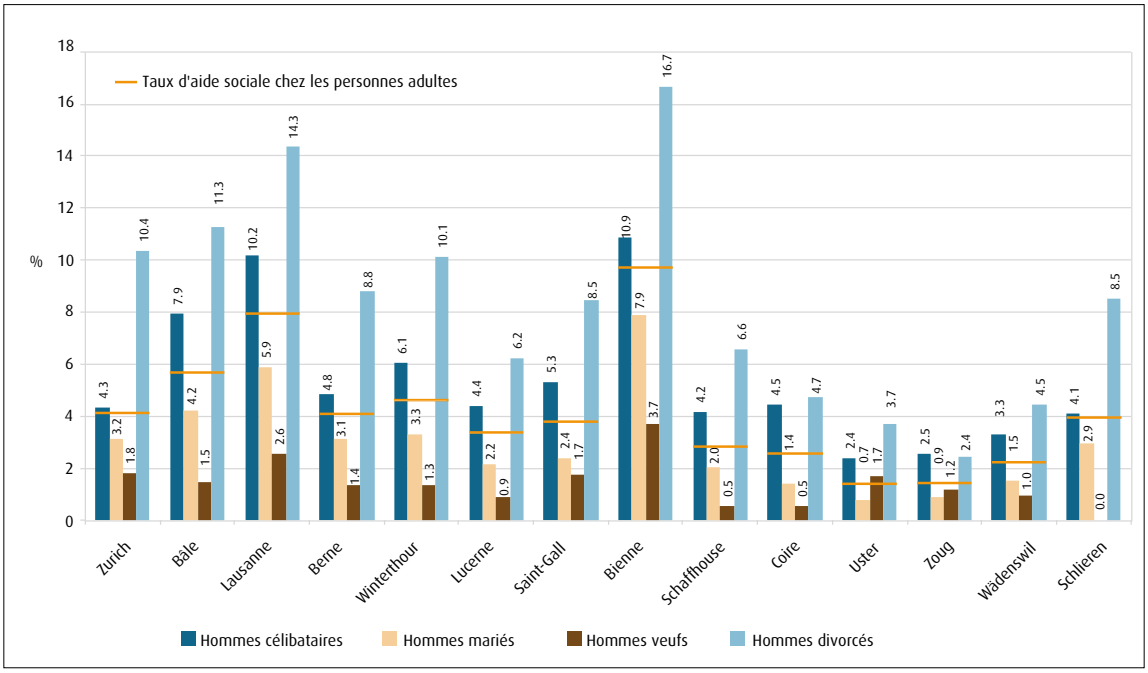
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A21 : Étrangers bénéficiaires de l'aide sociale par groupe de pays, 2013 à 2017



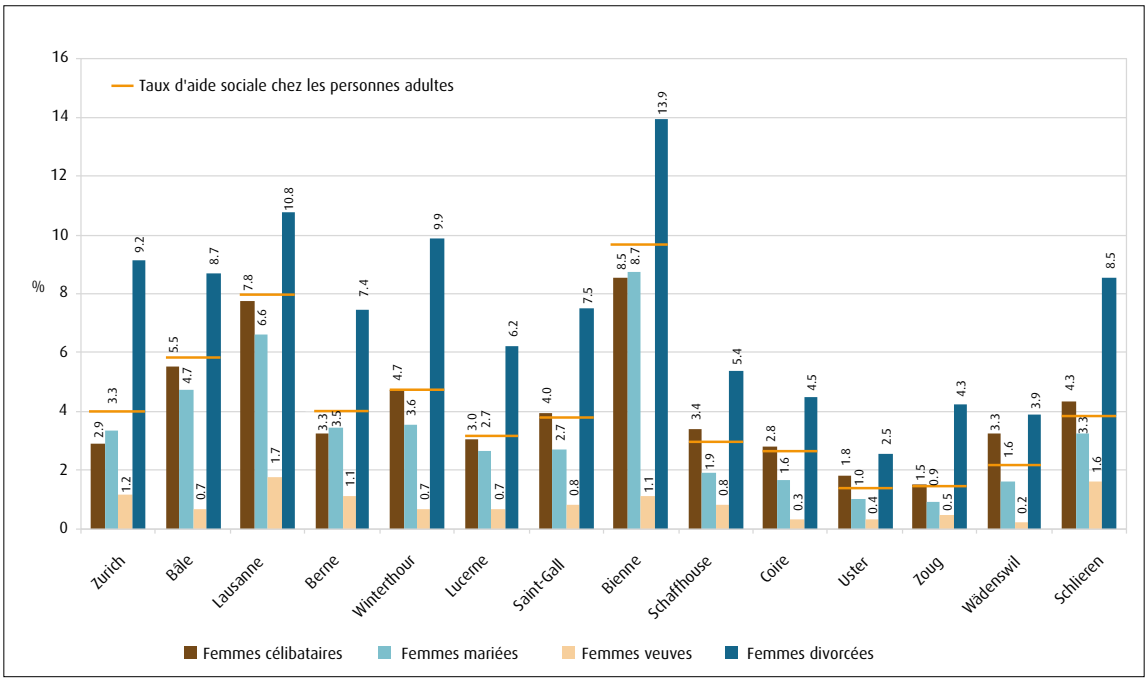
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A22 : Taux d'aide sociale chez les hommes selon l'état civil, en 2017 (bénéficiares de l'aide sociale dès 18 ans)



