



Aide sociale dans des villes suisses

Comparaison des indicateurs 2023

Luzius von Gunten, Sanja Weber, Office fédéral de la statistique – Exploitation des données et rapports statistiques standards
Michelle Beyeler (Université de Zurich), Claudia Schuwey (agile.ch) – Chapitre spécial sur la santé mentale

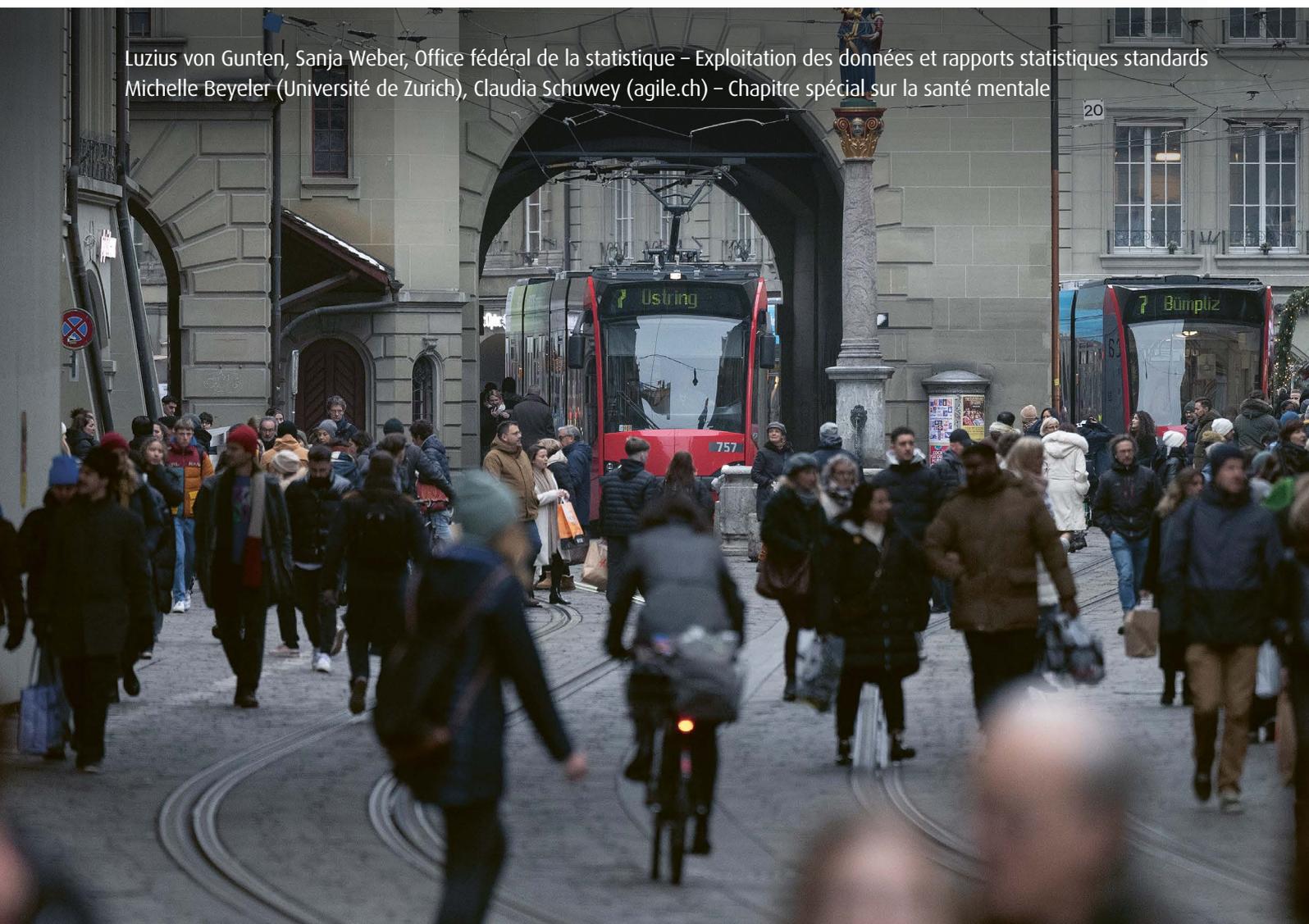


Table des matières

1	Préface	3
2	Analyse de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale sur les quatorze villes impliquées	4
2.1	Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale et remarques sur les bases de données	4
2.2	Évolution du nombre d'unités d'assistance	6
2.3	Taux d'aide sociale dans les villes étudiées	13
2.4	Taux des ménages soutenus par l'aide sociale économique	24
2.5	Caractéristiques des personnes soutenues	29
2.6	Annexe	40
2.7	Glossaire et méthodologie	46
2.8	Bibliographie	47
3	Les bénéficiaires de l'aide sociale en situation de détresse psychologique	48
3.1	Introduction	48
3.2	Statistiques et évaluations de l'ampleur de la détresse psychologique	48
3.3	Possibilités et ressources des services sociaux et des consultations sociales	51
3.4	Collaboration au sein du réseau de soutien	55
3.5	Offres et besoins non couverts dans les villes	57
3.6	Conclusions et recommandations	60
3.7	Bibliographie	61

Impressum

Les villes étudiées en 2023 : Bâle, Berne, Bienne, Coire, Lausanne, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Schlieren, Uster, Wädenswil, Winterthour, Zoug et Zurich

Auteur-e-s :

Luzius von Gunten, Sanja Weber, Office fédéral de la statistique –
Exploitation des données et rapports statistiques standards
Michelle Beyeler (Université de Zurich), Claudia Schuwey (agile.ch) –
Chapitre spécial sur la santé mentale

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

Image de couverture : Keystone-SDA

Éditeur et sources :

Initiative des villes pour la politique sociale
c/o Winterthour, Affaires sociales
Pionierstrasse 7
8403 Winterthour
info@staedteinitiative.ch
www.staedteinitiative.ch

1 Préface

Chère lectrice, cher lecteur

Tout d'abord, les bonnes nouvelles : dans la plupart des villes, le taux d'aide sociale n'a jamais été aussi bas depuis longtemps. Il faut même parfois remonter à dix ans et plus pour voir des valeurs aussi basses. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale diminue également par rapport à l'année précédente, de 4,3 % en moyenne sur les quatorze villes. Et la grande majorité des services sociaux ont enregistré en 2023 un nombre de nouveaux dossiers inférieur à la moyenne des trois années précédentes.

Des taux d'aide sociale historiquement bas

À quoi tient cette évolution réjouissante dans l'aide sociale ? Nous y voyons deux raisons importantes. D'une part, le marché de l'emploi est en plein essor et presque tous les secteurs sont à la recherche de main-d'œuvre ; le taux de chômage a reculé dans toutes les villes ces trois dernières années, et toute personne capable de travailler peut trouver un emploi assez rapidement. D'autre part, les services sociaux des villes assurent un travail de fond important pour favoriser l'indépendance économique des personnes soutenues, par le biais de programmes d'intégration professionnelle ciblés mais aussi avec la volonté de stabiliser les personnes en situation de crise ou de les aider à obtenir des prestations auprès d'autres services compétents tels que l'AI, l'assurance-accidents ou l'assurance-chômage.

Détresse psychologique chez les bénéficiaires de l'aide sociale

Après les bonnes nouvelles viennent malheureusement les mauvaises. Il nous faut admettre que la moitié environ des personnes inscrites à l'aide sociale présentent des troubles psychiques. Cette thématique fait l'objet du chapitre spécial de cette édition du rapport sur les indicateurs. Les services sociaux estiment d'ailleurs que le degré de détresse est tel chez un quart des bénéficiaires qu'il restreint leur vie quotidienne, par exemple leur capacité à travailler ou à effectuer des tâches administratives simples et à entretenir des contacts sociaux. Ils constatent en outre une augmentation depuis cinq ans de la part des bénéficiaires faisant état de troubles psychiques.

Problème reconnu, mais manque de ressources et d'offres

La détresse psychologique des personnes soutenues est donc un problème réel que rencontre l'aide sociale. Mais le système est-il équipé pour y faire face ? Les villes ont pris conscience du phénomène et agissent. Certaines organisent des formations continues et un coaching individuel pour les travailleurs sociaux de sorte à leur permettre de détecter une maladie mentale et à obtenir de l'aide dans les cas graves. Bon nombre des services sociaux recherchent le soutien de psychiatres. Cependant, il n'existe souvent aucune procédure systématique et le temps manque pour accompagner les cas complexes et coordonner la coopération entre les institutions impliquées (aide au logement, curatelle, système de santé, etc.). Pratiquement toutes

Encadré 1 : L'essentiel en bref

Des taux d'aide sociale historiquement bas : Dans douze villes sur quatorze, le taux d'aide sociale est inférieur au niveau de 2019. Onze d'entre elles n'avaient pas connu un taux aussi bas depuis dix ans.

Diminution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale : Le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale diminue également par rapport à l'année précédente, de 4,3 % en moyenne sur les quatorze villes.

Risques de pauvreté toujours identiques : Les personnes qui dépendent d'un soutien sont le plus souvent des enfants et des adolescents, des personnes divorcées, des étrangers ou des personnes sans diplôme professionnel reconnu.

Détresse psychologique fréquente chez les bénéficiaires de l'aide sociale : Environ un quart des personnes soutenues sont limitées dans leur vie quotidienne en raison de troubles psychiques. Ce constat ressort de l'estimation de quatorze services sociaux communaux.

Manque de ressources et d'offres pour les cas de troubles psychiques : Dans la plupart des villes, les possibilités d'évaluation et de traitement disponibles en temps utile sont insuffisantes, en particulier pour les enfants et les adolescents.

Quatorze villes sont impliquées dans le rapport actuel sur les indicateurs « L'aide sociale dans des villes suisses » : Bâle, Berne, Bienne, Coire, Lausanne, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Schlieren, Uster, Wädenswil, Winterthour, Zoug et Zurich. Ensemble, ces quatorze villes accueillent un quart environ des bénéficiaires de l'aide sociale enregistrés en Suisse.

Connaissances scientifiques basées sur des faits : La partie générale du rapport est fournie par l'Office fédéral de la statistique qui a travaillé sur la base de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale. Le chapitre spécial consacré à la santé mentale revient à Michelle Beyeler, privat-docent à l'université de Zurich, et Claudia Schuwey, collaboratrice scientifique chez Agile. Le rapport est établi sur mandat de l'Initiative des villes pour la politique sociale.

les villes citent comme défi majeur l'absence de capacités dans les soins psychiatriques et psychothérapeutiques. Les possibilités d'évaluation et de thérapie à bas seuil et disponibles en temps réel sont insuffisantes.

Si elle n'est pas à même de combler les lacunes du système de santé, l'aide sociale peut néanmoins se concentrer davantage sur le thème de la santé mentale et contribuer à renforcer la collaboration au niveau de la sécurité sociale en général.

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

2 Analyse de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale sur les quatorze villes impliquées

Luzius von Gunten et Sanja Weber, Office fédéral de la statistique

2.1 Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale et remarques sur les bases de données

Les chapitres suivants présentent des évaluations standards des principaux indicateurs de l'aide sociale économique dans les quatorze villes comparées, effectuées sur la base de la statis-

tique des bénéficiaires de l'aide sociale¹ (SAS) de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Cette statistique fournit des informations normalisées et donc comparables aux trois niveaux étatiques (fédéral, communal et cantonal). Elle comprend deux indicateurs principaux, à savoir le nombre de personnes soutenues (bénéficiaires de l'aide sociale) et le taux d'aide sociale (la part des personnes bénéficiant de l'aide sociale par rapport à la population résidente permanente), ainsi que plusieurs indicateurs

Encadré 2.1 : Personnes relevant de l'asile dans la statistique de l'aide sociale économique

L'inclusion ou non des personnes relevant de l'asile dans la statistique de l'aide sociale économique (ASE) dépend de leur statut de séjour et de la durée de leur séjour en Suisse. Cette statistique intègre

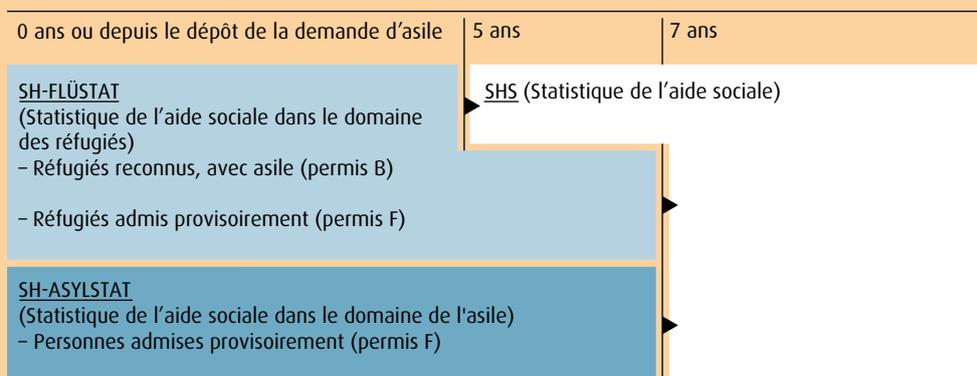
- les personnes ayant le statut de réfugié, c'est-à-dire les réfugiés reconnus (permis B ou C) qui sont en Suisse depuis au moins cinq ans.
- les réfugiés admis provisoirement (permis F) ayant séjourné au moins sept ans en Suisse.
- les personnes admises à titre provisoire (permis F) qui sont également en Suisse depuis au moins sept ans.

En revanche, la statistique ASE exclut les personnes qui ne séjournent pas en Suisse depuis au moins cinq ou sept ans et pour lesquelles la Confédération verse des forfaits globaux pour la couverture des besoins vitaux. Ces

personnes apparaissent dans deux autres statistiques de l'OFS : la statistique de l'aide sociale dans le domaine de l'asile (SH-AsylStat) saisit des données pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire (permis F) jusqu'à sept ans de séjour ; la statistique de l'aide sociale dans le domaine des réfugiés (SH-FlüStat) comprend les personnes ayant le statut de réfugié et dont la durée de séjour est inférieure à cinq ou sept ans (voir ci-dessous).

Afin de faciliter la lecture du présent rapport, les personnes admises provisoirement et les réfugiés sont généralement désignés par le terme générique de « personnes relevant de l'asile ».

Durée du séjour :



¹ www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/enquetes/shs.html

accessoires tels que la durée de soutien (cf. Glossaire et méthodologie). À partir de ces données, l'objectif consiste à évaluer l'ampleur du recours à l'aide sociale, l'effectif et la structure des bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que la dynamique du recours à l'aide sociale (durée de soutien). Les évaluations se concentrent sur les chiffres actuels de l'année de référence 2023, sur l'évolution des données dans le temps et sur les différences entre les villes étudiées.

Ce processus de normalisation par l'OFS constitue un prérequis permettant les analyses comparatives systématiques telles que présentées dans ce rapport. En raison de définitions variables, des écarts par rapport aux indicateurs calculés par les villes et les cantons eux-mêmes sont possibles. C'est notamment le cas lorsque les services sociaux ne prennent pas en charge tous les dossiers qui sont comptés comme dossiers d'aide sociale au sens de la définition normalisée de l'OFS. Ainsi, selon la ville considérée, les personnes relevant de l'asile et les réfugiés sont pris en charge par des services sociaux ou par des organisations spécialisées. Parfois aussi la part des dossiers inclus dans la statistique mais non gérés par le service social local est relativement importante (cf. tableau A1, en annexe), comme on le voit notamment à Coire, Lucerne et Zoug. Il se peut en conséquence que l'évolution du nombre de dossiers présentée dans le rapport ne reflète pas précisément les indicateurs que connaît chaque service social communal considéré individuellement.

La nouvelle base de données résultant de la modernisation en cours de la statistique de l'aide sociale² donnera l'occasion à l'Initiative des villes pour la politique sociale de remanier en profondeur le rapport sur les indicateurs de l'aide sociale. Dans l'intervalle, les paragraphes suivants reposent en grande partie sur le texte du rapport de 2023, rédigé par des collaborateurs de la Haute école spécialisée bernoise.³ Le modèle explicatif du chapitre 2.3 notamment est issu du travail de développement de ce groupe de recherche. Les analyses présentées ci-après peuvent légèrement différer des résultats publiés sur le portail statistique de l'OFS dans la mesure où il est impossible de calculer les dernières étapes de correction des données au niveau cantonal (doubles comptages) au moment de la publication.

Remarques sur les données fournies par les villes

Lausanne : Faute de pouvoir évaluer les données de l'année 2021 en raison de l'introduction à l'époque d'un nouveau système de gestion des dossiers, celles-ci ont été interpolées dans le rapport de l'année précédente ; cette méthode d'estimation est reprise dans le présent rapport. Ce changement a également rendu impossible le calcul d'évaluations détaillées du taux des ménages soutenus par l'aide sociale. En outre, les informations sur les motifs de sortie de l'aide sociale ne peuvent être exploitées en raison de la forte proportion de données indéterminées.

Berne : L'introduction d'un nouveau système de gestion des dossiers en 2023 a empêché la transmission à l'OFS de toutes les données dans une qualité suffisante. Ainsi, le nombre d'unités d'assistance et celui des bénéficiaires de l'aide sociale tendent à être respectivement sous-estimé et surestimé. Nonobstant ces contingences, les indicateurs calculés restent cohérents et sont publiés en accord avec la ville. En raison des changements techniques, il est toutefois impossible de calculer les indicateurs concernant la situation professionnelle, le niveau de formation et les ménages. C'est pourquoi la ville de Berne est généralement exclue de ces évaluations (voir les notes relatives aux figures et tableaux).

Les données des autres villes étudiées peuvent être utilisées sans restriction.

² www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/enquetes/shs/projet-modernisation.html

³ Beyeler, Coullery, Richard, Hobi 2023

2.2 Évolution du nombre d'unités d'assistance

Le tableau 2.1 présente des valeurs de référence concernant l'aide sociale dans les quatorze villes comparées pour l'année 2023. Dans la plupart des évaluations, les villes sont classées par ordre décroissant de la taille de leur population résidante permanente. Le nombre d'unités d'assistance et de bénéficiaires de l'aide sociale procède du nombre d'habitants d'une ville, mais ces indicateurs sont aussi influencés par le risque général de dépendre de l'aide sociale (mesuré par le taux d'aide sociale, c'est-à-dire la part des bénéficiaires de l'aide sociale dans la population). Ce risque est à son tour conditionné par la structure de la population et d'autres facteurs contextuels tels que le marché du travail (cf. chap. 2.3).

En moyenne sur toutes les villes prises en compte, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale en 2023 diminue par rapport à l'année précédente (tableau 2.1). Le nombre d'unités d'assistance marque également une baisse moyenne de 4,0 %, et il en va de même du nombre des personnes soutenues qui recule ainsi de 4,3 %. La majorité des villes signale dès lors aussi une baisse du

nombre de personnes soutenues et de dossiers d'aide sociale. Le recul de l'effectif des bénéficiaires de l'aide sociale est particulièrement net à Zurich, Berne, Bienne, Coire et Wädenswil. On constate aussi une réduction dans les villes de Bâle, Lucerne, Saint-Gall, Zoug, Winterthour et Schaffhouse. L'augmentation du nombre de personnes soutenues observée depuis plusieurs années à Lucerne et à Schaffhouse marque ainsi le pas en 2023. Les services sociaux des trois villes de Schlieren, Uster et Lausanne enregistrent en revanche un peu plus de nouveaux dossiers en 2023 qu'en 2022.