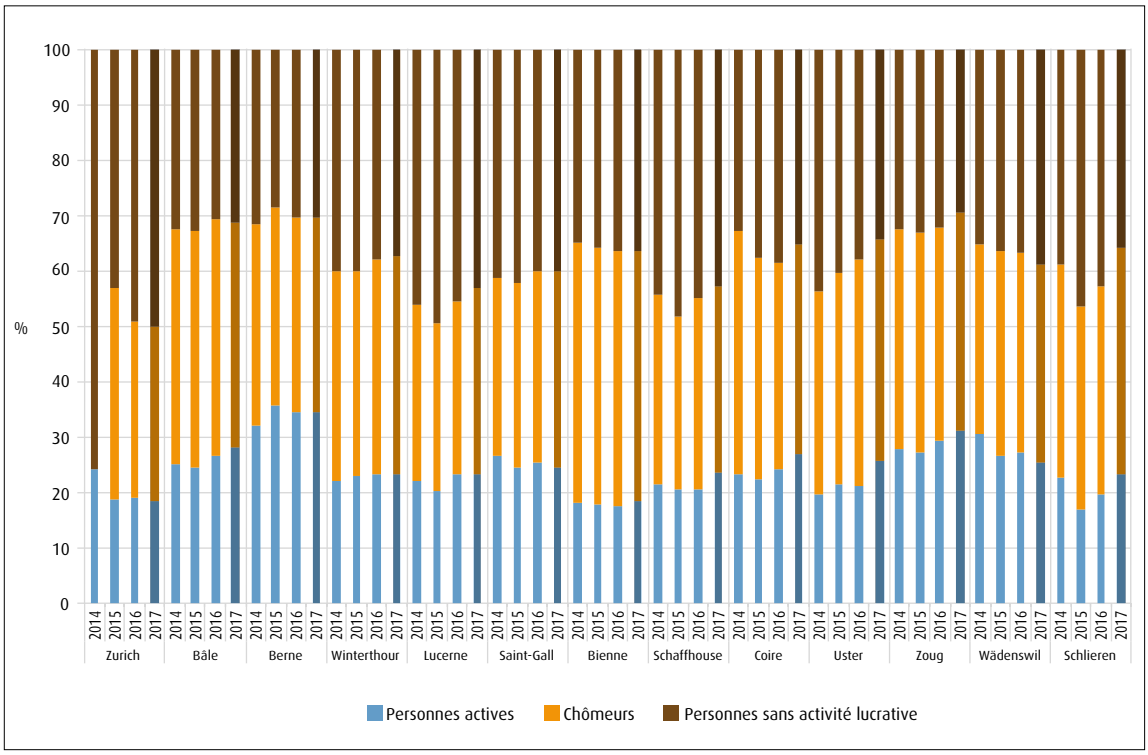
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A23 : Taux d'aide sociale chez les femmes selon l'état civil, en 2017 (bénéficiaires de l'aide sociale dès 18 ans)