La variation du nombre d'unités d'assistance et de bénéficiaires de l'aide sociale est déterminée entre autres par deux interrelations plus générales qui agissent dans des directions opposées. D'une part, le marché du travail suit depuis plusieurs années déjà une dynamique positive et le taux de chômage en 2023 a baissé et s'est stabilisé dans presque toutes les villes. La hausse du chômage temporaire induite par la pandémie de Covid 19 s'est rapidement tassée, et le taux de chômage au même titre que le taux de chômeurs en fin de droits sont redescendus en 2023 à un niveau inférieur à celui de 2018 dans toutes les villes comparées (cf. figure 2.8 et figure 2.9). Une évolution positive sur le marché

Tableau 2.1 : Nombre d'unités d'assistance et de bénéficiaires de l'aide sociale en 2023 par rapport à 2022

	Nombre d'unités d'assistance, avec versements en 2023	Variation par rapport à 2022	Nombre de personnes soutenues 2023	Variation par rapport à 2022	Nombre moyen de personnes soutenues par unité d'assistance	Taux d'aide sociale 2023
Zurich	10 956	-5,6 %	16 101	-6,7 %	1,47	3,8 %
Bâle	5 904	-4,2 %	8 830	-4,3 %	1,50	5,1 %
Lausanne	6 306	0,3 %	9 636	0,8 %	1,53	6,8 %
Berne	4 106	-7,4 %	6 129	-6,5 %	1,49	4,6 %
Winterthour	3 497	-2,2 %	5 656	-2,2 %	1,62	4,8 %
Lucerne	2 240	-6,2 %	3 527	-4,5 %	1,57	4,2 %
Saint-Gall	2 060	-5,7 %	3 120	-3,9 %	1,51	4,1 %
Bienne	3 154	-5,2 %	5 103	-6,8 %	1,62	9,3 %
Coire	608	-4,7 %	939	-9,0 %	1,54	2,5 %
Schaffhouse	987	-0,4 %	1 552	-1,3 %	1,57	4,1 %
Uster	395	4,5 %	607	2,5 %	1,54	1,7 %
Zoug	309	-4,6 %	436	-5,6 %	1,41	1,4 %
Wädenswil	279	-13,4 %	456	-17,4 %	1,63	1,8 %
Schlieren	510	-0,8 %	850	4,4 %	1,67	4,2 %
Moyenne 14 villes	2 951	-4,0 %	4 496	-4,3 %	1,55	4,2 %

Notes : voir aussi le commentaire sur le nombre de bénéficiaires et de dossiers d'aide sociale au chap. 2.1. L'unité d'assistance peut être constituée d'une personne seule, d'un couple avec ou sans enfants ou d'une famille monoparentale (cf. encadré 2.2). Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

du travail a généralement pour effet de réduire le nombre de personnes ayant besoin d'une aide parce qu'elles sont au chômage ou en fin de droits. Ces conditions favorables se reflètent également dans les résultats à l'échelle nationale, le taux d'aide sociale ayant baissé de manière continue entre 2017 et 2022. Le monitoring du nombre de cas effectué régulièrement par la CSIAS montre aussi que le nombre de dossiers d'aide sociale a poursuivi son recul en 2023 dans l'indice suisse.⁴

D'autre part, l'effectif des personnes relevant de l'asile au bénéfice de l'aide sociale économique a augmenté dans toutes les villes ces dernières années. Cette évolution s'explique par

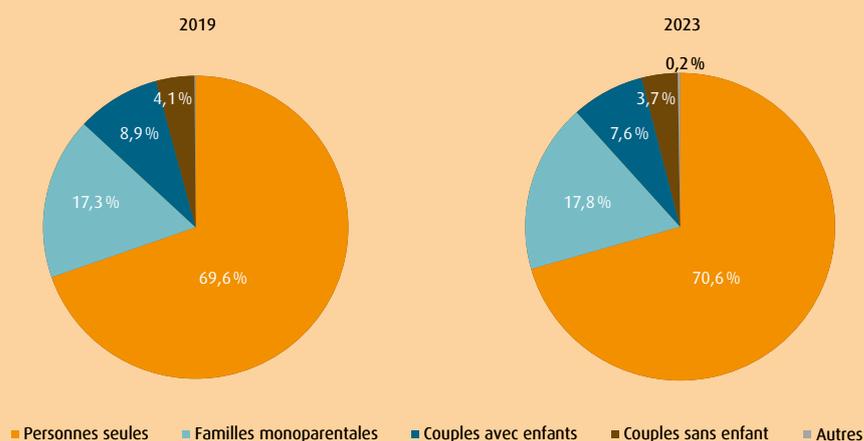
les nombreux requérants d'asile arrivés entre 2014 et 2016 qui, après l'expiration des forfaits fédéraux, relèvent entièrement de la compétence financière des communes et des cantons et sont donc pris en compte comme nouveaux bénéficiaires dans la statistique de l'aide sociale économique. Il en résulte un décalage structurel, surtout entre 2019 et 2022 : durant cette période, la part des personnes relevant de l'asile dans l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale a augmenté en moyenne sur les quatorze villes comparées, passant de 11,4 % à 19,0 % ; en 2023, le mouvement à la hausse se tasse avec 19,7 %. La dynamique n'est toutefois pas identique dans toutes les villes : le ratio varie non seulement d'une ville à

Encadré 2.2 : Structure de l'unité d'assistance

Dans la statistique de l'aide sociale économique, on entend par unité d'assistance (également dossier d'aide sociale ou dossier) l'unité économique déterminante pour le calcul et le versement des prestations. Un dossier d'aide sociale ne correspond pas forcément à un ménage dans la mesure où un ménage peut comprendre des personnes qui ne bénéficient pas de l'aide sociale ou qui font elles-mêmes l'objet d'un dossier spécifique à l'aide sociale. La situation des ménages est abordée au chapitre 2.4.

Une unité d'assistance peut comprendre une ou plusieurs personnes. Dans les villes comparées, la moyenne en 2023 est de 1,55 personnes par unité d'assistance de ménage privé⁵. Ce chiffre varie entre 1,41 (Zoug) et 1,67 personnes (Schlieren) (cf. tableau 2.1). Environ 71 % des unités d'assistance sont constituées d'une seule personne. En outre, près de 18 % des dossiers concernent des familles monoparentales, environ 8 % des couples avec enfants et près de 4 % des couples sans enfants (cf. figure 2.1). Parmi les dossiers comprenant un seul individu, près des deux tiers sont des personnes vivant seules mais environ 30 % vivent en communauté avec d'autres (p. ex. parents ou connaissances).

Figure 2.1 : Composition des unités d'assistance (ménages privés), en 2019 et en 2023



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

⁴ www.skos.ch/fr/themes/aidesociale-et-coronavirus/monitoring-nombrededossier (état : mai 2024)

⁵ Les bénéficiaires de l'aide sociale qui ne vivent pas dans des ménages privés résident généralement dans des établissements médico-sociaux, des foyers ou d'autres types de logement particulier (hébergement collectif pour les personnes relevant de l'asile, sans logement fixe, pension/hôtel). Ces personnes constituent en général une unité économique propre et font l'objet de dossiers d'aide sociale distincts. Au niveau suisse, cela concerne en 2022 environ 9 % de tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

l'autre (2023 : Bâle et Uster 10 % et 9 %, Coire 37 %), mais aussi dans le temps (entre 2019 et 2023 : hausse de 15 à 17 points % à Coire, Schaffhouse et Wädenswil et de 2 à 4 points % à Bâle, Saint-Gall, Uster et Schlieren). Pour les détails à ce propos, il est renvoyé au rapport sur les indicateurs publiés en 2023.⁶

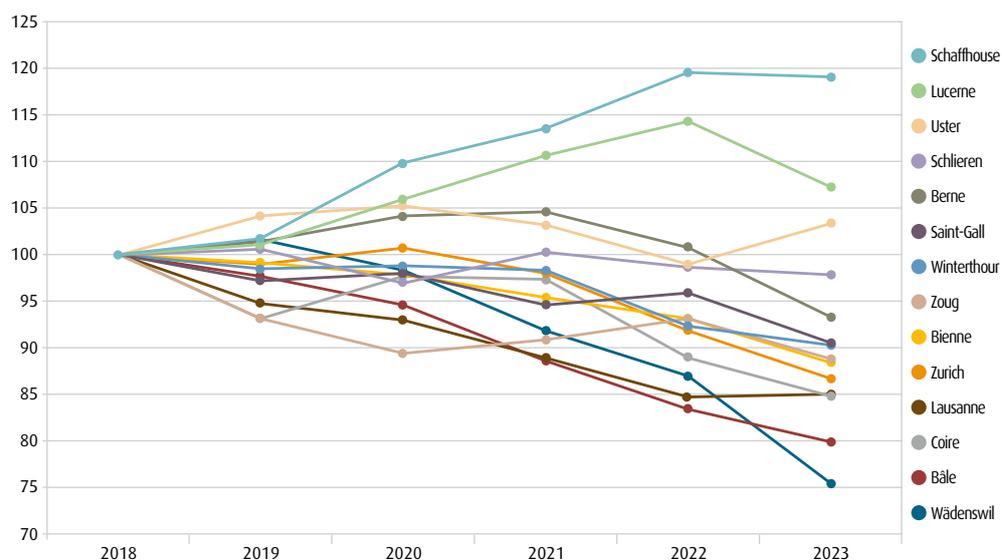
En 2023, seules les villes de Winterthour et de Schaffhouse connaissent encore une hausse du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale économique relevant de l'asile. À Berne, Saint-Gall, Bienne, Coire et Lucerne, ces chiffres sont en baisse ; dans les autres villes, ils restent stables (cf. tableau A8 en annexe). On en conclut que la part des personnes soutenues relevant de l'asile sur l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale se stabilise également dans presque toutes les villes, sauf à Winterthour, Schaffhouse, Zurich et Wädenswil. À Winterthour et Schaffhouse, elle augmente respectivement de 2,3 et 2,6 points % (soit à 24 % et 26 %) ; outre la hausse continue de ce groupe, on y observe une diminution du total des personnes soutenues. À Zurich et Wädenswil, l'effectif des bénéficiaires de l'aide sociale diminue alors que le nombre des bénéficiaires relevant de l'asile reste stable, raison pour laquelle leurs parts respectives augmentent de 1,3 et 5,3 points % (soit à 20 % et 26 %).

Évolution à long terme du nombre d'unités d'assistance

La figure 2.2 présente l'évolution du nombre d'unités d'assistance depuis 2018 à l'aide d'un indice. On peut voir ainsi l'évolution à long terme de manière comparative en dépit des différences importantes dans le nombre de dossiers d'aide sociale dans chaque ville.

Dans onze villes sur les quatorze étudiées, le nombre des dossiers d'aide sociale s'est contracté en 2023 par rapport à 2018. À Wädenswil et Bâle, le nombre de dossiers d'aide sociale recule de 20 % à 25 % par rapport à 2018. Dans la plupart des autres villes (Saint-Gall, Winterthour, Zoug, Bienne, Zurich, Lausanne, Coire), la baisse se situe entre 10 % et 15 % sur la même période. Le nombre de dossiers d'aide sociale diminue également à Berne et à Schlieren (respectivement -7 % et -2 %). À Berne, il est pour la première fois en 2023 inférieur à son niveau de 2018. Une augmentation du nombre d'unités d'assistance par rapport à 2018 est signalée dans les villes de Schaffhouse, Lucerne et Uster. Cependant, l'indice baisse de 7 points % par rapport à 2022 à Lucerne et retrouve son niveau de l'année précédente à Schaffhouse, après une période de hausse continue. Alors qu'il était descendu en 2022 pour la première fois au-dessous du niveau de 2018, le nombre de dossiers d'aide sociale pris en charge à Uster est à nouveau supérieur en 2023.

Figure 2.2 : Évolution du nombre d'unités d'assistance depuis 2018 (indice 2018 = 100)



Note : En raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021 ; la valeur correspondante a été interpolée. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

⁶ Beyeler et al., 2023

Tableau 2.2 : Nombre de dossiers d'aide sociale ouverts et clos en 2023 ainsi que variation par rapport aux années précédentes

	(1) Dossiers d'aide sociale ouverts en 2023	(2) Moyenne dossiers d'aide sociale ouverts les années précédentes (2020–2022)	Variation en pourcentage (1) à (2)	(3) Dossiers clos	(4) Dossiers clos années précédentes (Ø 2020–2022)	Variation en pourcentage (3) à (4)
Zurich	2 748	3 207	-14,3 %	3 061	3 218	-4,9 %
Bâle	1 417	1 498	-5,4 %	1 593	1 582	0,7 %
Lausanne	1 737	1 907	-8,9 %	1 792	2 236	-19,8 %
Berne	766	993	-22,9 %	1 058	1 011	4,6 %
Winterthour	796	912	-12,8 %	808	934	-13,5 %
Lucerne	509	612	-16,9 %	546	516	5,7 %
Saint-Gall	550	586	-6,1 %	661	568	16,4 %
Bienne	664	721	-7,9 %	747	753	-0,8 %
Coire	175	191	-8,2 %	184	197	-6,6 %
Schaffhouse	226	262	-13,9 %	220	205	7,5 %
Uster	148	134	10,7 %	106	134	-20,9 %
Zoug	105	90	16,7 %	104	93	11,8 %
Wädenswil	63	93	-32,3 %	73	113	-35,6 %
Schlieren	138	162	-14,8 %	144	162	-11,1 %
Moyenne 14 villes	717	812	-9,8 %	793	837	-4,7 %

Note : Vu l'absence des données concernant 2021 pour Lausanne en lien avec des changements techniques, la différence a été calculée par rapport à la moyenne des années 2020 et 2022. En raison de la règle des six mois (cf. glossaire), le nombre des dossiers clos ne porte pas sur la même période d'observation que celui des dossiers ouverts. Sont comptés comme dossiers d'aide sociale ouverts les unités d'assistance qui ont reçu une première prestation d'aide sociale entre janvier et décembre 2022. Pour les dossiers clos, le dernier versement a eu lieu entre juillet 2021 et juin 2022. Par conséquent, il n'est pas possible de calculer la variation nette du nombre d'unités d'assistance présentée dans le tableau 2.1 à partir de la différence entre les dossiers ouverts et ceux clos.

Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Dossiers ouverts et dossiers clos

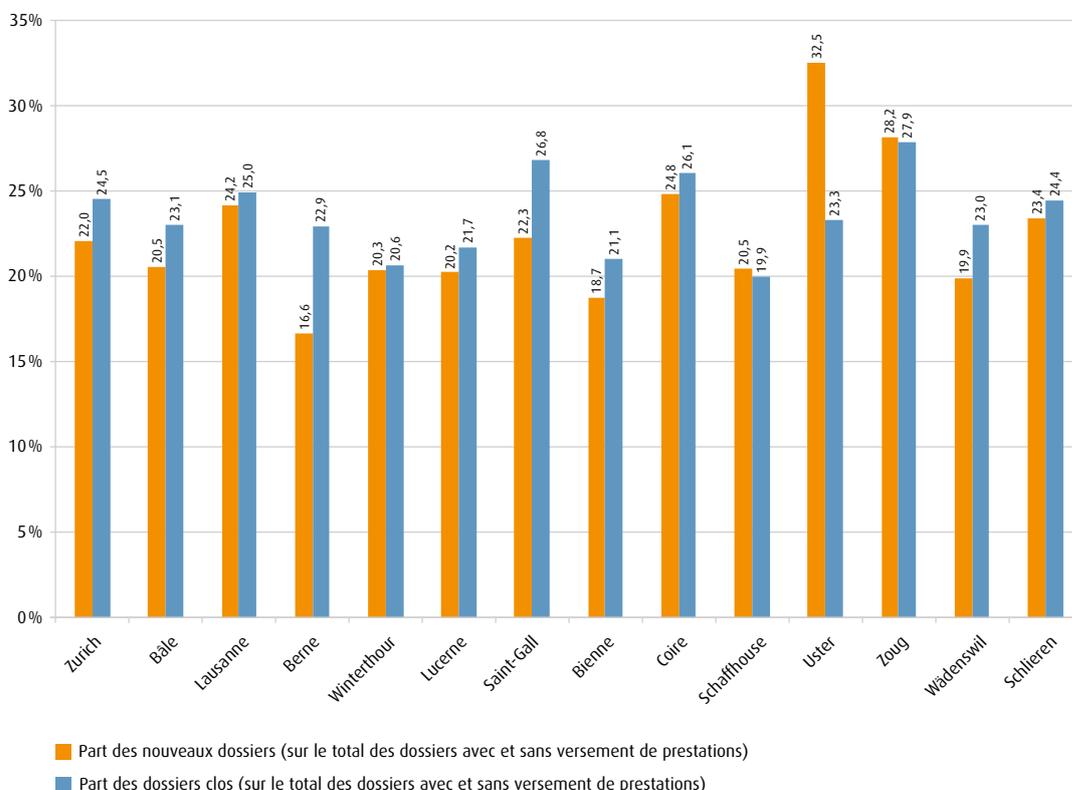
Le tableau 2.2 montre le nombre de dossiers ouverts et de dossiers clos sur l'année 2023 ainsi que la variation par rapport à la moyenne des trois dernières années. Dans la plupart des villes comparées, les services sociaux ont pu clore en 2023 davantage de dossiers d'aide sociale qu'ils en ont ouvert durant la même année, ce qui se reflète dans l'évolution du nombre de dossiers. Seule Uster connaît un rapport inversé. Dans les villes où le nombre de dossiers stagne (Schaffhouse, Schlieren et Lausanne), l'écart entre les deux valeurs est faible.

En moyenne sur les quatorze villes, le nombre de dossiers ouverts en 2023 diminue de 9,8 % par rapport à la moyenne des trois années précédentes. Et c'est le cas également pour les dossiers clos, même si la baisse, avec 4,7 %, est moins importante.

La situation varie toutefois d'une ville à l'autre. À Uster, les nouvelles unités admises à l'aide sociale augmentent de 10,7 % et le nombre de dossiers clos diminue de 20,9 %. À Zoug, on observe une augmentation dans les deux cas (respectivement +16,7 % et +11,8 %). Dans toutes les autres villes, le nombre de dossiers d'aide sociale ouverts en 2023 diminue par rapport à la moyenne des années 2020 à 2022, la baisse allant de 32,3 % à Wädenswil à 5,4 % à Bâle.

La situation est moins homogène en ce qui concerne le nombre de dossiers clos. À Saint-Gall, les sorties de l'aide sociale augmentent en 2023 de 16,4 % par rapport à la période triennale précédente. Une hausse moins importante est observée dans les villes de Berne, Lucerne et Schaffhouse. En revanche, on signale un recul des sorties de l'aide sociale à Wädenswil (-35,6 %), Lausanne (-19,8 %), Winterthour (-13,5 %) et

Figure 2.3 : Part des dossiers ouverts et clos par rapport à l'effectif des dossiers d'aide sociale (avec et sans prestations perçues) en 2023



Note : Les nouveaux dossiers d'aide sociale concernent des unités d'assistance qui recourent à l'aide sociale pour la première fois ou après une interruption de six mois au minimum. Un dossier d'aide sociale n'est considéré comme clos que lorsqu'aucune aide n'a été versée pendant six mois. En conséquence, les dossiers présentés ici comme étant clos sont de fait des unités pour lesquelles la dernière prestation d'assistance a été fournie entre juillet 2022 et juin 2023. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Schlieren (-11,1 %) et, dans une moindre mesure, à Zurich et Coire. Bâle et Bienne indiquent un nombre stable de dossiers clos.

De ce point de vue, le recul du nombre de dossiers constaté dans presque toutes les villes tient davantage à la diminution des nouvelles entrées qu'à la dynamique des sorties de l'aide sociale.

Un dossier d'aide sociale pouvant contenir plusieurs personnes, l'évolution du nombre d'unités d'assistance ne reflète pas nécessairement celle du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Il est donc impossible d'établir un lien direct avec l'évolution du nombre de personnes soutenues ou celle du taux d'aide sociale.

Le nombre de dossiers d'aide sociale dans une ville constitue une variable dynamique. Dans la majorité des villes, environ 20 % à 30 % des effectifs sont ouverts et clos dans l'intervalle d'une année (cf. figure 2.3). Les écarts entre les villes constatés dans les entrées et les sorties dépendent de plusieurs facteurs. Ils sont également tributaires de la proportion des dossiers d'aide sociale de courte ou de longue durée. Si la part des bénéficiaires de courte durée est élevée, celles des dossiers ouverts et clos sur le total auront aussi tendance à augmenter. C'est notamment le cas dans les grandes villes.⁷ Inversement, si la part des dossiers de longue durée est élevée, celles des dossiers ouverts et clos sur le total des effectifs auront tendance à baisser.

⁷ Beyeler, Schuwey, Kraus, 2020

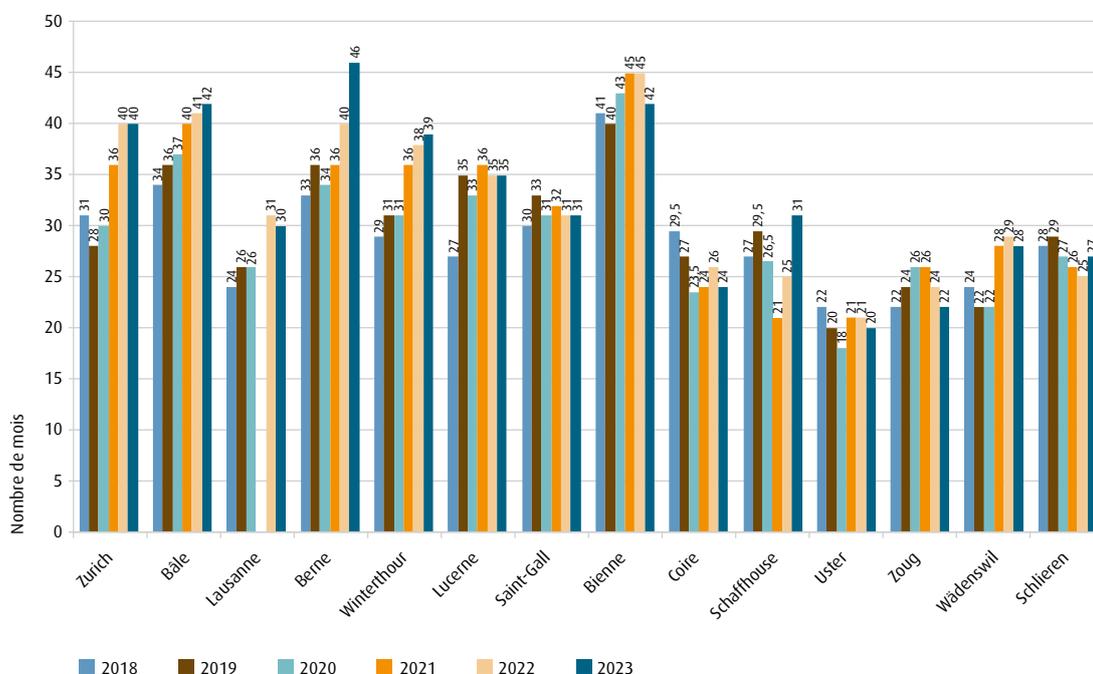
Durée de soutien et motifs de sortie

En moyenne sur les quatorze villes, les unités d'assistance dont le dossier est actif en 2023 perçoivent une aide sociale depuis 33 mois (durée médiane⁸). La durée moyenne de soutien augmente de quatre mois par rapport à 2018 et passe en 2023 à 52 mois. Un écart important entre la moyenne et la médiane indique qu'une bonne partie des unités d'assistance recourent à l'aide sociale depuis très longtemps. Cet écart a tendance à être plus faible dans les grandes villes (Zurich, Bâle, Berne, Winterthour) que dans les petites villes (Coire, Wädenswil, Zoug).

La figure 2.4 illustre l'évolution de cette médiane dans les villes. En 2023, la durée médiane de soutien est la plus longue à Berne (46 mois), Bienne (42 mois) et Bâle (42 mois) ; par rapport à l'année précédente, elle diminue à Bienne (-3 mois) et augmente à Berne (+6 mois⁹). Elle reste la plus courte à Uster (20 mois), suivie de près par Zoug et Schaffhouse (respectivement 22 et 24 mois) ; dans ces trois villes, la durée moyenne de soutien diminue par rapport à l'année précédente. Depuis 2018, la durée moyenne de soutien dans les dossiers actifs tend à s'al-

longer dans bon nombre de villes. Cette tendance s'explique principalement par la réduction du nombre de nouveaux dossiers constatée ces dernières années (voir ci-dessus). Une diminution des nouveaux dossiers signifie un recul de la part des cas de soutien de courte durée sur l'effectif, ce qui a pour effet d'augmenter la durée de soutien des dossiers actifs. Même si un nombre important de dossiers peuvent être clos, il en résulte souvent une augmentation de la durée de soutien dans les dossiers actifs puisque les unités qui peuvent sortir de l'aide sociale ne perçoivent généralement une aide que sur une courte durée (cf. figure A3 en annexe). Le lien entre l'effectif des dossiers d'aide sociale nouveaux et clos et la durée moyenne de soutien n'est toutefois pas direct.¹⁰

Figure 2.4 : Durée de soutien des unités d'assistance avec dossier actif entre 2018 et 2023 en mois (médiane)



Note : En raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

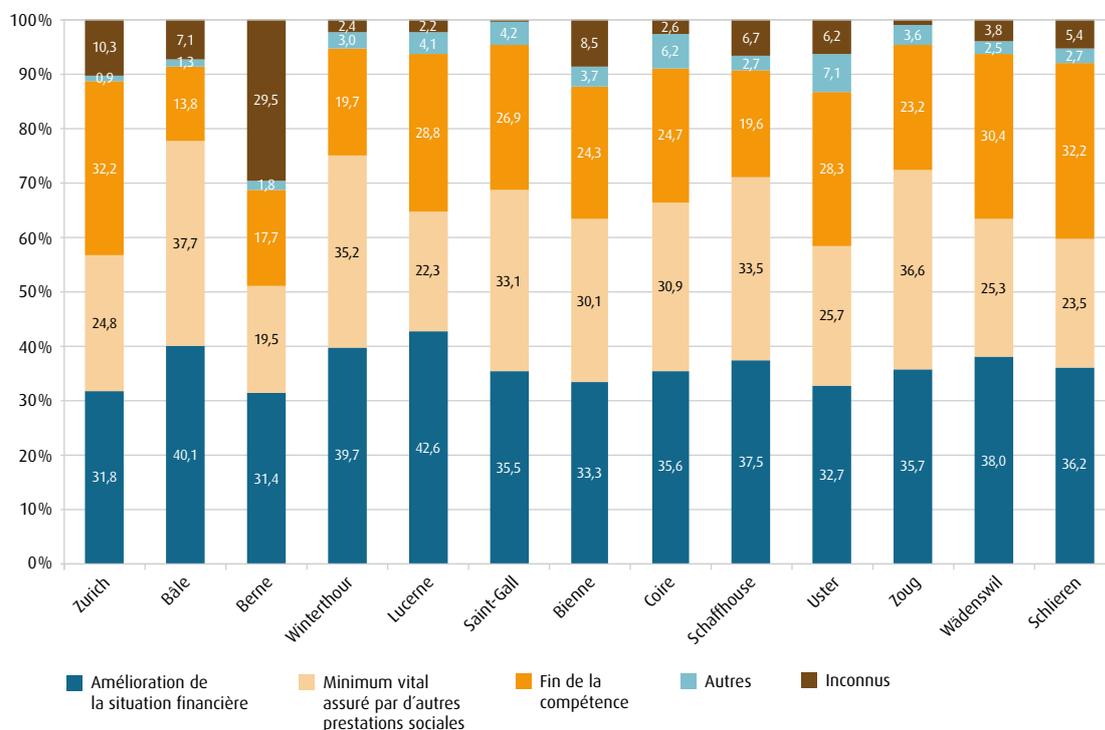
⁸ La médiane est la valeur centrale d'une quantité de données (division exacte par la moitié) ; 50 % des dossiers présentent une durée de soutien plus courte et 50 % des dossiers présente une durée de soutien plus longue. Par rapport à la moyenne, la médiane est ainsi moins sujette aux valeurs extrêmes (par exemple, des durées de soutien très courtes ou très longues).

⁹ Concernant les données de Berne, cette évolution doit être interprétée avec prudence (voir les informations correspondantes au chap. 2.1).

¹⁰ Voir chapitre spécial in Beyeler, Schuwey, Kraus, 2020.

La figure 2.5 décline les principaux motifs qui ont permis aux unités d'assistance de renoncer au soutien financier de l'aide sociale. À l'instar des années précédentes, il s'agit aussi en 2023 de l'amélioration de la situation économique et de la relève par d'autres prestations sociales pour garantir le minimum vital. Dans la plupart des villes, ces deux configurations couvrent environ 60 % des cas de sortie. On note ces dernières années dans de nombreuses villes une tendance à voir augmenter la part des dossiers clos parce que la personne concernée avait pu améliorer sa situation professionnelle. Il est relativement fréquent qu'un dossier d'aide sociale soit clos du fait qu'il ne relève plus de la compétence du service concerné. Cette catégorie comprend entre autres les cas de changement de domicile, de rupture de contacts ou de décès.

Figure 2.5 : Dossiers d'aide sociale clos en fonction du motif de sortie en 2023



Note : La part des dossiers pour lesquels le motif de sortie reste inconnu étant élevée dans certaines villes, il est difficile de comparer les raisons qui ont donné lieu à la clôture des dossiers. Pour Lausanne, les données relatives aux motifs de sortie en 2023 ne peuvent pas être exploitées. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

2.3 Taux d'aide sociale dans les villes étudiées

Le taux d'aide sociale, c'est-à-dire la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population résidente permanente (cf. Glossaire et méthodologie), et son évolution diffèrent nettement selon la ville considérée (cf. figure 2.6). Les écarts parfois importants tiennent le plus souvent à la composition de la population résidente, car la part de la population qui se trouve dans une situation socio-économique difficile et qui présente par conséquent un risque plus élevé de dépendre de l'aide sociale varie parfois considérablement d'une ville à l'autre. La structure de la population est à son tour influencée par des facteurs contextuels variables tels que la structure de l'économie et du marché du travail, la géographie et la caractéristique de centre urbain

ainsi que l'existence d'autres prestations sociales sous condition de ressources (cf. encadré 2.4). Le sous-chapitre « Écarts entre les taux d'aide sociale et facteurs explicatifs » présente de manière comparative des indicateurs sur la structure de la population et des facteurs contextuels expliquant les différents taux d'aide sociale dans les villes.

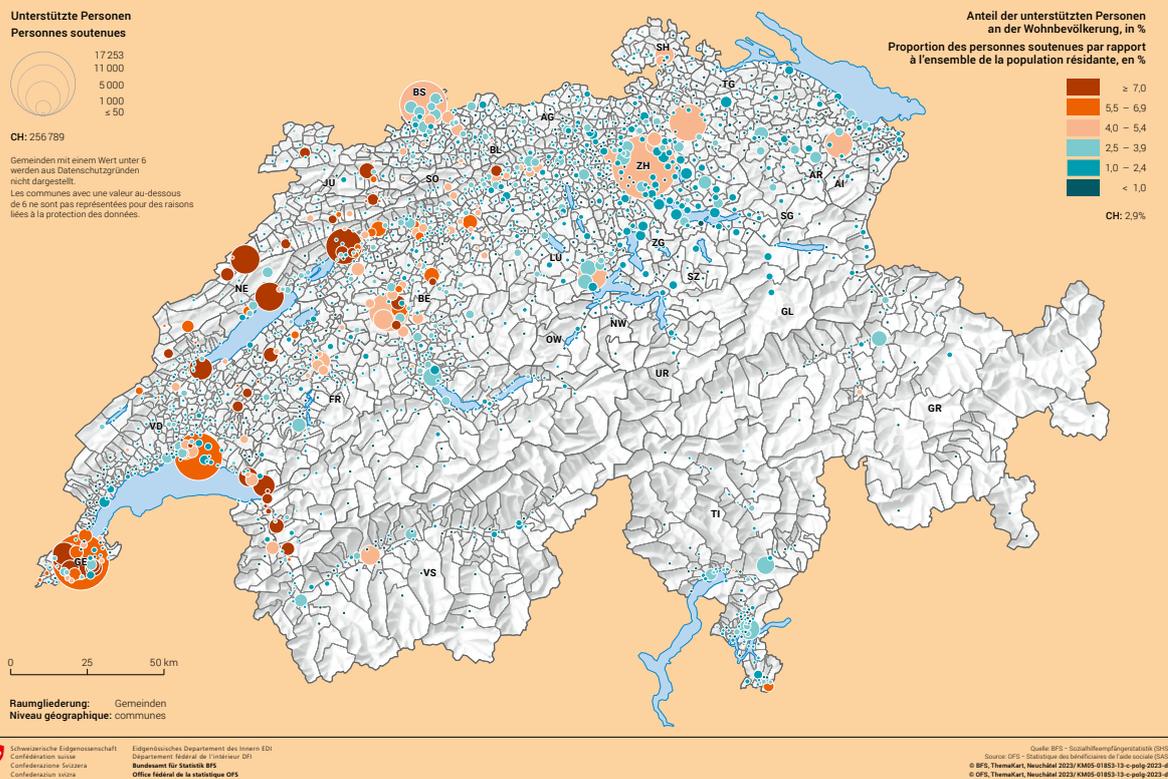
Ces paramètres sont en règle générale assez stables et ne varient que rarement à court terme. C'est pourquoi, comme l'illustre la figure 2.6, l'écart entre les taux d'aide sociale des villes reste relativement constant sur la durée. Les changements perceptibles constituent des tendances d'évolution mais restent le plus souvent mineurs quand on les mesure d'une année à l'autre. L'analyse comparative de ces tendances fait l'objet du sous-chapitre « Évolution du taux d'aide sociale ».

Encadré 2.3 : Taux d'aide sociale en Suisse

Le taux d'aide sociale indique la part des bénéficiaires de l'aide sociale dans la population résidente permanente au cours d'une année civile (voir aussi « Glossaire et explications méthodologiques »). En fait toute personne qui a reçu une prestation financière de l'aide sociale économique pendant au moins un mois. Le taux d'aide sociale au niveau suisse était de 2,9 % en

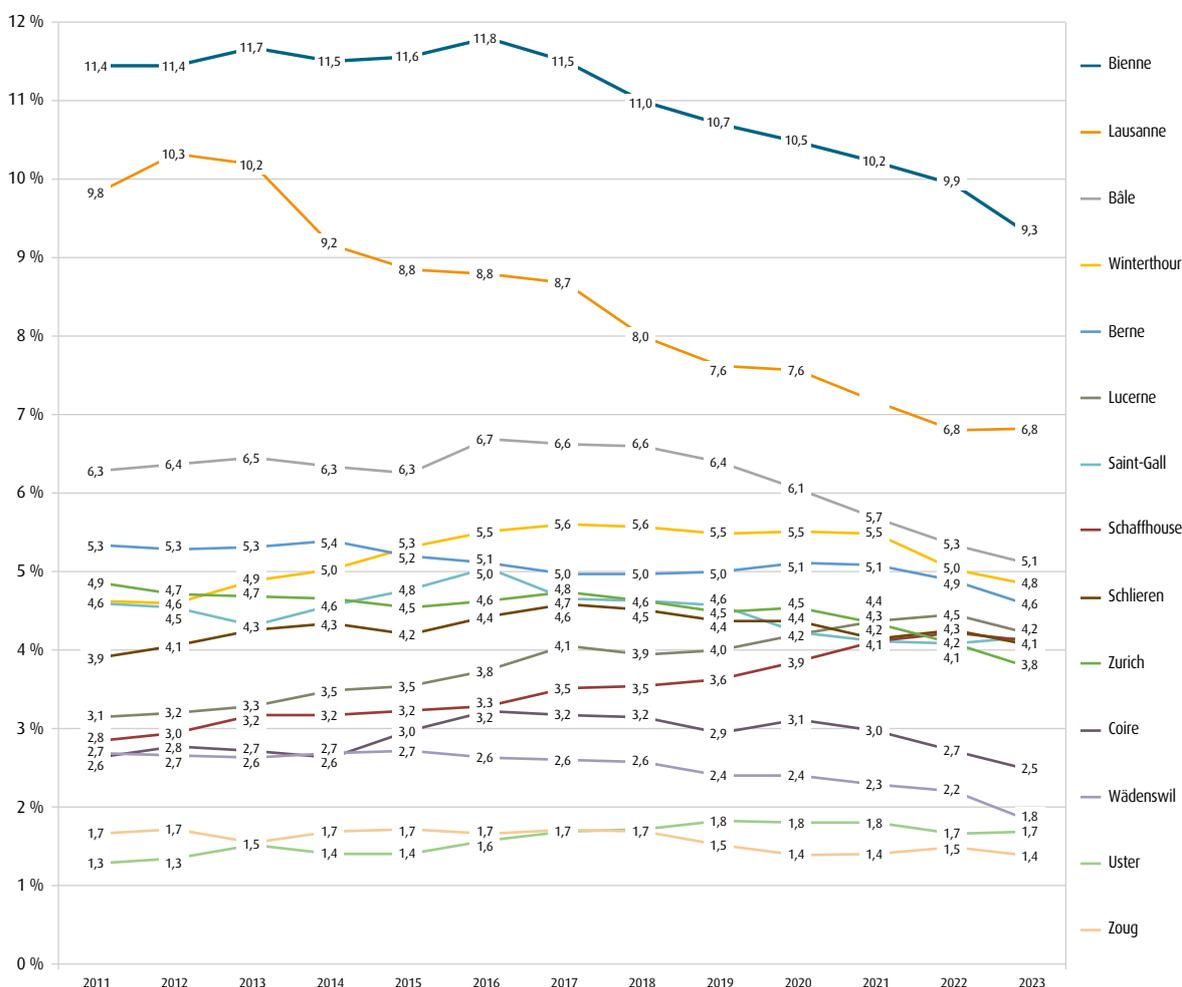
2022 (dernière donnée disponible pour le pays). Comme le montre la carte ci-dessous, le taux d'aide sociale est généralement plus bas dans les zones rurales que dans les centres urbains.

Wirtschaftliche Sozialhilfe, 2022 Aide sociale économique, en 2022



Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Figure 2.6: Taux d'aide sociale dans les 14 villes de 2011 à 2023



Note : En raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale.

Écarts entre les taux d'aide sociale et facteurs explicatifs

Les principaux facteurs contextuels pouvant expliquer les différences entre les taux d'aide sociale indiqués dans les villes sont résumés dans l'encadré 2.4. Pour chacun de ces facteurs, il est donné des indicateurs qui ont tendance à minorer ou à majorer le taux d'aide sociale. Cette opérationnalisation se base sur les données publiées et disponibles librement. Les résultats pour toutes les villes sont présentés sur le tableau 2.3.

Le cadre explicatif de la Haute école spécialisée bernoise utilisé dans les éditions précédentes du rapport (voir également chap. 2.1) a été légèrement remanié (deux nouveaux indicateurs, présentation). Il intègre les principaux facteurs d'influence et le contexte, mais n'a pas la prétention de refléter toute la complexité des mécanismes d'influence ou des causalités manifestes qui expliquent en détail le taux d'aide sociale dans une commune.

Encadré 2.4 : Contexte urbain et niveau du taux d'aide sociale

Facteurs explicatifs

Géographie

Les villes ayant une fonction de centre marquée sont plus attractives pour les personnes appartenant à des groupes susceptibles de recourir à l'aide sociale car elles offrent un marché du travail local plus important et un parc de logements plus diversifié. Ces villes proposent également de nombreux services d'assistance, dans les domaines de l'intégration, de la formation ou de l'accueil des enfants, qui sont importants pour les personnes présentant un risque élevé de dépendre de l'aide sociale. On pense notamment aux familles monoparentales et aux personnes relevant de l'asile. Toutefois, l'offre en logements disponibles est extrêmement limitée dans bon nombre de villes (taux de logements vacants) et on observe, depuis un certain temps, une hausse des loyers comparativement plus prononcée dans les zones urbaines. Les personnes avec des moyens financiers limités ont beaucoup de difficultés à trouver un logement adéquat quand elles ne sont pas dans l'incapacité de payer le loyer des logements disponibles. Elles s'installent donc souvent dans les couronnes d'agglomération des villes ou dans des villes de taille moyenne où le marché du logement est moins tendu. Les frontières communales politiques jouent également un rôle ici, car la zone d'habitat (aux loyers généralement moins chers) située en périphérie d'une ville-centre peut se situer sur le territoire de cette dernière ou faire partie d'une commune de l'agglomération.

Pour rendre opérationnelle la caractéristique de centre d'une ville, on recourt au nombre d'habitants et à la typologie des communes comme indicateurs approximatifs. Les communes ayant une population nombreuse et une fonction manifeste de ville-centre ont tendance à avoir un taux d'aide sociale plus élevé. Le taux de logements vacants reflète l'attractivité du marché du logement : plus il y a de logements libres disponibles, plus on s'attend à des loyers qui soient abordables et plus la commune devient attractive pour les bénéficiaires de l'aide sociale. On aura donc tendance à constater un taux d'aide sociale plus élevé lorsque le taux de logements vacants est élevé.

Structure de la population¹²

Le risque de devoir recourir à l'aide sociale n'est pas réparti de manière égale au sein de la population. Certains groupes affichent un taux d'aide sociale nettement plus élevé. Sont ainsi régulièrement identifiés comme tels les enfants et les jeunes, les personnes divorcées et les personnes de nationalité étrangère.¹³

Le taux d'aide sociale relativement élevé chez les enfants et les jeunes s'explique par le fait que les familles sont plus souvent tributaires de l'aide sociale que les ménages sans enfants. Ce constat est particulièrement vrai pour les familles monoparentales, dans la mesure où les possibilités réduites de travailler pour le parent seul en raison des tâches ménagères, les coûts élevés de prise en charge des enfants, l'absence d'un deuxième revenu au sein du ménage et le coût de la vie comparativement plus élevé des familles comptent parmi les causes d'un recours fréquent à l'aide sociale (en moyenne sur toutes les villes, environ un quart des familles monoparentales ; cf. chap. 2.4). Cet aspect de la structure de la population est opérationnalisé par la part des ménages monoparentaux dans l'ensemble des ménages d'une commune. Plus cette proportion est élevée, plus le taux d'aide sociale aura tendance à être élevé.

Pour les étrangers, ce n'est pas l'origine en soi qui est l'élément principal. La nationalité est plutôt une approximation de la situation socio-économique et professionnelle de ce groupe de population. Le risque accru de dépendre de l'aide sociale pour une partie des étrangers (qui ne constituent pas un groupe homogène) est souvent lié à l'absence ou à la non-reconnaissance de titres de formation et de qualifications professionnelles ainsi qu'au manque de connaissances linguistiques. Le cas échéant, ces circonstances constituent des obstacles parfois sévères à l'intégration professionnelle et sociale des personnes relevant de l'asile.

Indicateurs et opérationnalisation

- **Nombre d'habitants** (cf. tableau A2 ainsi que Glossaire et méthodologie en annexe) : mesuré à la population résidente permanente au 31.12.2022. Source : OFS, STATPOP
- **Fonction de centre** (voir aussi « Type de commune » dans Glossaire et méthodologie en annexe) : typologie territoriale géographique en 2012 de l'OFS, qui permet de caractériser la fonction de centre d'une ville (pour les valeurs, voir les remarques concernant le tableau 2.3). Source : OFS, Répertoire officiel des communes suisses/Application des communes suisses¹¹
- **Taux de logements vacants** : proportion de logements vacants (jour de référence : 1er juin) par rapport au parc total de logements défini dans la statistique des bâtiments et des logements (SBL) de l'année précédente. Seuls sont considérés comme logements vacants ceux destinés à la location permanente ou à la vente mis sur le marché. Source : OFS, Statistique des bâtiments et des logements (SBL)
- **Ménages monoparentaux** (cf. tableau A5 en annexe) : part des ménages composés d'un adulte et de mineurs dans l'ensemble des ménages. Cet indicateur est également utilisé pour calculer le taux des ménages (cf. chap. 2.4). Source : OFS, STAT-POP
- **Population étrangère** (cf. tableau A3 en annexe) : proportion de la population résidente permanente de nationalité étrangère. Source : OFS, STATPOP
- **Population relevant de l'asile** (cf. tableau A4 et tableau A8 en annexe) : nombre de personnes relevant de l'asile titulaires d'un permis B ou C et de personnes admises à titre provisoire par rapport à la population résidente permanente. Source : SEM, SYMIC ; OFS, STATPOP
- **Fréquence des divorces** : opérationnalisé à l'aide du taux brut de divortialité. L'indicateur rapporte les mariages dissous par divorce au cours d'une année civile donnée à la population résidente permanente moyenne. Il est exprimé en nombre de divorces pour 1000 habitants. Source : OFS, BEVNAT-ESPOP-STATPOP

¹¹ www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/typologies-territoriales.html

¹² La structure démographique d'une ville est en partie le résultat de facteurs territoriaux, économiques et contextuels. Mettre en évidence les liens entre, d'une part, la structure de la population et des facteurs contextuels et, d'autre part, le taux d'aide sociale peut donc paraître redondant (colinéarité). Vu qu'il s'agit d'un cadre explicatif descriptif et que la structure de la population n'est pas entièrement déterminée par les facteurs contextuels identifiés, cette relation est néanmoins illustrée dans le tableau 2.3.

¹³ OFS 2023

Facteurs explicatifs

Le grand nombre de demandeurs d'asile arrivés entre 2014 et 2016 a entraîné une hausse de la part des personnes relevant de l'asile dans l'aide sociale économique ces dernières années (cf. tableau A8 en annexe), ce qui accroît la place de ce facteur explicatif. Si la population de nationalité étrangère ou de personnes relevant de l'asile est proportionnellement plus élevée, on peut s'attendre à un taux d'aide sociale tendanciellement à la hausse.