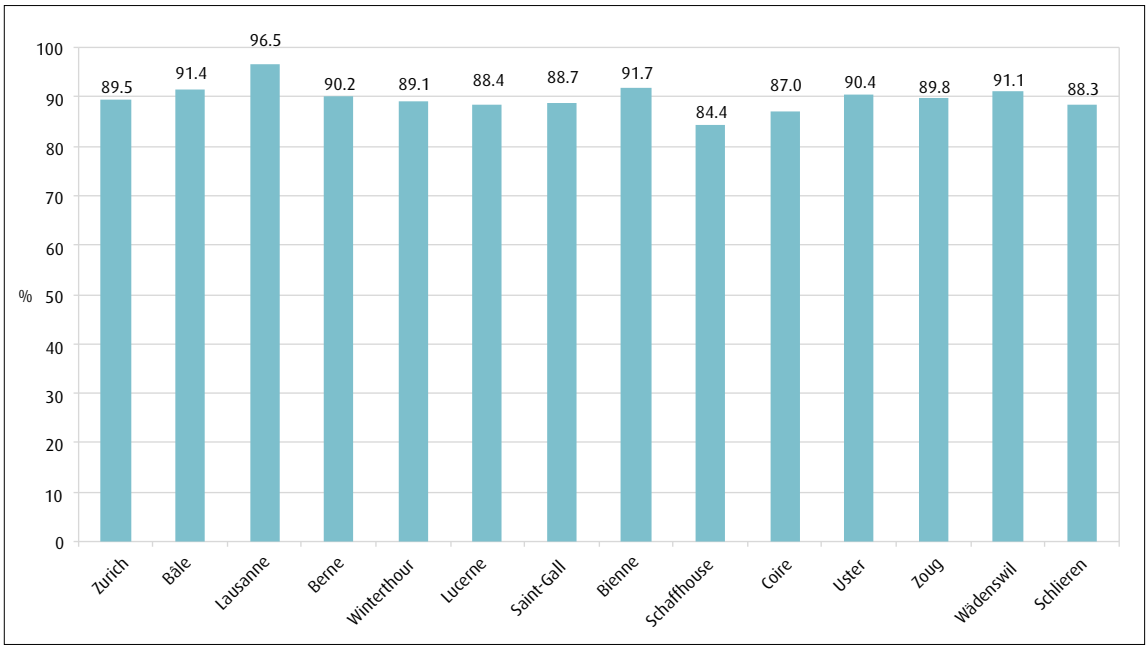
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A24 : Évolution de la situation financière de 2014 à 2017



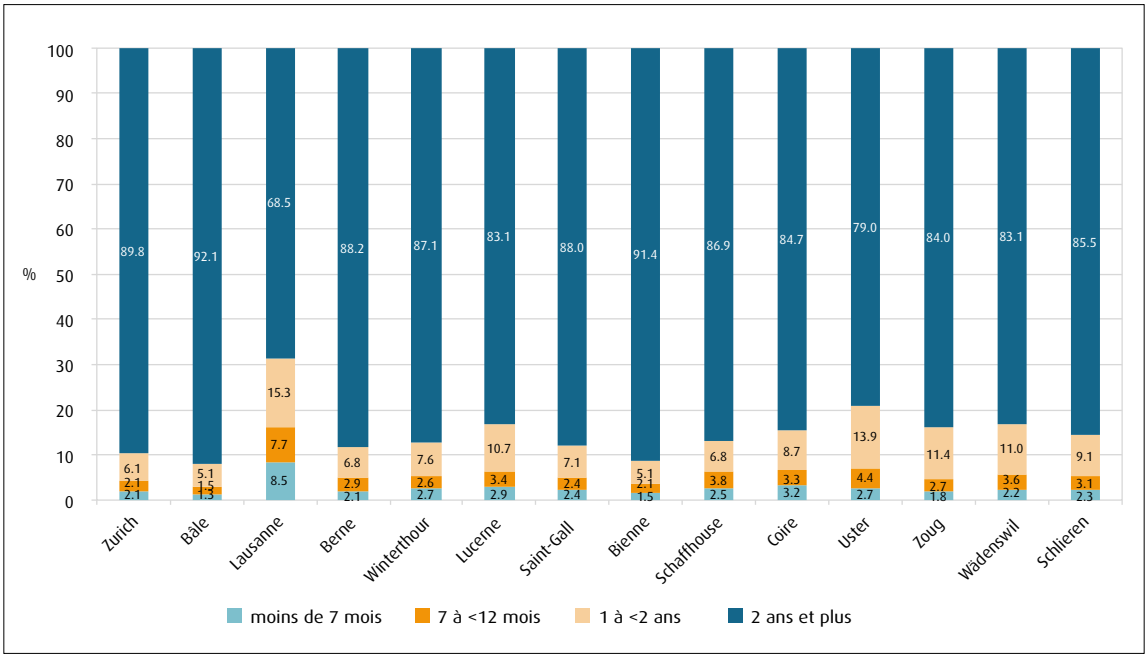
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Jusqu'en 2014, Zurich ne faisait pas la distinction entre les personnes au chômage et les personnes sans activité lucrative ; vu la quantité importante de données manquantes, les résultats pour Lausanne ne sont pas reportés. La différence entre les personnes sans emploi (au chômage) et les personnes sans activité lucrative n'est pas forcément toujours très claire.