Les divorces ont des conséquences financières et augmentent le coût cumulé de la vie des conjoints séparés (par exemple, en raison d'un deuxième logement). De plus, l'impact psychosocial du divorce peut réduire la capacité à surmonter un événement aussi marquant de sa vie. Lorsque les moyens financiers sont faibles et/ou en présence d'enfants, le recours à l'aide sociale devient souvent inéluctable. Un taux de divortialité élevé a donc souvent pour corollaire un taux d'aide sociale élevé.

Contexte économique initial

Le caractère d'une ville se manifeste dans sa structure économique et le marché du travail local. Le niveau général du chômage et le nombre des chômeurs arrivés en fin de droits sont deux éléments déterminants. Lorsque les indemnités journalières de chômage ne suffisent pas à couvrir le minimum vital (p. ex. en cas de bas salaires assurés et/ou en l'absence d'autres revenus), le recours à l'aide sociale peut s'avérer nécessaire. Le chômage de longue durée et l'épuisement du droit aux indemnités pèsent sur la situation financière des personnes concernées, et plus particulièrement quand le retour dans la vie active est difficile par manque de qualifications professionnelles ou linguistiques ou en raison de la situation personnelle. Les régions où les taux de chômage et de chômeurs en fin de droits sont relativement élevés présentent généralement un taux d'aide sociale également en hausse.

Mis à part le chômage et l'épuisement du droit aux indemnités, le passé industriel de la ville joue également un rôle. Le changement structurel économique a conduit à un déplacement radical de la main d'œuvre, passant de secteurs industriels traditionnels et généralement peu technologiques à une industrie de haute technologie et des services à forte intensité de savoir. À la suite de changements dans la structure du marché de l'emploi, les possibilités de s'assurer un revenu stable et couvrant le minimum vital se sont raréfiées en particulier pour les personnes peu qualifiées mais aussi pour les travailleurs âgés. Les villes où l'industrie de faible technicité a subsisté encore un certain temps sont davantage impactées par le changement structurel. Une proportion de chômeurs sans formation nettement supérieure à celle des personnes sans formation dans la population constitue un indicateur à cet égard. Ce contexte historique est par déduction souvent associé à un taux d'aide sociale élevé.

Autres prestations sociales sous condition de ressources destinées à combattre la pauvreté

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

Des données sur les prestations sociales sous condition de ressources destinées à combattre la pauvreté sont disponibles au niveau cantonal¹⁴. Le montant versé par habitant d'un canton pour d'autres prestations sociales sous condition de ressources constitue un indicateur approximatif de l'ampleur du soutien apporté par ces prestations. Lorsque les montants sont relativement élevés, la couverture des besoins vitaux par les prestations sous condition de ressources en amont de l'aide sociale sera généralement plus importante et l'aide sociale (ou le taux d'aide sociale) allégée (réduit) d'autant. La relation entre un montant élevé par habitant et un faible taux d'aide sociale n'est cependant pas claire, car ce sont précisément les cantons qui connaissent un taux d'aide sociale élevé qui considèrent la nécessité de mettre en place de nouvelles offres de soutien en amont.

Indicateurs et opérationnalisation

– Taux de chômage : (voir aussi Glossaire et méthodologie) : part des personnes sans emploi par rapport à la population active.

Source : SECO, Statistiques du marché du travail

– Taux de chômeurs en fin de droits : total des chômeurs arrivés en fin de droits durant une année civile divisé par la population active, en pourcentage. Source : SECO, statistiques du marché du travail ; calculs propres

– Part de la population sans formation professionnelle (A) : part de la population âgée de 25 ans et plus n'ayant pas achevé une formation du degré secondaire II au moins. Les calculs sont basés sur des données regroupées sur cinq années de l'enquête structurelle.

Source : OFS, enquête structurelle

– Part des chômeurs sans formation professionnelle (B) : part des chômeurs n'ayant pas achevé une formation du degré secondaire II au moins.

Source : SECO, statistiques du marché du travail ; calculs propres

– Différence entre la part de la population et la part des chômeurs sans formation professionnelle (B moins A) : différence en points de pourcentage entre les deux indicateurs précédents.

– Dépenses par habitant pour les prestations sociales cantonales sous condition de ressources en amont (voir également figure A2 en annexe) : dépenses des cantons et des communes pour les prestations sociales cantonales sous condition de ressources destinées à combattre la pauvreté, par prestation et par canton, divisées par la population résidente permanente d'un canton. Source : OFS, statistique financière des prestations sociales sous condition de ressources destinées à combattre la pauvreté FIBS, STATPOP

¹⁴ Ainsi, dans le tableau 2.3, toutes les villes d'un même canton présentent la même valeur pour cet indicateur.

Tableau 2.3 : Taux d'aide sociale dans les villes comparées et indicateurs divers liés au contexte urbain en 2023

Ville	Taux d'aide		Caractéristique territoriale			Structure de la population				Situation économique				Prestations sous condition de ressources pour combattre la pauvreté	
	9,3	6,8	Population résidente permanente	Type de commune	Taux de logements vacants	Part familles monoparentales sur total des ménages	Taux brut de divortialité	Part étrangers sur population résidente permanente	Part réfugiés et adm. prov. sur population résidente permanente	Taux de chômage	Taux de chômeurs en fin de droits	Part personnes +25 ans sans formation prof. sur population résidente permanente (A)	Part chômeurs sans formation prof. sur total chômeurs (B)		Différence (B) à (A)
Bienne	9,3	B	55 070	B	1,79	4,1 %	3,7	33,2 %	3,8 %	3,5 %	0,95 %	26,5 %	35,1 %	8,5 %	CHF 10
Lausanne	6,8	A	141 418	A	0,52	4,2 %	2,7	41,9 %	2,3 %	4,4 %	1,17 %	22,9 %	28,2 %	5,3 %	CHF 175
Bâle	5,1	A	173 552	A	1,07	3,0 %	2,3	38,5 %	1,4 %	3,2 %	0,93 %	18,4 %	16,2 %	-2,2 %	CHF 122
Winterthur	4,8	B	116 906	B	0,20	2,9 %	2,5	25,2 %	2,6 %	1,8 %	0,41 %	17,8 %	29,8 %	12,0 %	CHF 42
Berne	4,6	A	134 506	A	0,44	2,6 %	2,3	24,5 %	2,1 %	1,7 %	0,44 %	12,7 %	21,3 %	8,6 %	CHF 10
Lucerne	4,2	B	83 840	B	1,14	2,5 %	1,8	25,4 %	3,0 %	1,6 %	0,32 %	15,5 %	22,1 %	6,6 %	CHF 11
Schlieren	4,2	D	20 350	D	0,03	2,2 %	2,9	46,0 %	1,4 %	2,3 %	0,68 %	26,9 %	23,3 %	-3,6 %	CHF 42
Schaffhouse	4,1	B	37 713	B	0,54	2,5 %	2,2	29,3 %	2,5 %	2,6 %	0,69 %	18,1 %	25,6 %	7,5 %	CHF 40
Saint-Gall	4,1	B	76 931	B	2,08	2,6 %	2,0	32,4 %	2,2 %	1,8 %	0,66 %	19,1 %	32,6 %	13,5 %	CHF 14
Zurich	3,8	A	427 721	A	0,06	2,7 %	2,4	33,0 %	1,7 %	1,9 %	0,40 %	13,0 %	10,8 %	-2,2 %	CHF 42
Coire	2,5	B	38 129	B	0,15	2,3 %	2,3	21,9 %	3,0 %	1,0 %	0,24 %	19,0 %	20,6 %	1,6 %	CHF 9
Wädenswil	1,8	C	25 193	C	0,16	2,4 %	1,9	22,6 %	1,1 %	2,1 %	0,36 %	12,8 %	15,8 %	2,9 %	CHF 42
Uster	1,7	C	35 748	C	1,70	2,5 %	2,3	23,8 %	0,6 %	1,7 %	0,39 %	13,4 %	14,5 %	1,2 %	CHF 42
Zoug	1,4	B	31 469	B	0,33	1,9 %	2,4	36,1 %	1,0 %	2,0 %	0,42 %	9,8 %	5,4 %	-4,4 %	CHF 36

Note : Les motifs sous-jacents au choix des indicateurs sont détaillés dans l'encadré 2.4. Les couleurs indiquent, pour chaque indicateur, l'importance de l'écart entre la valeur de la ville concernée et la médiane pour l'ensemble des villes. Les valeurs sur fond orange laissent présager un taux d'aide sociale plutôt élevé ; les valeurs sur fond bleu, un taux d'aide sociale plutôt bas. Toutefois, le niveau du taux d'aide sociale n'est pas déterminé par un seul facteur mais résulte de l'interaction des différents facteurs contextuels. L'interprétation est donnée dans le texte.

Type de commune :

A : ville-centre d'une grande agglomération

B : ville-centre d'une agglomération de taille moyenne

C : commune résidentielle urbaine d'une grande agglomération

D : commune à forte densité d'emplois d'une grande agglomération.

Sources : cf. encadré 2.4

Sur toutes les villes, Bienne (9,3 %) et Lausanne (6,8 %) affichent les taux d'aide sociale les plus élevés.

Si l'on considère les résultats présentés dans le tableau 2.3, on voit que cette situation s'explique par de nombreux facteurs contextuels. Les deux villes présentent une forte proportion de ménages monoparentaux, et le taux de divortialité est en outre élevé à Bienne. La part de la population de nationalité étrangère (à Lausanne) ou la part de la population relevant de l'asile (à Bienne) y sont nettement plus importantes que dans les autres villes. L'élément déterminant en l'occurrence est moins l'origine en soi que le contexte socio-économique et professionnel d'une partie des étrangers (par exemple l'absence ou la non-reconnaissance de titres de formation et de qualifications professionnelles ainsi que le manque de connaissances linguistiques)¹⁵. De plus, tant le taux de chômage que celui des chômeurs en fin de droits sont comparativement élevés dans les deux villes¹⁶. Il en va de même de la part de la population sans formation professionnelle (environ 25 %). Bienne indique par ailleurs un nombre nettement supérieur de chômeurs sans formation professionnelle. Dans cette ville industrielle touchée par le changement structurel, les personnes ayant de faibles qualifications professionnelles (diplômes de formation) sont ainsi surreprésentées dans l'assurance chômage. S'y ajoute le nombre important d'appartements à louer disponibles, ce qui offre aux personnes de condition modeste la possibilité de réduire leurs coûts de logement. Alors que Bienne est considérée comme un centre urbain de taille moyenne au niveau régional, Lausanne est la troisième plus grande des villes comparées et assume une fonction de centre prononcée. Le taux d'aide sociale pourrait aussi y être plus élevé sans les prestations cantonales sous condition de ressources versées en amont, telles que les prestations complémentaires pour familles ou les rentes-pont pour les chômeurs en fin de droits ayant atteint l'âge de la retraite anticipée.

Le taux d'aide sociale dans les villes de Bâle, Winterthour, Berne, Lucerne, Schlieren, Schaffhouse, Saint-Gall et Zurich se situe dans la moyenne.

Dans ces villes, une série de facteurs contextuels tend à résorber le taux d'aide sociale. On y observe ainsi des valeurs plus favorables dans la part des ménages monoparentaux, la part de la population de nationalité étrangère, le taux de chômage et la part de la population sans titre de formation professionnelle. Il existe néanmoins des configurations contextuelles spécifiques. Les grandes villes-centres de Bâle et de Zurich présentent une part élevée de personnes de nationalité étrangère par rapport aux autres villes de taille moyenne. Cependant, elles représentent des sites économiques importants pour les branches à forte intensité de savoir telles que la pharmacie, les assurances, les banques et l'industrie technologique qui emploient des étrangers souvent hautement qualifiés. De manière générale, la part de la population sans formation professionnelle y est plutôt faible ou moyenne. Également ville-centre d'une grande agglomération, Berne accueille comparativement un nombre nettement plus faible de personnes de nationalité étrangère. En tant que siège central de l'administration fédérale, la demande de main-d'œuvre bien qualifiée y est toutefois élevée et, par conséquent, la proportion de personnes sans formation professionnelle y est faible. Les chômeurs sans formation professionnelle sont en revanche surreprésentés (comme à Bienne, Winterthour et Saint-Gall), ce qui tend à montrer que le marché du travail local offre à ce groupe moins de possibilités d'emploi que dans d'autres grandes villes – un indice de l'évolution des exigences attendues de la main-d'œuvre en lien avec le changement structurel. Dans les trois villes-centres, la part de la population relevant de l'asile est relativement faible. À Bâle, où le taux d'aide sociale situé dans la moyenne est le plus élevé (5,1 %) sur les trois villes, le risque plutôt marqué de dépendre de l'aide sociale tient à d'autres facteurs contextuels : le marché du logement est relativement moins tendu, la part des familles monoparentales dans la population est plutôt élevée et les taux de chômage et de chômeurs en fin de droits sont aussi importants. Les prestations sociales sous condition de ressources en amont de l'aide sociale pourraient toutefois contribuer à modérer le taux d'aide sociale, les familles pouvant notamment bénéficier d'aides au logement. À Zurich, le marché du logement joue également un rôle : l'offre de logements est extrêmement limitée, comme l'illustre le taux de logements vacants. En raison des loyers très chers, les personnes de condition modeste s'établissent plus facilement dans des communes d'agglomération, alors que les habitants au bénéfice d'une bonne formation, à fort pouvoir d'achat et peu exposés au risque de pauvreté restent au centre-ville.

Parmi les villes avec un taux d'aide sociale moyen, Winterthour et Lucerne présentent une configuration similaire pour ce qui est des facteurs contextuels. La part de la population de nationalité étrangère y est faible (environ 25 %) par rapport à l'ensemble des quatorze villes comparées, tout comme les taux de chômage et de chômeurs en fin de droits. La proportion de personnes sans formation professionnelle se situe également dans ou en deçà de la moyenne des villes. En revanche, Winterthour et Lucerne accueillent un nombre plus important de personnes relevant de l'asile proportionnellement à leur population. À Lucerne en particulier, la part de ce groupe marque une hausse supérieure à la moyenne au cours des cinq dernières années pour atteindre la deuxième place parmi les villes comparées (cf. tableau A8 en annexe). Aussi la ville est-elle désormais particulièrement sollicitée dans le travail d'intégration de ces personnes. On observe toutefois une baisse de ce groupe par rapport au nombre d'habitants de la commune. À Winterthour, le taux de logements vacants est nettement plus bas et la part des ménages monoparentaux atteint 2,9 %, soit le quatrième ratio le plus élevé parmi les villes comparées. La ville indique aussi une proportion de personnes sans formation professionnelle parmi les chômeurs sensiblement supérieure à celle mesurée dans

¹⁵ Cette classification du facteur contextuel vaut également pour le chapitre suivant.

¹⁶ Pour Lausanne, il convient de noter que les personnes bénéficiant de l'aide sociale après épuisement de leur droit aux allocations de chômage sont comptées parmi les chômeurs.

l'ensemble de la population (situation identique à Saint-Gall, Bienne et Berne). On en déduit que le changement structurel vers des activités à forte intensité de savoir défavorise ce groupe sur le marché du travail.

Tout comme Winterthour et Lucerne, Saint-Gall et Schaffhouse sont des villes-centres d'agglomérations de taille moyenne, mais avec une part de population de nationalité étrangère supérieure et une part de personnes relevant de l'asile légèrement inférieure. Le taux de chômage dans les deux villes se situe dans la moyenne. Le nombre de chômeurs sans formation professionnelle certifiée proportionnellement à la population y est plus important (similaire à Winterthour, Berne et Bienne). Dans ces sites économiques, le changement structurel exige également une main-d'œuvre de plus en plus qualifiée et les personnes sans formation professionnelle sont donc plus touchées par le chômage que la moyenne. Saint-Gall et Schaffhouse présentent un taux de chômeurs en fin de droits supérieur à celui indiqué par Winterthour et Lucerne et par la plupart des autres villes comparées. À Saint-Gall, les personnes de condition modeste trouvent facilement de quoi se loger ; c'est là que le taux de logements vacants est le plus fort.

Parmi les villes dont le taux d'aide sociale est moyen, Schlieren présente un contexte spécifique. Elle est la plus petite ville participant à la comparaison des indicateurs et peut être caractérisée comme une commune à forte densité d'emplois dans la grande agglomération de Zurich. L'offre de logements y est extrêmement limitée, avec un taux de logements vacants de 0,03 qui figure tout au bas de l'échelle. La part des ménages monoparentaux et la part de la population relevant de l'asile se trouvent également en deçà de la moyenne. En revanche, Schlieren connaît la part de population de nationalité étrangère (46,0 %) et la part de personnes sans formation professionnelle (26,9 %) les plus élevées parmi toutes les villes comparées. Dans un contexte de taux de chômage moyen et de taux de chômeurs en fin de droits légèrement supérieurs, ces dernières parviennent toutefois généralement à s'intégrer dans le marché du travail ; leur proportion parmi les chômeurs n'est pas plus élevée que dans la population.

Les villes de Coire, Wädenswil, Uster et Zoug présentent des taux d'aide sociale comparativement bas.

Tous les facteurs contextuels présentent pour ces villes des caractéristiques qui ont un effet plutôt modérateur sur le taux d'aide sociale : en moyenne, l'offre de logements (taux de logements vacants) y est très limitée et le nombre de ménages monoparentaux, de personnes de nationalité étrangère et de personnes relevant de l'asile proportionnellement à la population est relativement faible. Le taux de chômeurs en fin de droits et la part des personnes sans formation professionnelle se situent au-dessous des valeurs moyennes sur les quatorze villes ; ces

dernières ne sont pas surreprésentées parmi les chômeurs. Chacune des quatre villes se distingue par des spécificités propres. Coire est plus sollicitée que la moyenne dans le travail d'intégration des personnes relevant de l'asile puisque leur part dans la population y est de 3,0 % et leur part dans l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale de 37 %, soit la plus élevée parmi les villes étudiées (cf. tableau A8 en annexe). Cette circonstance se traduit également par un écart important entre le taux d'aide sociale des étrangers et celui des Suisses (cf. figure 2.19 et figure 2.20). De même, la part de la population sans formation professionnelle est légèrement supérieure à la moyenne. En revanche, la ville bénéficie de bonnes conditions sur le marché du travail, avec un taux de chômage de 1,0 %. En tant que communes urbaines de résidence de la grande agglomération zurichoise, Uster et Wädenswil assument une fonction de centre moins marquée que la plupart des autres villes comparées. Si les familles avec enfants y sont un peu plus nombreuses (cf. tableau A5 et tableau A6 en annexe), elles se trouvent dans la catégorie des ménages économiquement plus aisés. Il en résulte un faible taux des ménages à l'aide sociale pour les familles avec enfants en général et pour les familles monoparentales en particulier (cf. figure 2.10 et figure 2.11). Par comparaison, le marché du logement à Uster est moins tendu que dans d'autres villes (taux de logements vacants : 1,7). Zoug est une ville qui assume aussi un rôle de centre au niveau régional, mais dans laquelle le prix du logement est si élevé qu'il est difficile pour les personnes de condition modeste de s'y établir. En tant que site économique attractif, elle accueille une population aisée et hautement qualifiée. Elle indique le plus bas ratio de personnes sans formation professionnelle (9,8 %) parmi les villes comparées et une proportion importante d'étrangers liée à l'immigration de travailleurs hautement qualifiés ; la faible différence entre le taux d'aide sociale de la population suisse et celui de la population étrangère (cf. figure 2.21) en est le reflet.

Évolution du taux d'aide sociale

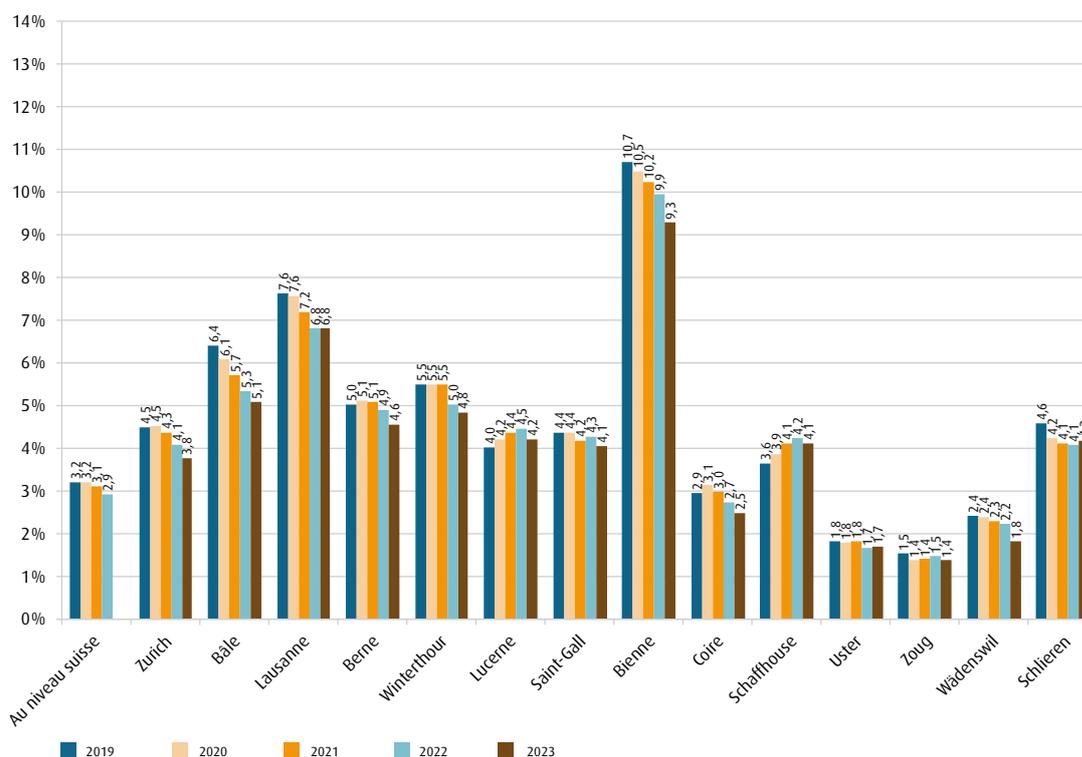
Le chapitre précédent se concentrait sur les différents niveaux du taux d'aide sociale entre les villes et sur le contexte permettant de les expliquer. Si les écarts restent globalement stables dans le temps, on peut néanmoins dégager des tendances évolutives.