Figure A25 : Part des ménages privés par rapport au total des unités d'assistance (dossiers) en 2017



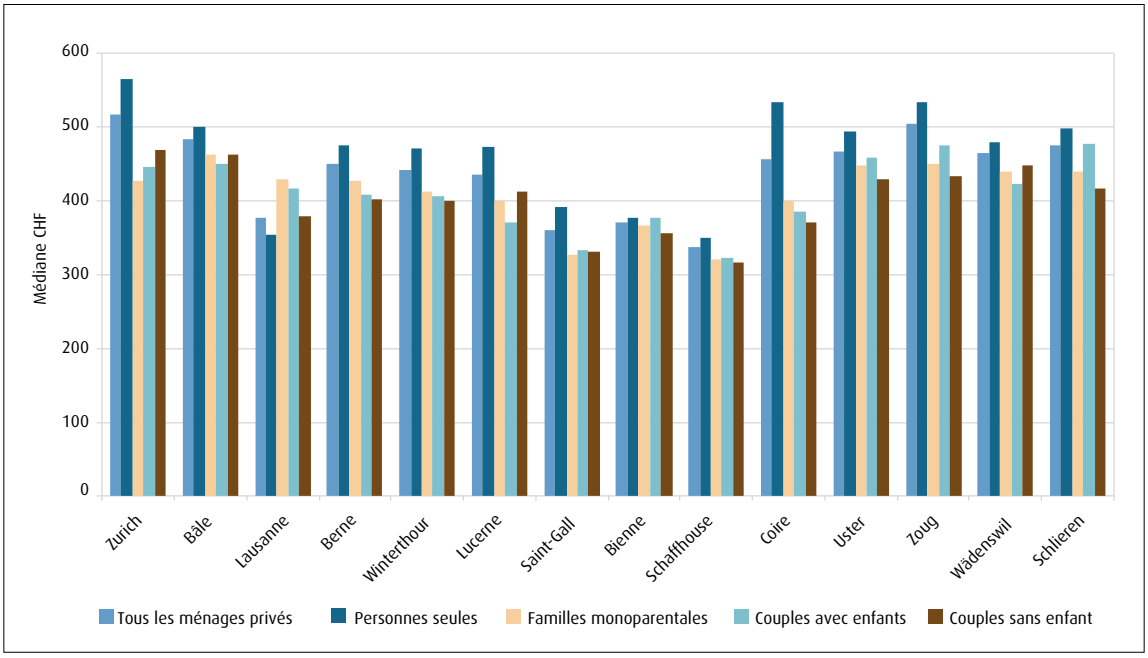
Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale
Note : Les personnes qui vivent dans des homes, des établissements stationnaires ou sans lieu d'hébergement fixe font partie des ménages dits collectifs ; l'addition des parts des personnes vivant dans des ménages privés et dans des ménages collectifs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

Figure A26 : Durée de domicile des bénéficiaires dans la ville concernée (tous les dossiers actifs), en 2017



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale

Figure A27 : Coûts de loyer par pièce selon la structure de l'unité d'assistance en 2017



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

7 Références bibliographiques traitant de l'aide sociale en Suisse

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

Bundesamt für Statistik (BFS) (2016). Sozialbericht des Kantons Zürich 2015. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik. Neuchâtel, BFS.