Par rapport à 2022, le taux d'aide sociale en 2023 (arrondi à une décimale) diminue dans onze villes, reste au même niveau dans deux villes (Lausanne et Uster) et augmente de 0,1 point % à Schlieren (cf. figure 2.7). La plupart des villes signalent un recul du taux d'aide sociale depuis un certain temps. La tendance suit donc celle observée au niveau fédéral (données les plus récentes : 2022), qui indique une diminution du taux d'aide sociale depuis 2018. Les mesures étendues prises par la Confédération pour atténuer les conséquences économiques et sociales de la

pandémie de Covid-19 ont permis d'en limiter l'impact sur l'aide sociale.¹⁷ L'extension temporaire des prestations de sécurité sociale dans le domaine du chômage (partiel), entre autres, ainsi que la bonne situation économique à partir du milieu de l'année 2021 ont entraîné un recul des nouvelles entrées à l'aide sociale ainsi qu'une baisse de l'effectif des bénéficiaires. La dynamique positive persistante sur le marché du travail explique pour l'essentiel ce mouvement en 2022 et en 2023 dans les villes comparées (cf. figure 2.8 et figure 2.9).

À Bienne, le taux d'aide sociale diminue de 0,6 point % en 2023 par rapport à l'année précédente pour s'établir à 9,3 %, et ce malgré une légère diminution de la population totale de 0,1 % sur la même période (à l'inverse de toutes les autres villes) ; cf. tableau A2 en annexe). Il s'agit de la plus forte baisse du taux d'aide sociale sur la période examinée depuis

Figure 2.7 : Évolution du taux d'aide sociale de 2019 à 2023



Note : Le taux d'aide sociale indiqué dans la figure est arrondi à une décimale, raison pour laquelle certaines valeurs identiques n'apparaissent pas comme telles dans les colonnes (p. ex. valeur arrondie au chiffre inférieur une année, au chiffre supérieur l'année suivante). Le taux d'aide sociale pour 2023 au niveau national n'était pas encore publié. En raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021 ; la valeur pour l'année 2021 a été interpolée. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

2011 (cf. figure 2.6). Cette évolution suit une tendance qui a débuté en 2016 (taux d'aide sociale 2016 : 11,8 %) et qui s'est poursuivie sans discontinuer.

À Wädenswil, on observe également une baisse en 2023 avec un taux d'aide sociale qui régresse de 0,4 point % à 1,8 %. Cette ville a récemment perdu une zone d'habitat bon marché, ce qui se traduit notamment par un taux de logements vacants comparativement très bas (cf. tableau 2.3). Parallèlement, le niveau des loyers est élevé. Il devient ainsi plus difficile pour les ménages de condition modeste de venir s'y établir. En outre, la ville affiche une croissance démographique de 1 % (cf. tableau A2 en annexe). En raison du nombre relativement faible de personnes soutenues, des variations même mineures dans l'effectif des dossiers peuvent avoir un impact sur le taux. Wädenswil signale aussi un taux d'aide sociale en baisse depuis 2015 (taux d'aide sociale 2015 : 2,7 %).

Le taux d'aide sociale à Winterthour poursuit un mouvement à la baisse déjà constaté l'année précédente, avec moins 0,2 point % à 4,8 %. Si ce recul s'explique en 2022 par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les foyers pour enfants et adolescents du canton de Zurich,¹⁸ c'est surtout la bonne situation sur le marché du travail qui a un effet positif en 2023. De plus, la population totale de Winterthour marque une augmentation de 1,5 % (cf. tableau A2 en annexe). Ces dernières années, la ville a également investi dans les capacités de conseil et de clarification par unité d'assistance, ce qui a permis la clôture de dossiers de longue durée¹⁹. Dans une perspective à plus long terme, on constate que le taux d'aide sociale à Winterthour a augmenté de manière continue entre 2012 et 2017 puis s'est stabilisé à 5,5 % jusqu'en 2021. Cette configuration et les changements récents font que le taux d'aide sociale se situe actuellement juste en-dessous du niveau de 2013.

Dans les villes de Bâle, Saint-Gall, Berne, Zurich et Coire, la diminution du taux d'aide sociale en 2023 confirme une tendance sur le long terme. Dans les trois dernières villes citées, la baisse la plus récente est de 0,3 point % et les taux s'établissent à 4,6 % (Berne), 3,8 % (Zurich) et 2,5 % (Coire). À Bâle et à Saint-Gall, le taux d'aide sociale diminue de 0,2 point % pour atteindre respectivement 5,1 % et 4,1 %. La ville de Bâle voit ainsi se poursuivre un mouvement à la baisse amorcé en 2016 (taux d'aide sociale 2016 : 6,7 %). À Berne, ce recul est signalé déjà depuis 2014 (taux d'aide sociale 2014 : 5,4 %) avec une stagnation ou une hausse incidente entre 2018 et 2021. Pour ce qui est de Zurich et Saint-Gall, le taux d'aide sociale diminue depuis 2017, et pour Coire depuis 2020 ; le niveau en 2023 est inférieur à celui de 2011.

À Schaffhouse et Lucerne, le taux d'aide sociale a augmenté ces dernières années, qui plus est sans discontinuité et de manière soutenue depuis 2011. Les deux villes connaissaient alors un taux assez faible mais dont le niveau s'est rapproché entretemps de celui des autres villes de taille moyenne. Cependant, le taux d'aide sociale marque dans les deux cas un premier recul en 2023. La régression est de 0,1 point %, à 4,1 %, à Schaffhouse, et même de 0,3 point %, à 4,2 %, à Lucerne. À Lucerne, la baisse du taux d'aide sociale est probablement due en partie à la diminution du nombre de personnes relevant de l'asile soutenues dans le cadre de l'aide sociale économique (cf. tableau 2.1 et tableau A8 en annexe). Mais les deux villes affichent aussi une croissance démographique d'un peu plus de 1 % (cf. tableau A2 en annexe).

¹⁸ La nouvelle réglementation exclut de la compétence de l'aide sociale l'assistance aux familles qui dépendent d'une aide économique à la suite du placement extrafamilial des enfants.

¹⁹ Höglinger, Rudin, Guggisberg 2021

La ville de Lausanne indique en 2023 un taux d'aide sociale de 6,8 %, soit identique à l'année précédente. C'est la première fois depuis 2012 que le niveau se stabilise après plusieurs années de baisse continue. L'introduction de prestations complémentaires pour familles et d'une rente transitoire pour les personnes proches de l'âge de la retraite ainsi que le transfert de compétence pour les 18-25 ans en formation au service cantonal des bourses ou l'offre de passerelles sont autant de mesures qui ont permis de réduire le nombre des personnes dépendant d'une aide sociale économique.

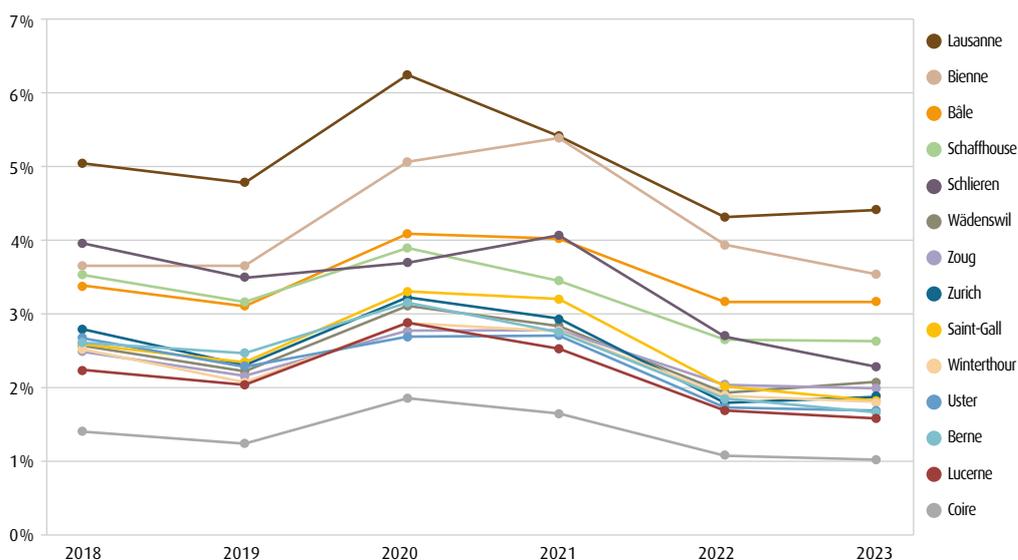
À Zoug et à Uster, le taux d'aide sociale en 2023 se situe à un niveau comparativement bas, avec respectivement 1,4 % et 1,7 %. Concernant la ville de Zoug, il a diminué de 1,7 % à 1,4 % entre 2018 et 2020 puis s'est maintenu à un niveau assez faible. Pour Uster, le taux a augmenté entre 2011 (1,3 %) et 2017 et stagne depuis lors à hauteur de 1,7 % ou 1,8 %.

Schlieren est la seule ville où l'on peut observer une augmentation du taux d'aide sociale en 2023, passant de 4,1 % à 4,2 %, soit 0,1 point %. En raison du faible nombre de dossiers, les variations même minimales peuvent avoir un impact sur le taux d'aide sociale. La ville a vu son parc de logements s'agrandir ces

dernières années, ce qui a attiré une population de la classe moyenne. Dans ce contexte, le recul du taux d'aide sociale mesuré au cours des dernières années était surestimé. Le nivellement de cette conséquence entraîne une correction à la hausse. Le taux d'aide sociale augmente en dépit d'une croissance démographique de 2,1 % (cf. tableau A2 en annexe).

La tendance à la baisse du taux d'aide sociale, observée dans de nombreuses villes, va de pair avec une situation toujours très favorable sur le marché du travail (cf. figure 2.8 et figure 2.9). Après une hausse significative du taux de chômage et une réduction importante du taux des chômeurs en fin de droits enregistrées dans toutes les villes en 2020, le taux de chômage régresse dans la plupart des villes en 2021 et dans toutes les villes en 2022. En 2023, il poursuit son recul dans la plupart des villes ou se stabilise au niveau de l'année précédente. Bienne, Berne, Saint-Gall et Schlieren indiquent en particulier une réduction comprise entre 0,2 et 0,4 point %. Seules les villes de Lausanne, Wädenswil et Zurich voient leur taux de chômage augmenter de 0,1 point %. Dans l'ensemble (à l'exception de Bâle), le taux de chômage dans toutes les villes est inférieur à celui enregistré avant la pandémie de Covid-19.

Figure 2.8 : taux de chômage de 2018 à 2023



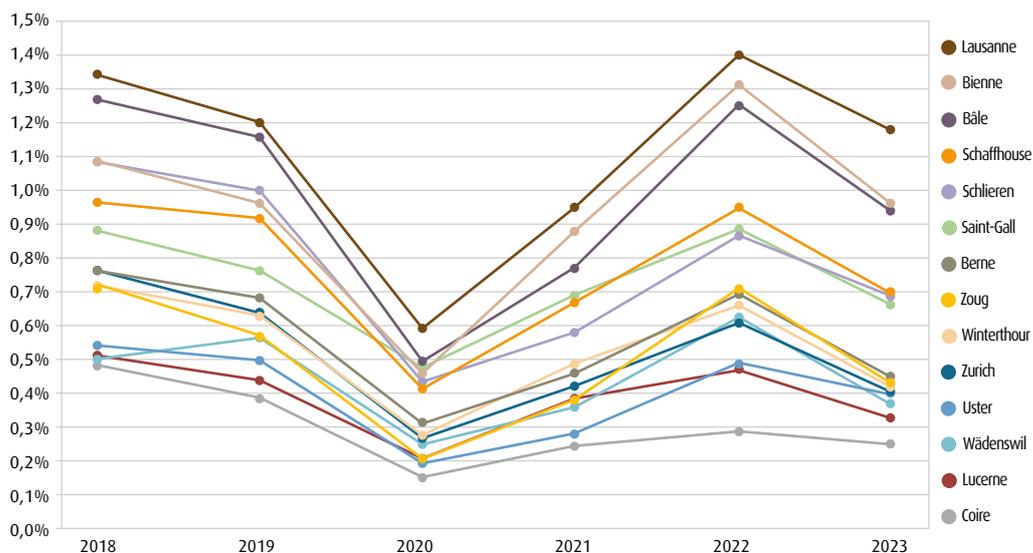
Source : SECO, statistiques du marché du travail

L'évolution observée en 2020 tient notamment à une prolongation de 120 jours du droit aux allocations de chômage accordée dans le cadre des mesures prises par la Confédération et les cantons pour amortir l'impact social des mesures liées à la pandémie de Covid-19. Il en est résulté une réduction inaccoutumée du nombre de personnes arrivées en fin de droits en 2020 et simultanément une augmentation du nombre de chômeurs, non seulement à cause de la situation économique durant la pandémie mais aussi du fait de la diminution des personnes ayant épuisé leur droit au chômage. Au printemps 2021 (de mars à mai), les chômeurs ont pu obtenir une allocation pendant 66 jours supplémentaires. La reconduction de cette prolongation du droit aux allocations – dans le contexte d'une situation globalement positive sur le marché du travail – a partout empêché le taux de chômeurs en fin de droits en 2021 de rebondir au niveau de 2019. En 2022, ce taux est remonté dans toutes les villes. C'est ainsi que Bienne, Lausanne, Zoug, Saint-Gall et Bâle signalaient alors un taux supérieur à 2019. Cette évolution pourrait tenir en partie à un rattrapage des arrivées en fin de droits qui avaient été reportées en raison de la prolongation des indemnités journalières de chômage dans le cadre des mesures liées à la pandémie de Covid-19. En 2023, le taux de chômeurs en fin de droits diminue

dans toutes les villes, et même en deçà du niveau de 2019 dans la plupart d'entre elles.

Si le passage d'une situation de fin de droits à l'aide sociale n'est pas toujours linéaire, les personnes dont les prestations de l'assurance chômage sont épuisées courent un risque accru de devoir faire appel à l'aide sociale. À défaut de disposer d'une autre source de revenus (prestations d'assurances sociales telles que rentes AI, soutien par la famille, fortune, etc.) et de retrouver un emploi, les chômeurs arrivés en fin de droits devront rapidement recourir à l'aide sociale. Tel est le cas pour environ 13,7 % d'entre eux au niveau suisse.²⁰

Figure 2.9 : taux de chômeurs en fin de droits de 2018 à 2023



Note : Il s'agit du total des arrivées en fin de droits rapportée au nombre de personnes actives.

Source : SECO, statistiques du marché du travail ; Calcul de l'OFS

²⁰ www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/analyses-parcours-systeme/analyses/maintiens-retours-transitions.assetdetail.25405655.html

2.4 Taux des ménages soutenus par l'aide sociale économique

Si le taux d'aide sociale indique la part des personnes bénéficiant de l'aide sociale par rapport à la population résidante, le taux des ménages soutenus par l'aide sociale économique donne la part des ménages privés au sein desquels vit au moins une personne dépendant de l'aide sociale par rapport à l'ensemble des ménages privés au sein de la population. Il permet de mesurer l'influence que peut avoir la composition d'un ménage ou d'une famille (par exemple les ménages monoparentaux) sur le risque de dépendre l'aide sociale.

Le taux des ménages soutenus par l'aide sociale économique est globalement calculé aussi bien pour les ménages privés que pour des catégories de ménage particulières. Ci-après sont analysées tout d'abord de manière générale la part des ménages comportant au moins une personne touchant des prestations de l'aide sociale dans les villes ainsi que les différences entre les ménages avec enfants mineurs et ceux sans enfant mineur. L'analyse traite ensuite spécifiquement du taux des familles monoparentales et des personnes seules à l'aide sociale.

Taux des ménages et taux d'aide sociale

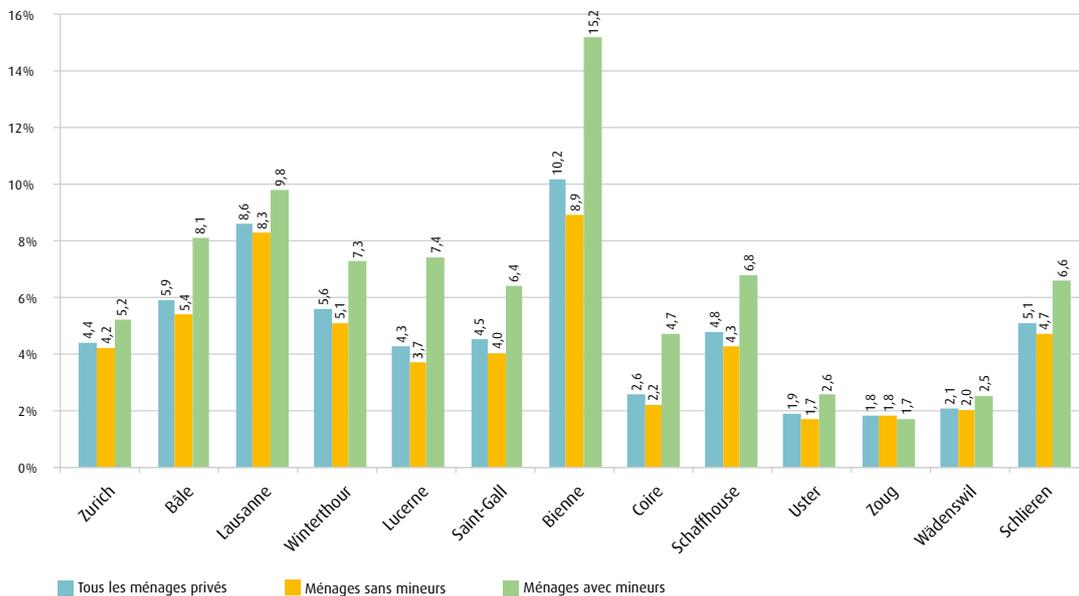
La figure 2.10 montre le taux des ménages privés soutenus par l'aide sociale économique. À l'instar du taux d'aide sociale (cf. chap. 2.3), ce taux varie fortement entre les villes et les écarts importants se retrouvent dans les deux catégories. Les facteurs expliquant cette situation sont présentés au chapitre 2.3.

En moyenne, le taux des ménages soutenus par l'aide sociale économique dans les villes en 2023 est de 4,8 %²¹. Il est le plus faible dans les petites villes d'Uster, Zoug et Wädenswil, où il se situe vers 2 % de l'ensemble des ménages. C'est à Bienne (10,2 %) et à Lausanne (8,6 %) que l'on trouve les plus grands ratios de ménages comptant au moins une personne à l'aide sociale.

Dans toutes les villes, le taux des ménages bénéficiant de l'aide sociale économique est légèrement plus élevé que le taux d'aide sociale. La raison en est que les ménages unipersonnels présentent un risque de dépendre de l'aide sociale en moyenne plus élevé que les autres ménages dans les villes comparées et représentent une part relativement importante (43,1 %) au sein de la population (cf. tableau A5 en annexe). Les ménages constitués d'un couple, en particulier, sont comparativement rarement amenés à solliciter un soutien.

²¹ La moyenne sur l'ensemble des villes comparées est calculée en 2023 sur 13 villes ; il manque les valeurs pour Berne en raison de changements techniques.

Figure 2.10 : Taux des ménages soutenus par l'aide sociale par type de ménage en 2023



Note : Il manque les valeurs pour Berne en raison de changements techniques ; c'est pourquoi la ville ne figure pas dans la figure ci-dessus. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Ménages avec mineurs

Dans les quatorze villes étudiées, un cinquième des ménages environ compte des enfants mineurs (cf. tableau A5 en annexe). La figure 2.10 montre que cette catégorie présente un risque de devoir recourir à l'aide sociale plus élevé que les ménages sans mineurs dans toutes les villes, sauf à Zoug. La prééminence de ces familles soutenues tient principalement au risque comparativement élevé des ménages monoparentaux de dépendre de l'aide sociale (voir chapitre suivant). En revanche, ce risque est inférieur à la moyenne pour les ménages composés de deux adultes et d'enfants.

Le risque de dépendre d'aide sociale pour les ménages avec ou sans enfants diffère selon la ville considérée. À Coire et Lucerne, il est environ deux fois plus élevé pour les familles qui comptent des enfants mineurs. C'est à Lausanne que l'écart est le plus faible (facteur 1,18) parmi toutes les villes (à l'exception de Zoug, où le taux des ménages sans mineurs est même plus élevé que celui des ménages avec mineurs).

Le fait que le risque de dépendre de l'aide sociale n'est pas ou guère plus élevé pour les ménages avec mineurs que pour ceux sans mineurs peut tenir, du moins en partie, à l'existence de prestations sous condition de ressources spécifiques en amont de l'aide sociale (cf. encadré 2.4). Dans le canton de Vaud, les familles bénéficient de prestations complémentaires familiales à condition qu'elles puissent compter sur un revenu minimum déterminé, et Zoug offre également des aides cantonales pour les mères. En revanche, les villes de Bienne et Lucerne, où le risque de dépendre de l'aide sociale est particulièrement élevé pour les ménages avec mineurs, ne proposent aucune prestation de la sorte.

Cela dit, ce type de prestations existe également dans des villes où le risque de dépendre de l'aide sociale pour les familles est pourtant très élevé (comme à Schaffhouse, Saint-Gall et Coire) et n'explique donc pas systématiquement les écarts. Parmi les autres facteurs à considérer figurent le statut socio-économique et la composition des familles résidant dans la ville considérée.

À Uster, Zoug et Wädenswil, la différence de taux entre les ménages avec et ceux sans mineurs est relativement faible alors qu'on y trouve par exemple un nombre supérieur à la moyenne de familles composées de parents mariés avec enfants (cf. tableau A5 en annexe) – un type de ménage présentant un risque d'aide sociale comparativement faible.

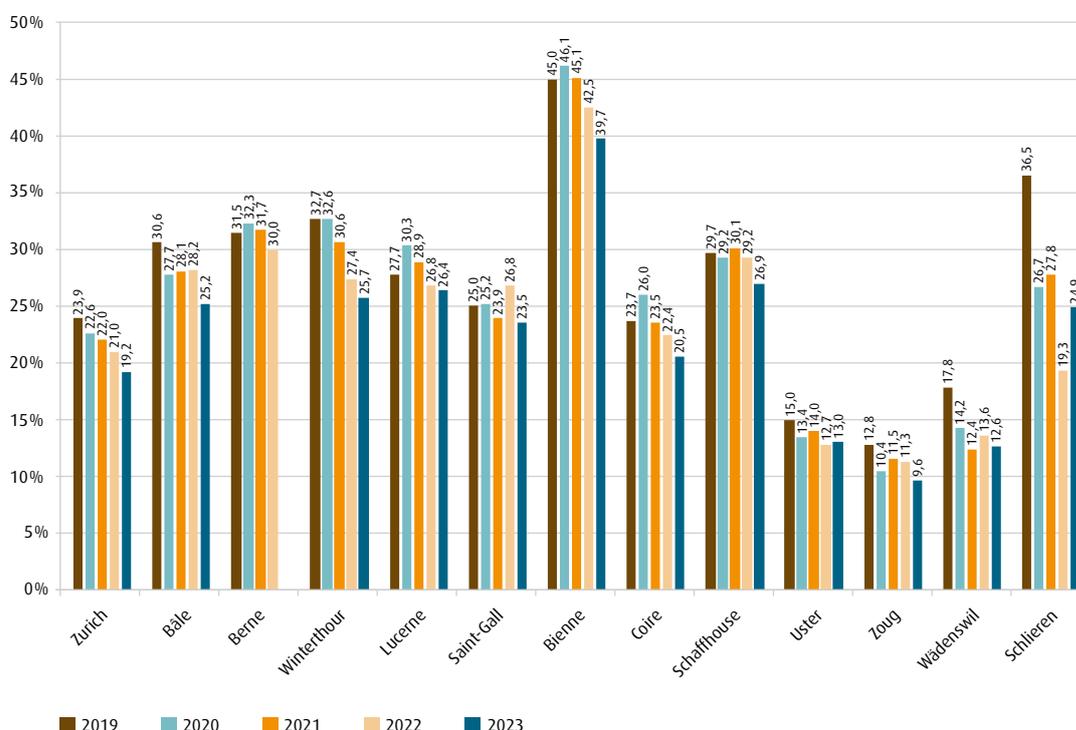
Pour les ménages avec mineurs, la part dépendant de l'aide sociale a diminué dans dix villes par rapport à l'année précédente (voir aussi la note de bas de page 21). Elle reste au même niveau à Zoug. Trois villes enregistrent une augmentation du risque de dépendre de l'aide sociale pour cette catégorie : à Lausanne et Uster, avec 0,3 point %, à Schlieren, avec 0,4 point %.

Ménages monoparentaux

Quelle que soit la ville considérée, les ménages monoparentaux composés d'un adulte vivant avec des mineurs présentent un risque considérable de dépendre de l'aide sociale. Le taux moyen des ménages soutenus par l'aide sociale dans les villes comparées est de 4,8 %, il est de 23,0 % pour les ménages monoparentaux.

Dans cette catégorie, le parent seul est bien plus souvent une femme qu'un homme.²² Après une séparation ou un divorce, la responsabilité principale du ménage revient généralement aux femmes, avec des conséquences sur leur situation financière. À titre de comparaison, on note que le parent seul d'une famille monoparentale bénéficiaire de l'aide sociale exerce plus souvent une activité lucrative par rapport aux autres groupes soutenus²³. Cependant, contraint de travailler à temps partiel en raison de ses charges domestiques, il ne

Figure 2.11 : Taux des ménages monoparentaux soutenus par l'aide sociale, de 2019 à 2023

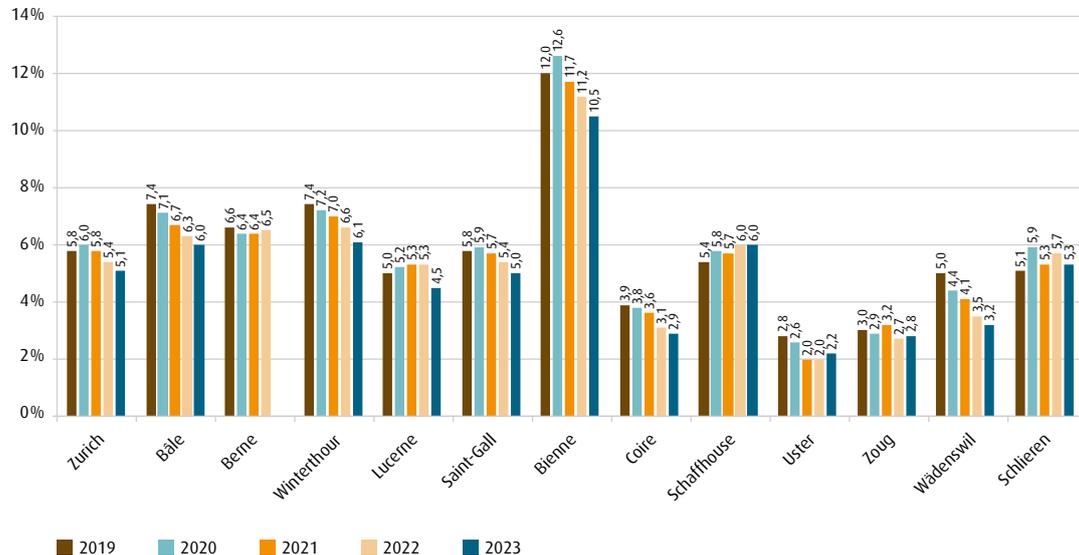


Note : Pour Lausanne, il n'est pas possible de calculer en détail le taux des ménages depuis 2021 en raison de changements techniques ; c'est pourquoi la ville ne figure pas dans la figure ci-dessus. Il manque les valeurs pour Berne en 2023 en raison de changements techniques. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

²² OFS 2021

²³ OFS 2020

Figure 2.12 : Taux des ménages unipersonnels bénéficiaires de l'aide sociale, de 2019 à 2023



Note : Pour Lausanne, il n'est pas possible de calculer en détail le taux des ménages depuis 2021 en raison de changements techniques ; c'est pourquoi la ville ne figure pas dans la figure ci-dessus. Il manque les valeurs pour Berne en 2023 en raison de changements techniques. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale.

gagne plus toujours un revenu suffisant pour subvenir à ses propres besoins. Vu l'absence du deuxième revenu d'un conjoint, le parent supporte également seul des frais (fixes) tels que le loyer. En règle générale, le parent qui a la garde des enfants a droit à une pension alimentaire. Selon la situation financière du parent débiteur, cette pension ne permet pas toujours de couvrir les besoins de base. Il arrive aussi que les revenus du parent débiteur soient inférieurs au minimum vital au sens du droit des poursuites, de sorte que le tribunal renonce à ordonner le versement d'une pension alimentaire. Lorsque la pension alimentaire n'est pas versée régulièrement ou à temps, le parent créancier peut demander une avance sur pension alimentaire. Le montant des avances et les conditions d'octroi sont définis par le canton, ce qui influence potentiellement aussi le risque de dépendre de l'aide sociale des ménages concernés. Si les revenus du parent seul sont malgré tout insuffisants et qu'aucune avance sur pension alimentaire et/ou d'autres allocations familiales sont versées en amont ou que les conditions à ce titre ne sont pas remplies, il ne reste alors souvent plus que l'aide sociale.

Outre les paramètres socio-démographiques et socio-économiques, ces différences au niveau des institutions élargissent

encore l'amplitude du risque de dépendre de l'aide sociale pour les familles monoparentales dans les villes. À l'exception d'Uster, Zoug et Wädenswil, ce risque est partout de 20 % ou plus ; à Zurich, il se situe à 19,2 % (cf. figure 2.11). À Bienne environ 40 % des ménages monoparentaux sont soutenus par l'aide sociale.

Par rapport à l'année précédente, le taux des ménages monoparentaux bénéficiant de l'aide sociale marque une diminution dans la plupart des villes. En moyenne sur les villes comparées²⁴, le recul se mesure à 1,2 point %. Il est le plus marqué à Saint-Gall (-3,3 points %), Bâle (-3,0 points %) et Bienne (-2,8 points %). Les villes d'Uster et de Schlieren signalent une hausse du taux des ménages monoparentaux soutenus (respectivement +0,3 point % et +5,6 points %).

Ménages unipersonnels

Dans toutes les villes, les personnes vivant seules présentent un risque de dépendre de l'aide sociale supérieur à la moyenne. À cette même échelle (voir également la note de bas de page 21), le taux moyen des ménages unipersonnels bénéficiaires de l'aide sociale est de 5,6 % (tous ménages confondus, la moyenne se situe à 4,8 %). Mais la différence est faible à Bâle,

²⁴ La variation par rapport à l'année précédente est calculée sur la base de douze villes, sans Berne et Lausanne. Il manque les valeurs pour Berne en 2023 et pour Lausanne depuis 2021 en raison de changements techniques.

Lucerne, Bienne, Coire, Uster et Schlieren, où le taux pour les ménages unipersonnels est supérieur de 0,1 à 0,3 point % à la moyenne de l'ensemble des ménages privés (cf. figure 2.12 et figure 2.10).

Cette catégorie peut comprendre notamment des jeunes adultes qui ont déjà fondé leur propre ménage mais qui rencontrent des difficultés lors du passage à la formation et à la vie professionnelle, ou encore des individus qui, après une séparation, un divorce ou le décès de leur partenaire, sont confrontés à une situation domestique totalement nouvelle. Fonctionnant comme une unité économique, le ménage composé de plusieurs personnes offre la possibilité d'un partage du revenu et du coût de la vie, des risques financiers et de l'organisation de la vie privée. Une telle répartition n'est généralement pas donnée dans le cas d'une personne seule en ménage : si elle perd son emploi et son revenu, il est rare qu'elle puisse compter sur les ressources financières d'un tiers.

En 2023, le taux des ménages unipersonnels bénéficiant de l'aide sociale diminue par rapport à l'année précédente dans dix villes et perd 0,3 point % en moyenne sur toutes les villes (voir également la note de bas de page 24). Lucerne et Bienne signalent une diminution de respectivement 0,8 et 0,7 point %. À Bienne, le taux baisse de manière continue depuis 2020 à raison de 2,1 points %. À Uster et Zoug, le taux des ménages unipersonnels soutenus a gagné respectivement 0,2 et 0,1 point %.

2.5 Caractéristiques des personnes soutenues

Les chapitres suivants offrent une analyse descriptive et comparative entre les villes des bénéficiaires de l'aide sociale sur la base de l'âge, de la nationalité, du sexe, de l'état civil, de la plus haute formation achevée et de la situation professionnelle. Lorsque des données correspondantes sont disponibles, les taux d'aide sociale respectifs sont aussi décryptés.

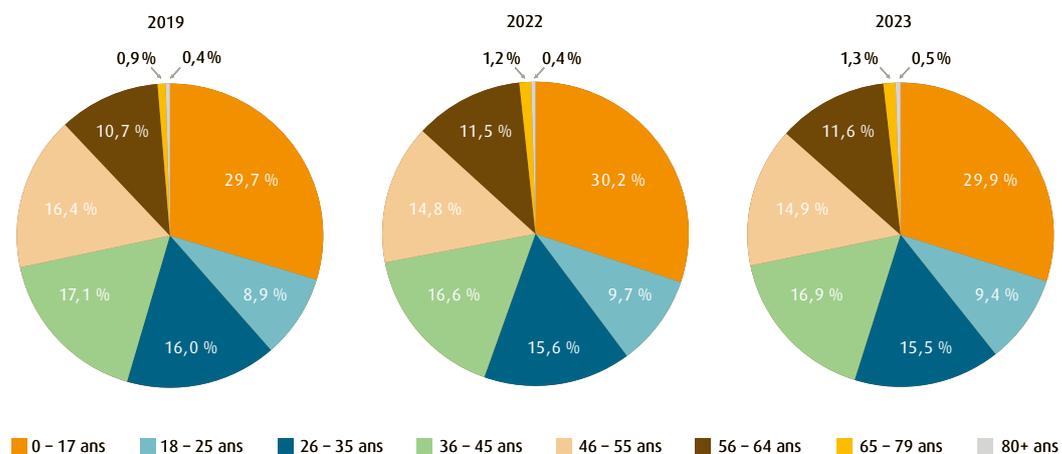
Âge

En principe, l'aide sociale soutient des personnes de tous les groupes d'âge. Les retraités ne se trouvent que rarement à l'aide sociale dans la mesure où ils bénéficient généralement de prestations complémentaires à l'AVS pour assurer le minimum vital. En moyenne sur les quatorze villes, moins de 2 % des bénéficiaires de l'aide sociale ont plus de 65 ans (cf. figure 2.13). Le groupe d'âge des enfants et des jeunes, généralement soutenus avec leurs parents, est le plus représenté à l'aide sociale, soit à hauteur de 30 %. Cette dépendance des mineurs à l'aide sociale renvoie à la problématique de la précarité financière des familles. C'est ainsi que les 36–45 ans, soit le groupe d'âge qui assume le plus d'obligations familiales, constituent une part plus importante que d'autres catégories parmi les bénéficiaires de l'aide sociale.

La proportion de chacun des groupes d'âge a peu varié sur les cinq dernières années. L'importance proportionnelle du groupe des 56–64 ans marque une tendance à la hausse (+0,9 point %), au même titre que celle des jeunes adultes âgés de 18 à 25 ans (+0,5 point %). En revanche, la part des groupes d'âge compris entre 26 et 55 ans a plutôt reculé (-2,2 points % au total), le changement étant le plus marqué pour la tranche 46–55 ans.

En comparaison avec tous les autres groupes d'âge, les enfants et les jeunes (0–17 ans) présentent un risque accru de se trouver à l'aide sociale et cette situation se confirme principalement dans les familles monoparentales (cf. chap. 2.4). Pour ce groupe d'âge, le taux d'aide sociale a diminué en moyenne d'environ 0,8 point % depuis 2019 pour se situer à 7,6 % en 2023 ; le recul est particulièrement marqué en 2022 et 2023.²⁵ À Berne et à Bienne, il diminue nettement en 2023 par rapport à l'année précédente (respectivement -1,2 et -1,4 points %). Considéré sur la durée, le taux d'aide sociale chez les enfants et les jeunes régresse en particulier dans les villes de Zurich, Bâle, Bienne et Coire. À Lausanne et Schlieren, on constate depuis peu une augmentation du risque de dépendre de l'aide sociale pour ce groupe d'âge (cf. figure 2.16), ce qui se reflète également dans la hausse du taux des ménages monoparentaux soutenus (cf. chap. 2.4).

Figure 2.13 : Part des bénéficiaires de l'aide sociale par groupe d'âge en moyenne dans les 14 villes, en 2019, 2022 et 2023



Note : Moyennes non pondérées sur les 14 villes. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

²⁵ Le recul observé en 2022 est aussi dû à la révision de la loi sur les foyers pour enfants et jeunes dans le canton de Zurich, qui a exclu les enfants et jeunes adolescents placés en institution du ressort de l'aide sociale des communes zurichoises.

En 2023, le taux d'aide sociale chez les jeunes adultes (18–25 ans) est de 4,5 % en moyenne dans les villes. Ce groupe d'âge a fait l'objet de nombreuses interventions politiques dans les années 2000. Les villes et les cantons ont introduit diverses mesures de soutien dans le but de corriger la multiplication du recours à l'aide sociale observée à cette époque chez les jeunes adultes. Il s'est agi notamment d'assurer un accompagnement étroit visant à soutenir une formation ou la (ré)insertion dans le marché du travail, de même que d'adapter d'autres prestations sous conditions de ressources telles que les bourses d'étude. Le taux d'aide sociale dans ce groupe d'âge marque alors un net recul jusqu'en 2019. Cependant, comme le montre la figure 2.17, le risque de dépendre de l'aide sociale chez les jeunes adultes a depuis lors rebondi dans certaines villes contrairement à la tendance générale (p. ex. à Berne, Lucerne, Bienne et Schaffhouse). En revanche, ce risque est en recul continu à Zurich, Bâle, Winterthour, Coire et Schlieren. Une hausse par rapport à l'année précédente est constatée à Lausanne, Schaffhouse et Uster. Dans toutes les autres villes, le taux des jeunes adultes à l'aide sociale est en baisse. Zoug est la seule ville où ce taux est le plus élevé parmi tous les groupes d'âge, donc aussi supérieur à celui des enfants mineurs (cf. figure 2.15).

En moyenne sur les quatorze villes comparées, c'est le groupe d'âge 26–35 ans qui présente le taux d'aide sociale le plus faible parmi ceux en deçà de 65 ans ; la courbe est en baisse constante depuis 2019.

Pour la catégorie des 36–45 ans, le taux en 2023 est de 4,6 % en moyenne sur les quatorze villes. Les personnes appartenant à ce groupe d'âge ont comparativement souvent des obligations de prise en charge d'enfants et peuvent nécessiter un soutien compte tenu de l'augmentation des besoins de base en conséquence – surtout lorsque la famille comprend plusieurs enfants. Dans ce groupe d'âge, le taux moyen d'aide sociale a sensiblement baissé depuis 2019.

Dans la tranche d'âge 46–55 ans, le risque de dépendre de l'aide sociale se situe au-dessus du taux moyen sur toutes les villes, sauf à Coire et Uster où il est resté en deçà et à Zoug où il correspond à la valeur moyenne. Ce groupe d'âge se trouve en 2023 au deuxième rang le plus élevé pour ce qui est du risque de dépendre de l'aide sociale, après les enfants et les jeunes, dans les villes de Bâle (niveau identique au groupe des jeunes adultes) et de Lausanne, Saint-Gall, Bienne et Wädenswil (niveau identique au groupe des 25–45 ans). En chiffres absolus, le taux moyen d'aide sociale pour les 46–55 ans indique un recul continu dans les villes depuis 2018 alors qu'il avait augmenté durant les dix années précédentes (voir figure 2.14).²⁶

Chez les 56–64 ans, le risque de dépendre de l'aide sociale a longtemps été inférieur à la moyenne. Or, cette valeur moyenne se situe désormais au-dessus du taux général moyen des villes comparées. Le cas est signalé à plusieurs endroits, en particulier dans les grandes villes de Zurich, Bâle et Berne où le taux spécifique à ce groupe d'âge est nettement supérieur au taux général par ville. À Zurich, Berne et Schlieren, cette catégorie présente le deuxième risque le plus élevé de dépendre de l'aide sociale. Après une nette augmentation jusqu'en 2018, le risque pour les personnes âgées entre 56 et 64 ans de devoir faire appel à un soutien recule désormais continûment depuis 2020 en moyenne sur les quatorze villes (voir figure 2.14).

Le risque reste en revanche minime pour les groupes d'âge à partir de 65 ans et surtout pour les personnes de plus de 80 ans. Les rentiers avec un faible revenu et peu de fortune ont droit en règle générale à des prestations complémentaires (PC) et perçoivent parfois également des aides cantonales et communales additionnelles. Il est donc rare qu'ils doivent solliciter l'aide sociale économique. En outre, les personnes âgées qui résident dans des établissements médico-sociaux sont soutenues via l'assurance-maladie. La nécessité de recourir temporairement à l'aide sociale pour les personnes de 65 ans et plus peut être liée à des délais de carence avant admission dans un nouveau canton ou à une situation incertaine quant à la fortune.

L'aide sociale peut aussi servir de transition pour des résidents de homes dans l'incapacité de payer un appareil ou un service. Les personnes n'ayant pas cotisé le minimum requis à l'AVS (faute, par exemple, d'avoir jamais exercé une activité lucrative) n'ont pas droit à des PC et devront solliciter l'aide sociale si elles n'ont pas une fortune suffisante ou ne peuvent compter sur l'aide de tiers. De même, les personnes ayant cédé leurs biens par exemple à leurs enfants (dessaisissement de fortune) sont privées en tout ou en partie de PC et peuvent par conséquent être amenées à devoir se tourner vers l'aide sociale.