CSIAS, Conférence suisse des institutions d'action sociale (2011). Bourses d'études plutôt qu'aide sociale. Pour un soutien efficace des adolescents et des jeunes adultes. Document de base de la CSIAS. Berne.

Dubach, P., Guggisberg, J., Stutz, H. (2009). Junge Erwachsene in der Sozialhilfe. Schlussbericht. Neuchâtel: BFS.

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

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

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

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

Office fédéral de la statistique (OFS) (2018a). Parcours de formation dans le degré secondaire II. Analyses longitudinales dans le domaine de la formation, édition 2018. Neuchâtel: OFS.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2018b). Transitions après un titre du degré secondaire II et intégration sur le marché du travail. Analyses longitudinales dans le domaine de la formation, édition 2018. Neuchâtel: OFS.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2017). Aide sociale au sens large 2006-2014. Neuchâtel: OFS.

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

Office fédéral de la statistique (OFS) (2016b). La transition à la fin de l'école obligatoire. Analyses longitudinales dans le domaine de la formation, édition 2016. Neuchâtel: OFS.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2015). Rapport social statistique suisse 2015. Neuchâtel: OFS.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2011). Raisons des différences entre les cantons dans les dépenses d'aide sociale. Résumé du rapport final. Neuchâtel: OFS.

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

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

Schmidlin, S., Kobelt, E., Caviezel, U., Clerc, R. Allemann, E. (2018). Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe. Beiträge zur Sozialen Sicherheit: Forschungsbericht 7/18.

Schmidlin, S. Borer, J. (2017). Angebote am Übergang I für Jugendliche mit gesundheitlichen Einschränkungen. Beiträge zur Sozialen Sicherheit: Forschungsbericht 9/17.

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

Steger, S., Straub, L., Iseli, D. (2015). Qualitäts- und Leistungscheck Sozialdienste (QLS). Handlungsempfehlungen. Bern: Berner Fachhochschule (BFH), Fachbereich Soziale Arbeit. Im Auftrag des Sozialamtes der Kantonalen Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF) des Kantons Bern.

Stutz, H. (2017). Kommunale Strategien und Massnahmen gegen Familienarmut. CHSS Soziale Sicherheit, 17/1.

8 Glossaire des termes liés à l'aide sociale

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

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

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

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

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

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

Nombre d'habitants (population) : Le nombre d'habitants utilisé par l'Office fédéral de la statistique pour calculer le taux d'aide sociale est tiré du recensement de la population au niveau suisse (statistique STATPOP) effectué annuellement depuis 2010. Ce chiffre peut diverger de ceux publiés par les services statistiques des villes. D'une part, l'OFS se réfère à l'état de la population à la fin de l'année précédente ; d'autre part, les données se basent sur la population 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. Etant donné qu'un dossier peut être classé dès lors que la personne ou l'unité d'assistance concernée n'a plus perçu aucune prestation de l'aide sociale durant six mois, le nombre de dossiers comptés au mois de référence comprend également les cas ayant perçu une prestation de l'aide sociale durant ledit mois ou au cours des cinq mois précédents.

Population 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. A cette fin, il a été décidé, conformément à la pratique, qu'un dossier était considéré comme clos dès lors que la personne ou l'unité d'assistance concernée n'avait plus perçu de prestation de l'aide sociale pendant six mois. Si une prestation est octroyée dans ce délai, le dossier est «rouvert». Toute prestation fournie après ce délai signifie l'ouverture d'un nouveau dossier.

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

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

STATPOP : La Statistique de la population et des ménages (STATPOP) fait partie du système de recensement annuel de la population. Elle livre des informations concernant l'effectif et la structure de la population 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'Etat aux migrations, système d'information ORDIPRO pour les diplomates et fonctionnaires internationaux du Département fédéral des affaires étrangères). Le relevé des registres est complété par un relevé structurel effectué par échantillonnage auprès des ménages.

Taux d'aide sociale : Part des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population 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 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 utilisent les données démographiques liées à l'âge et à l'état civil pour constituer les ménages.

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

Les membres

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

L'Initiative des villes pour la politique sociale

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

www.initiative-villes.ch