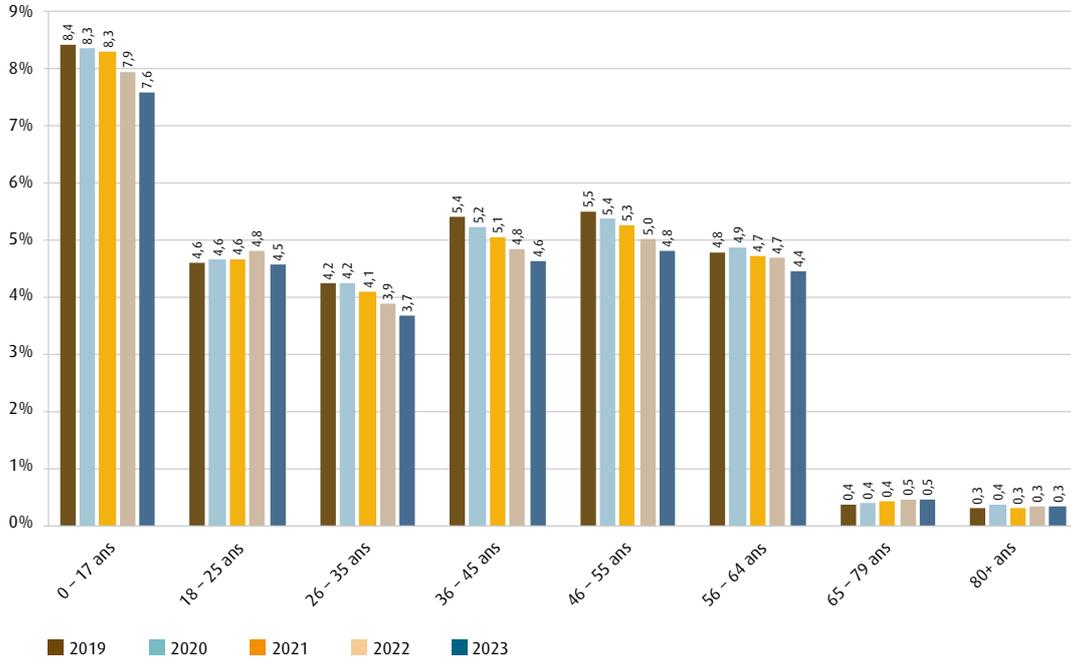
De telles situations sont rares. Néanmoins, dans le cadre de ce rapport, on constate depuis longtemps une tendance à l'augmentation du recours à l'aide sociale dans le groupe d'âge des 65 à 79 ans en moyenne au niveau des villes (voir figure 2.14)²⁷. En comparaison, on voit que ce taux dans la classe d'âge 65–79 ans a plus que doublé depuis 2018 à Bâle, Berne, Winterthour, Coire et Schlieren.

Chez les personnes de plus de 80 ans, le risque de devoir recourir à une aide n'a guère changé ces dernières années.

²⁶ Pour des détails concernant l'évolution sur la durée, il est renvoyé à la publication « Aide sociale et changement structurel – 20 ans de comparaison entre des villes suisses » (Beyeler, Salzgeber, Schuwey, 2019).

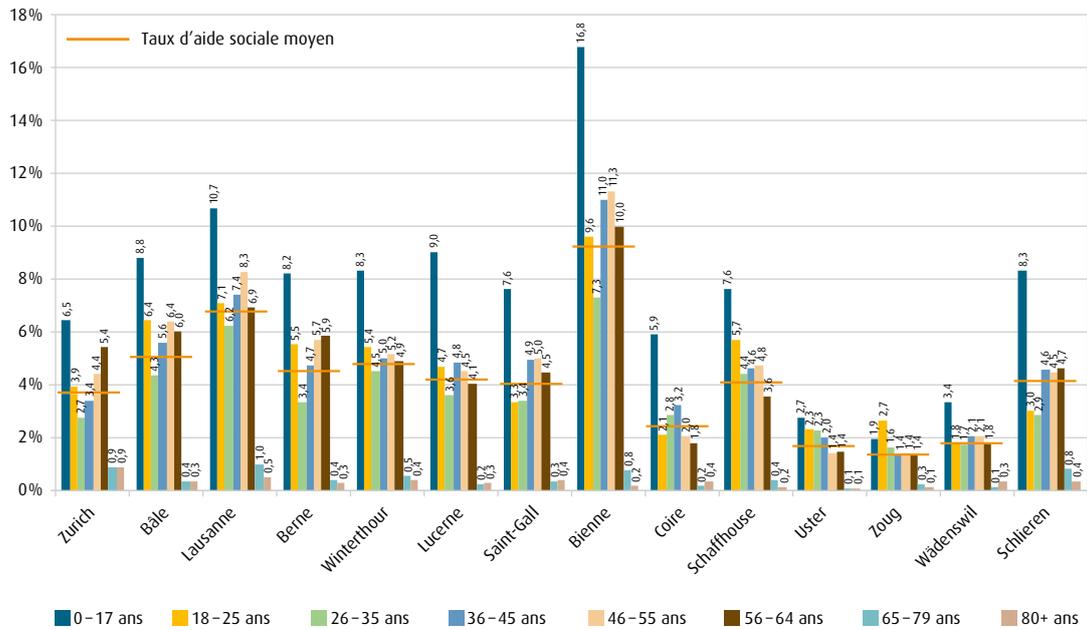
²⁷ Pour des informations complémentaires, cf. von Gunten et al. 2015

Figure 2.14 : Taux d'aide sociale par groupe d'âge en moyenne sur les 14 villes, de 2019 à 2023



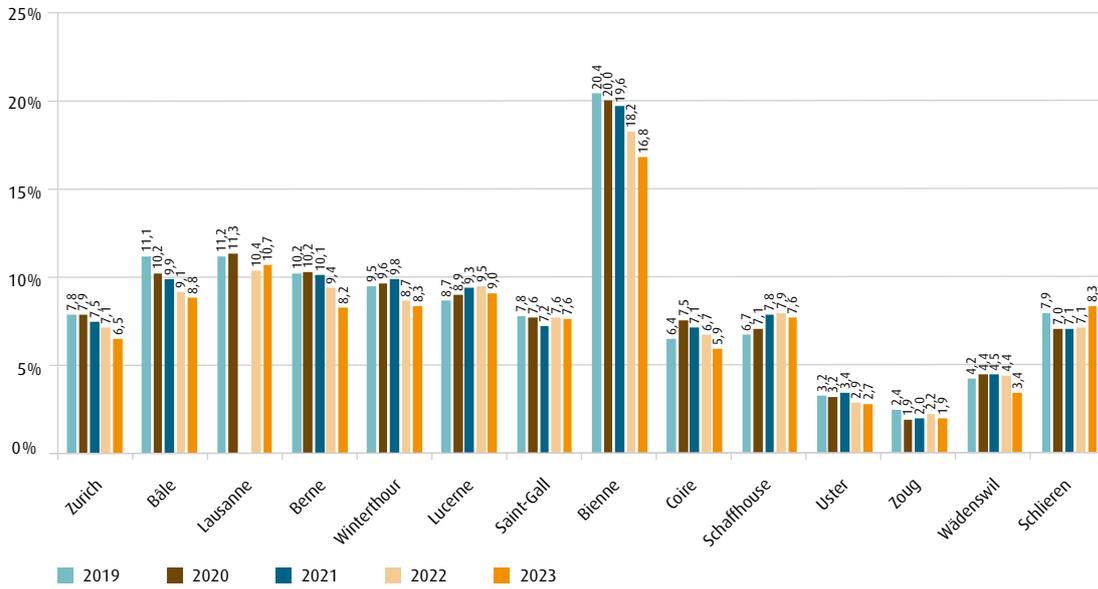
Note : Moyennes non pondérées sur les 14 villes. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Figure 2.15 : Taux d'aide sociale par groupe d'âge en 2023



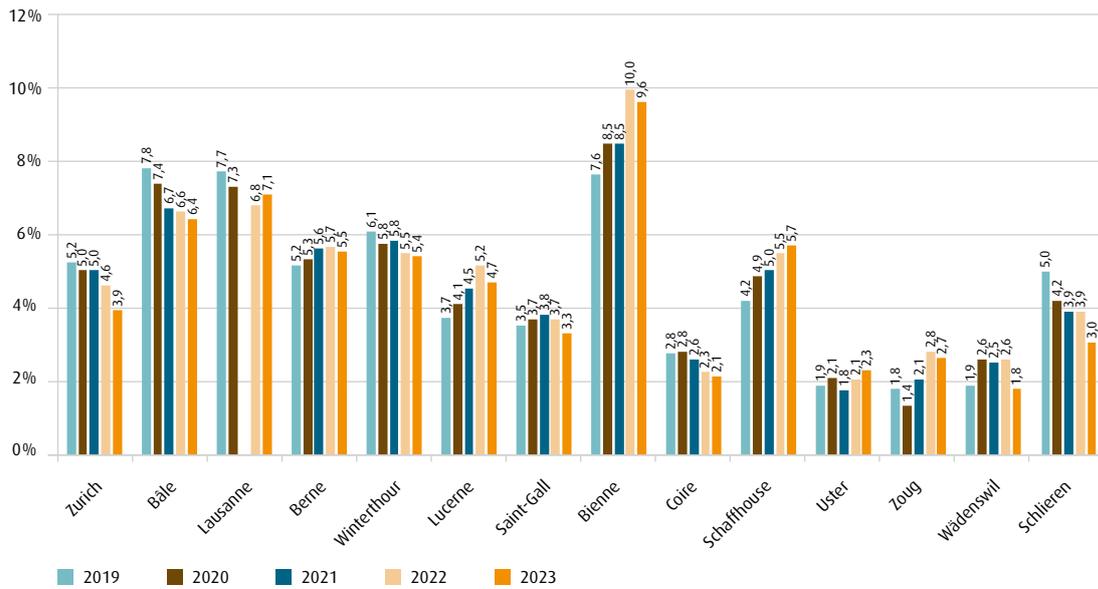
Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Figure 2.16 : Taux d'aide sociale chez les enfants et les jeunes (0-17 ans), de 2019 à 2023



Note : En raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Figure 2.17 : Taux d'aide sociale chez les jeunes adultes (18-25 ans), de 2019 à 2023



Note : En raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Nationalité

Comme le montre la figure 2.18, plus de la moitié des personnes bénéficiant de l'aide sociale en 2023 sont de nationalité étrangère (56,2 %) en moyenne sur les quatorze villes. Cette part a augmenté de 4,6 points % entre 2019 et 2023, soit une hausse plus importante que celle des étrangers dans la population qui marque une progression de 0,4 point % au cours de la même période (cf. tableau A3 en annexe). Cette évolution s'explique par les nombreux requérants d'asile arrivés entre 2014 et 2016 qui, après l'expiration des forfaits fédéraux, relèvent entièrement de la compétence financière des communes et des cantons et sont donc pris en compte dans la statistique de l'aide sociale économique (voir également chap. 2.2). Ce groupe de personnes présentant un risque accru de devoir recourir à l'aide sociale, il en résulte une augmentation de la part des bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère, en particulier entre 2019 et 2022.

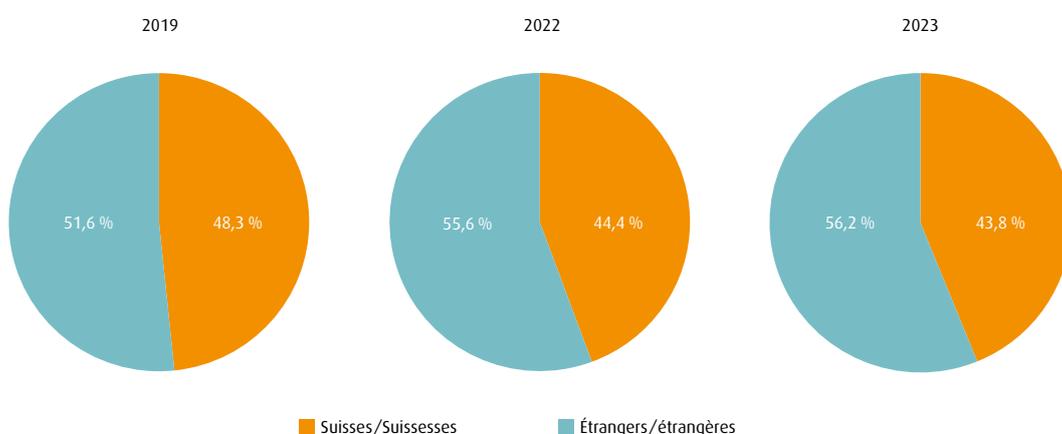
La part des étrangers dans la population résidante s'élève à 31 % en moyenne sur les quatorze villes (cf. tableau A3 en annexe), soit une part inférieure à celle correspondante dans l'aide sociale (56,2 %), ce qui indique un risque plus élevé de dépendre de l'aide sociale pour ce groupe. La nationalité ou l'origine en soi n'est toutefois pas le facteur déterminant. Cette réalité tient bien davantage au niveau moindre des qualifications professionnelles, à l'absence de diplômes de formation reconnus et au manque de connaissances linguistiques d'une partie de la population étrangère (les étrangers en Suisse ne consti-

tuent pas un groupe homogène, voir commentaire ci-après). À noter également que les étrangers travaillent plus souvent dans des secteurs fortement dépendants de la conjoncture et dans des emplois à bas salaires. L'âge et le contexte familial sont également déterminants.²⁸

En moyenne sur les quatorze villes étudiées, le taux des étrangers à l'aide sociale s'élève à 7,6 % en 2023. Mais les écarts entre les villes sont considérables : alors qu'il dépasse les 10 % dans les villes de Bienne, Winterthour et Lucerne, ce taux est inférieur à 4,5 % à Zoug, Uster et Wädenswil (cf. figure 2.19).

L'évolution sur la durée montre que le taux moyen d'aide sociale pour les étrangers sur les quatorze villes a légèrement augmenté entre 2019 et 2021, passant de 7,9 % à 8,1 %, ce qui est probablement lié à la situation dans le domaine de l'asile et des réfugiés (voir ci-après). On observe en 2023 un recul par rapport à l'année précédente (7,6 % contre 8,0 %). Ce mouvement à la baisse est signalé dans toutes villes, sauf à Lausanne et à Schlieren (cf. figure 2.19). Il est le plus marqué à Bienne (-1,3 point % à 16,5 %), à Coire et à Berne (respectivement -0,9 point % à 6,5 % et 9,6 %) et à Lucerne (-0,8 point % à 10,1 %). Le taux des étrangers à l'aide sociale diminue depuis plusieurs années à Bâle, Bienne, Zurich et Coire. Par rapport à 2022, Lausanne signale une augmentation de 0,2 point % (à 9,4 %) et Schlieren une stagnation (5,7 %).

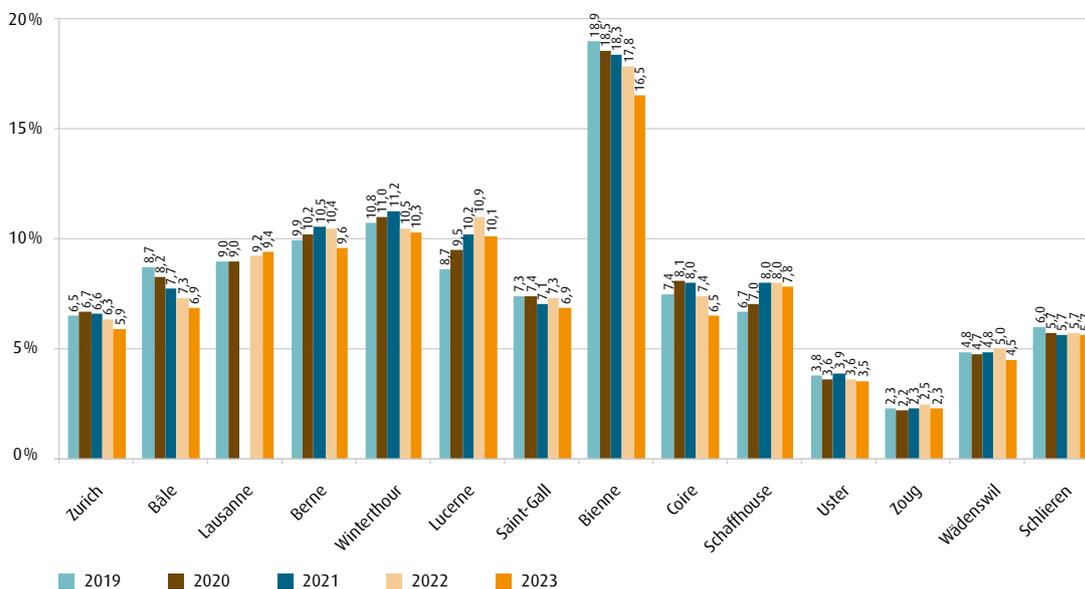
Figure 2.18 : Part des bénéficiaires de l'aide sociale selon la nationalité dans les 14 villes, en 2019, 2022 et 2023



Note : Moyennes non pondérées sur les 14 villes. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

²⁸ Cf. Salzgeber et al., 2016

Figure 2.19 : Évolution du taux des étrangers à l'aide sociale de 2019 à 2023



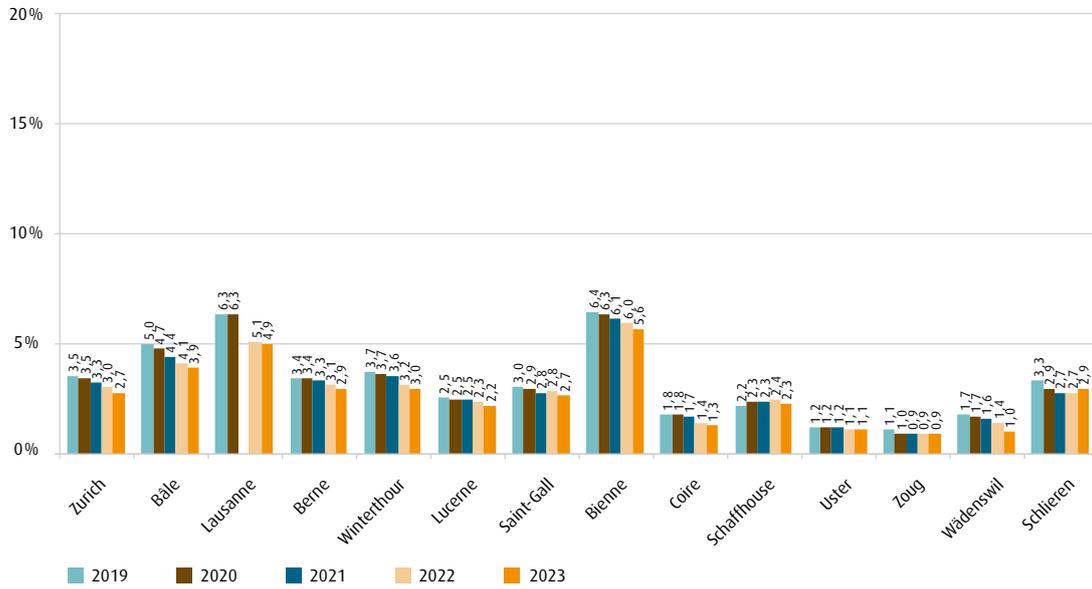
Note : En raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Comme il ressort des figure 2.19 et figure 2.20, le taux des étrangers à l'aide sociale est plus élevé que celui des ressortissants suisses dans toutes les villes. Cependant, l'écart varie d'une ville à l'autre : il est relativement important à Lucerne, Coire et Wädenswil, avec un ratio de quatre contre un ; il est moindre à Bâle, Lausanne, Zurich et Schlieren, avec un ratio de deux contre un. Dans les autres villes, le taux d'aide sociale au sein de la population étrangère est 2,5 à 3,5 fois plus élevé que parmi la population suisse. Ces différences peuvent s'expliquer en premier lieu par la composition de la population étrangère. Si les étrangers résidant et travaillant en Suisse sont pour une part socialement vulnérables, une autre part est de condition aisée et/ou appartient à une main d'œuvre qualifiée recherchée, avec un risque de dépendre de l'aide sociale inférieur à la moyenne.

En moyenne sur les villes, le taux d'aide sociale chez les personnes de nationalité suisse s'élève à 2,7 % en 2023. Comme dans le cas de la population étrangère, il existe des différences entre les villes. C'est à Bienne (5,6 %), Lausanne (4,9 %) et Bâle (3,9 %) que ce taux est le plus élevé, alors qu'à Zoug, Wädenswil, Uster et Coire, il ne dépasse pas 1,3 % (voir figure 2.20). Le risque pour les Suisses de dépendre de l'aide sociale a baissé en moyenne de 0,5 point % entre 2019 et 2023 pour s'établir à 2,7 %. Les baisses les plus importantes sur cette période sont enregistrées dans les

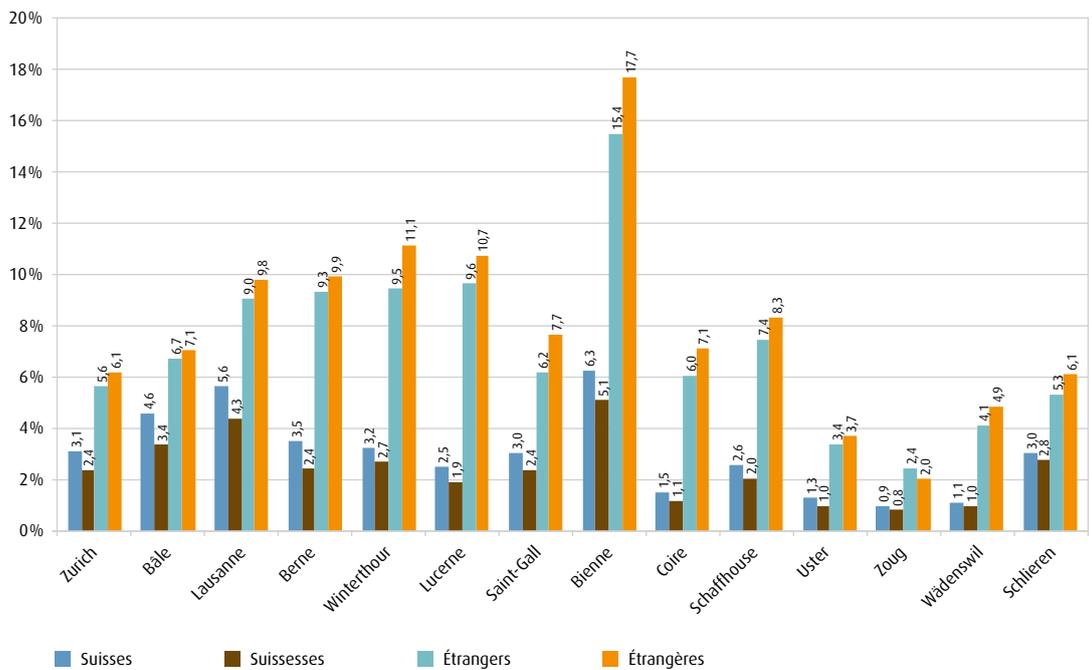
grandes villes, ainsi de Lausanne avec 1,3 point % suivie de Bâle avec 1,1 point % et de Zurich, Winterthour et Bienne avec 0,8 point % chacune. On signale également un recul du taux par rapport à l'année précédente dans la plupart des villes, à l'exception de Schlieren (+0,2 point %) et de Zoug (stable). Cette baisse régulière du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité suisse est probablement due à la situation favorable sur le marché du travail.

Figure 2.20 : Évolution du taux d'aide sociale parmi les Suisses de 2019 à 2023



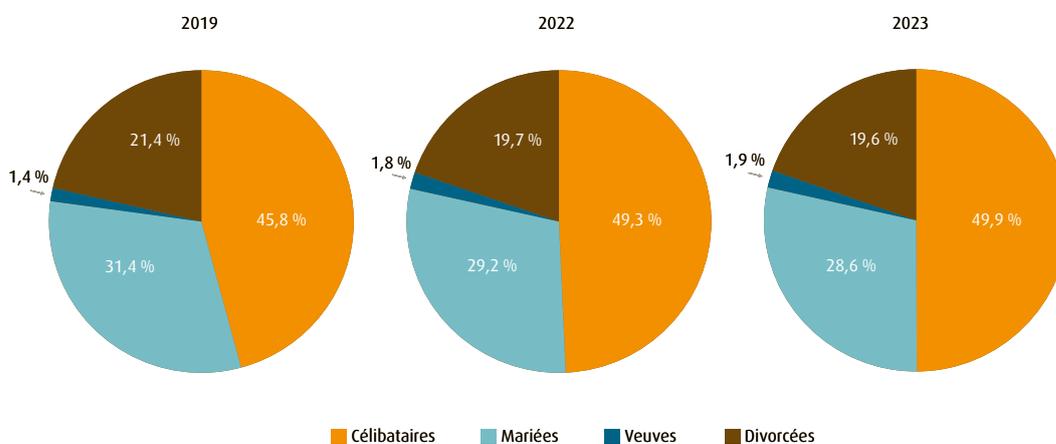
Note : En raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Figure 2.21 : Taux d'aide sociale par nationalité et par sexe, en 2023



Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Figure 2.22 : Part des bénéficiaires de l'aide sociale selon l'état civil en moyenne dans les 14 villes, en 2019, 2022 et 2023 (dès 18 ans)



Note : Moyennes non pondérées sur les 14 villes. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Sexe et état civil

Dans la majorité des villes, les bénéficiaires de l'aide sociale comptent un peu plus d'hommes que de femmes. Mais le risque de devoir recourir à l'aide sociale dépend moins du genre que de l'origine (cf. figure 2.21). Parmi les étrangers, les femmes sont plus exposées à la pauvreté que les hommes, une situation qui se confirme dans toutes les villes à l'exception de Zoug. Chez les Suisses, c'est l'inverse : la part des hommes à l'aide sociale est dans toutes les villes plus élevée que celle des femmes.

En 2023, en moyenne sur les quatorze villes comparées, 49,9 % des adultes bénéficiant de l'aide sociale sont célibataires, 28,6 % mariés, 19,6 % divorcés et 1,9 % veufs (cf. figure 2.22). La part des célibataires a augmenté de 4 points % environ au cours des cinq dernières années ; celle des veufs et veuves, de 0,5 point %. Pour les personnes mariées comme pour celles divorcées, on note au contraire une baisse (respectivement de 2,8 points % et de 1,8 point %) sur la même période. Au sein de la population,

la part de ces catégories se monte en moyenne sur les villes comparées à 39,8 % pour les célibataires, 43,9 % pour les mariés, 11,1 % pour les divorcés et 5,2 % pour les veufs (voir tableau A7 en annexe). On voit ainsi que les célibataires et les divorcés sont surreprésentés dans l'aide sociale.

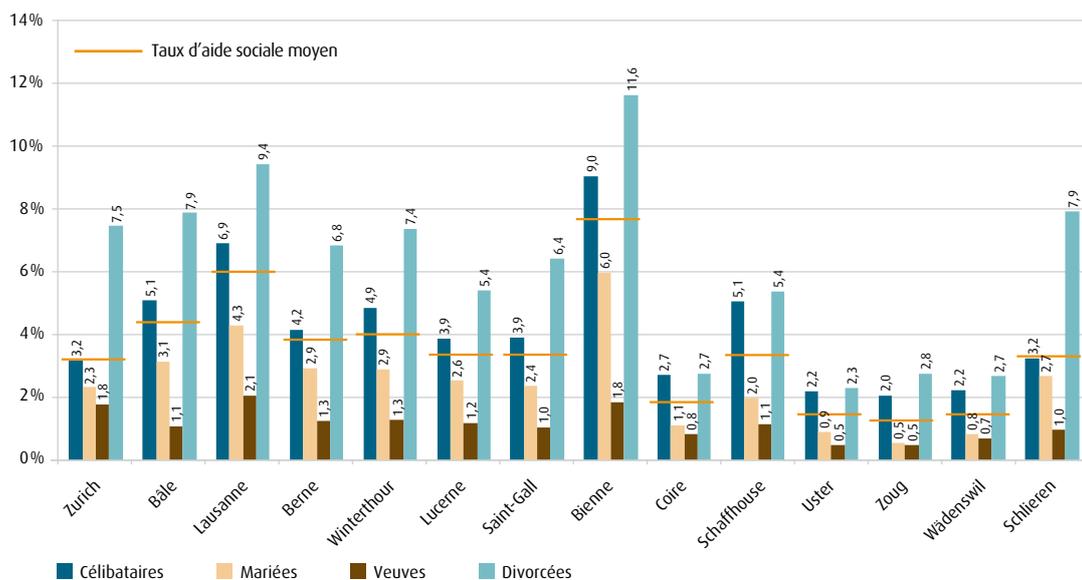
Le taux d'aide sociale selon l'état civil est calculé pour la population âgée de 18 ans et plus, et il en va de même pour le taux moyen par ville présenté sur la figure 2.23. L'exclusion des mineurs explique une valeur plus basse (voir par exemple figure 2.6).

Dans les quatorze villes étudiées, les personnes divorcées sont les plus exposées à la pauvreté. Le taux d'aide sociale pour cette catégorie est de 11,6 % à Bienne, de 9,4 % à Lausanne et comprise entre 7,4 % et 7,9 % dans les villes de Zurich, Bâle, Winterthour et Schlieren. À Berne, Lucerne, Saint-Gall et Schaffhouse, il se situe entre 5,4 % et 6,8 %. Dans les autres villes, le taux des divorcés à l'aide sociale est de 2,8 % ou moins. Pour ce qui est des personnes mariées, le taux est partout inférieur à la moyenne générale (cf. figure 2.23). Une comparaison des taux d'aide sociale chez les personnes divorcées et les personnes mariées²⁹ (indépendamment de la situation familiale) montre que le risque d'avoir à solliciter un soutien à la suite d'un divorce augmente différemment selon l'endroit où résident les personnes concernées. À Zoug, les divorcés ont un risque plus de cinq fois plus élevé que les personnes mariées (sachant toutefois que seul 0,5 % de ces dernières dépendent de l'aide sociale). Dans neuf autres villes, le taux des personnes divorcées à l'aide sociale est au minimum deux fois et demie plus élevé que celui des personnes mariées (Zurich, Bâle, Winterthour, Saint-Gall, Schaffhouse, Coire, Uster, Wädenswil et Schlieren) ; le ratio est de deux contre un à Lausanne, Berne, Lucerne et Bienne.

Mises à part Zurich et Schlieren, toutes les villes présentent un taux d'aide sociale pour les célibataires supérieur au taux moyen des adultes soutenus et donc aussi au taux des personnes mariées. Chez les célibataires, la caractéristique de l'état civil ne donne guère d'indications sur les circonstances qui sous-tendent le recours à l'aide sociale. Comme pour les personnes vivant seules soutenues par l'aide sociale (cf. chap. 2.4), plusieurs facteurs sont à prendre en compte.

Pour ce qui est des personnes veuves, le risque de dépendre de l'aide sociale est en revanche nettement inférieur à la moyenne sur l'ensemble des villes comparées. Cette situation s'explique principalement par le fait que le veuvage touche le plus souvent des personnes qui sont à la retraite et qui peuvent ainsi faire appel à d'autres prestations sous condition de ressources en cas de revenus insuffisants. En revanche, le veuvage à un âge précoce entraîne plus facilement la nécessité de faire appel à un soutien.³⁰

Figure 2.23 : Taux d'aide sociale selon l'état civil en 2023 (18 ans et plus)



Note : Le taux d'aide sociale des adultes est indiqué à titre de comparaison. Il est plus bas que le taux d'aide sociale global, car il ne tient pas compte du taux d'aide sociale des enfants et des jeunes, qui est supérieur à la moyenne. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale.

²⁹ Sur le contexte des divorces en tant que risque social, cf. Fluder, Kessler, Schuwey, 2024

³⁰ Cf. Beyeler, Salzgeber, Schuwey, 2017

Formation

Dans les quatorze villes comparées, on compte en 2023 en moyenne 55,1 %, soit plus de la moitié, des adultes bénéficiant de l'aide sociale sans aucune formation professionnelle reconnue (cf. figure 2.24). Au-dessus de cette moyenne s'inscrivent Lucerne (63,4 %), Saint-Gall (60,5 %), Bienne (60,9 %) et Schlieren (62,5 %), en-dessous se trouvent Uster (42,5 %), Zoug (48,4 %) et Wädenswil (44,0 %). Ce pourcentage est en constante augmentation depuis 2017, une courbe qui s'observe dans la plupart des villes. À noter que le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale ayant une formation professionnelle a davantage diminué que celui des personnes soutenues sans formation professionnelle, ce qui induit une hausse du nombre relatif de ces dernières. Leur part marque pour la première fois un léger recul en 2023 (-1,2 point %).

En comparaison des personnes sans formation, celles disposant d'une formation professionnelle ou d'un diplôme de maturité ont en principe de meilleures chances grâce à leurs qualifications de trouver un travail assez rémunéré pour assurer leur existence. En moyenne sur les villes, 37,4 % des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 18 ans et plus disposent d'une formation professionnelle ou d'un diplôme de maturité³¹, sachant que cette part tend à diminuer sur le long terme (2019 : 40,0 %) mais marque une hausse de 0,8 point % par rapport à l'année précédente. Ce n'est toutefois pas le cas des villes de Bâle, Winterthour, Coire et Wädenswil, où la part de ce groupe a encore diminué.

Pour ce qui est des bénéficiaires de l'aide sociale en possession d'un diplôme de niveau plus élevé (université ou formation professionnelle supérieure), leur part est comparativement moindre (7,5 %). Elle se maintient entre 6,9 % et 7,5 % depuis cinq ans.

Situation financière

Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 15 ans ou plus exerçant une activité lucrative représente en 2023 une part de 29,2 % dans les villes comparées (cf. figure 2.25), soit une hausse constante depuis 2016 (24,1 %). Ce ratio varie d'une ville à l'autre : élevé à Lausanne (40,8 %) et à Zoug (39,0 %), comparativement faible à Zurich (19,2 %), il oscille entre 25 % et 32 % dans les autres villes. Si des personnes actives doivent recourir à l'aide sociale, c'est qu'elles ne disposent pas d'un revenu suffisant pour subvenir à leurs besoins notamment en raison d'un faible taux d'activité, de conditions de travail précaires (travail sur appel, travail occasionnel, emplois à durée déterminée) et/ou de bas salaires.

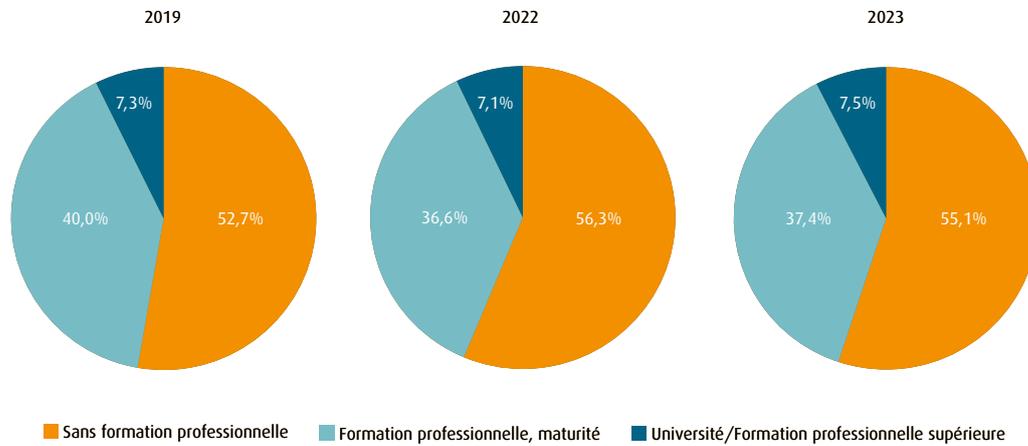
Par ailleurs, en 2023, 30,3 % des bénéficiaires de l'aide sociale en moyenne sur les quatorze villes comparées sont inscrits au chômage. Cette part de personnes sans emploi est comparativement élevée dans les villes de Lausanne, Saint-Gall et Bienne, avec des valeurs supérieures à 36 % ; à Lucerne, Schaffhouse et Zoug, elle est inférieure à 24 %. Globalement, on note un recul de 5,1 points % en cinq ans. On peut voir ainsi que le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi connaît une baisse nettement plus marquée que celui des personnes actives ou non actives ; il en résulte que leur proportion relative augmente et que le ratio entre actifs et non-actifs à l'aide sociale se réduit. Les personnes à la recherche d'un emploi englobent celles qui sont inscrites ou non à l'ORP, ainsi que celles qui suivent un programme de réinsertion ou d'occupation. Une situation favorable sur le marché du travail profite davantage à ce groupe qu'aux personnes déjà actives ou qui n'exercent pas d'activité lucrative pour des raisons de santé, d'âge ou autres.

Finalement, 40,6 % en moyenne des bénéficiaires de l'aide sociale dans les villes étudiées sont des personnes sans activité lucrative, un pourcentage qui enregistre une hausse de 3,7 points % depuis 2019. Il s'agit de personnes qui ne sont temporairement pas ou plus disponibles sur le marché du travail en raison de circonstances particulières tels une maladie, un accident, une formation³², des obligations familiales ou l'âge.

³¹ Il est à relever que les étrangers inscrits à l'aide sociale disposent souvent d'une formation mais que celle-ci n'est pas reconnue comme équivalente à une certification acquise en Suisse ou que cette équivalence n'a pas été vérifiée. Lors de la collecte des données, le niveau de formation de ces personnes est parfois catégorisé comme « inconnu ». On peut donc présumer que la part des personnes à l'aide sociale au bénéfice d'une formation est sous-estimée.

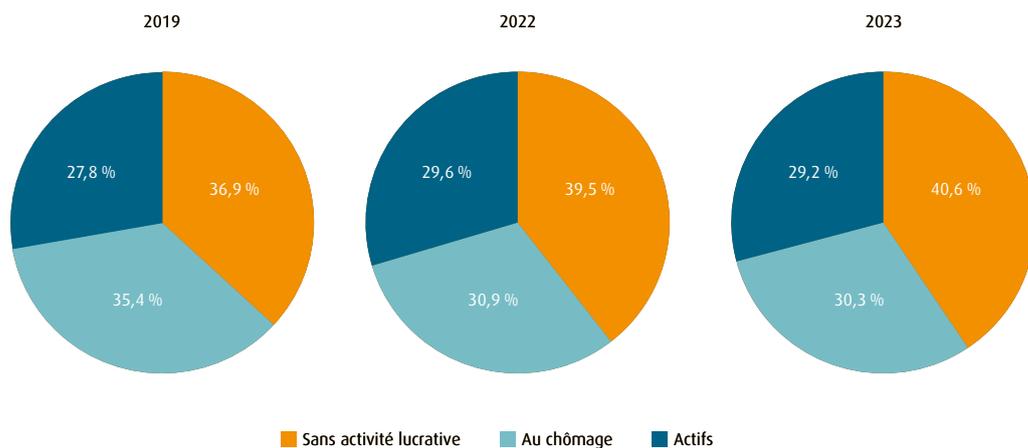
³² Les apprentis sont comptés parmi les personnes actives.

Figure 2.24 : Part des bénéficiaires de l'aide sociale selon la formation accomplie la plus élevée en moyenne dans les 14 villes, en 2019, 2022 et 2023 (dès 18 ans)



Note : Moyennes non pondérées sur les 13 villes. En raison de modifications techniques, la ville de Berne ne figure pas dans le calcul de la moyenne 2023. Pour les autres années, Berne n'a pas été exclue car un tel ajustement aurait modifié les proportions de +/-0,3 point % au maximum. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale.

Figure 2.25 : Part des bénéficiaires de l'aide sociale selon la situation en matière d'emploi en moyenne dans les 14 villes, en 2019, 2022 et 2023 (dès 15 ans)



Note : Moyennes non pondérées sur 13 villes, sans Berne. Les données pour Berne sur la situation en matière d'emploi ne peuvent être exploitées en raison de changements techniques. Berne doit être exclue du calcul de la moyenne sur l'ensemble de la série chronologique, faute de quoi la comparaison dans le temps est statistiquement faussée (les écarts entre le calcul avec et sans Berne pouvant atteindre +/-0,9 point %). Les résultats publiés les années précédentes ne sont pas remis en cause. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale.

2.6 Annexe

Tableau A1 : Part des dossiers d'aide sociale enregistrés dans chaque service social par rapport à la totalité des dossiers selon la SAS, en 2023 et en 2022

	Part dossiers d'aide sociale du service social sur total dossiers de la ville selon SAS 2023	Part dossiers d'aide sociale du service social sur total dossiers de la ville selon SAS 2022
Zurich	92,1 %	90,3 %
Bâle	100,0 %	100,0 %
Lausanne	92,2 %	91,6 %
Berne	99,8 %	99,7 %
Winterthour	100,0 %	100,0 %
Lucerne	85,8 %	82,6 %
Saint-Gall	100,0 %	100,0 %
Bienne	99,7 %	99,3 %
Coire	85,5 %	85,6 %
Schaffhouse	96,0 %	95,1 %
Uster	100,0 %	100,0 %
Zoug	63,4 %	65,4 %
Wädenswil	100,0 %	100,0 %
Schlieren	92,4 %	93,0 %

Note : La part des dossiers d'aide sociale dans les services sociaux se base sur les chiffres fournis par ces derniers à l'OFS. Le total des dossiers d'aide sociale comprend des cas gérés par d'autres organisations, par exemple les services sociaux pour réfugiés ; ces chiffres sont fournis séparément à l'OFS.

Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Tableau A2 : Population résidante permanente

	Population en 2023 (31.12.2022)	Variation par rapport à 2022 (31.12.2021)	Variation par rapport à 2019 (31.12.2018)
Zurich	427 721	1,1 %	3,0 %
Bâle	173 552	0,3 %	0,8 %
Lausanne	141 418	0,6 %	1,7 %
Berne	134 506	0,2 %	0,5 %
Winterthour	116 906	1,5 %	4,5 %
Lucerne	83 840	1,1 %	2,6 %
Saint-Gall	76 931	0,8 %	1,45 %
Bienne	55 070	-0,1 %	-0,2 %
Coire	38 129	0,7 %	3,2 %
Schaffhouse	37 713	1,2 %	3,1 %
Uster	35 748	0,62 %	3,0 %
Zoug	31 469	0,4 %	3,0 %
Wädenswil	25 193	1,0 %	3,5 %
Schlieren	20 350	2,1 %	8,61 %
Total population	1 398 546		
Moyenne 14 villes		0,8 %	2,8 %

Population résidante permanente : voir glossaire. L'augmentation de la population signalée à Wädenswil au 1.1.2019 et à Coire au 1.1.2021 résulte de fusions de communes. Source : OFS, STATPOP

Tableau A3 : Part de la population résidente étrangère en 2023

	Part étrangers 2023 (31.12.2022)	Variation par rapport à 2022 en points % (31.12.2021)	Variation par rapport à 2019 en points % (31.12.2018)
Zurich	33,0 %	0,5 %	0,5 %
Bâle	38,5 %	0,4 %	0,8 %
Lausanne	41,9 %	-0,1 %	-0,9 %
Berne	24,5 %	0,1 %	-0,4 %
Winterthour	25,2 %	0,3 %	0,9 %
Lucerne	25,4 %	0,7 %	1,2 %
Saint-Gall	32,4 %	0,6 %	1,3 %
Bienne	33,2 %	-0,1 %	-1,0 %
Coire	21,9 %	0,4 %	2,0 %
Schaffhouse	29,3 %	0,7 %	0,9 %
Uster	23,8 %	0,4 %	0,8 %
Zoug	36,1 %	0,3 %	1,2 %
Wädenswil	22,6 %	0,4 %	0,9 %
Schlieren	46,0 %	0,6 %	-0,1 %
Moyenne 14 villes	31,0 %	0,4 %	0,6 %

Note : La variation en points de pourcentage indique la différence entre deux pourcentages : À Saint-Gall, par exemple, la part des étrangers est passé de 31,8 % en 2022 à 32,4 % en 2023, ce qui correspond à une hausse de 0,6 point %. Source : OFS, STATPOP

Tableau A4 : Part de personnes relevant de l'asile dans la population en 2023

	Personnes relevant de l'asile 2023 (31.12.2022)	Par rapport à la population en 2023 (31.12.2022)	Variation par rapport à 2022 en points % (31.12.2021)	Variation par rapport à 2019 en points % (31.12.2018)
Zurich	7 266	1,70 %	-0,03 %	0,19 %
Bâle	2 457	1,42 %	0,03 %	0,17 %
Lausanne	3 222	2,28 %	0,01 %	0,13 %
Berne	2 891	2,15 %	0,09 %	0,10 %
Winterthour	3 080	2,63 %	0,17 %	0,78 %
Lucerne	2 492	2,97 %	0,09 %	0,81 %
Saint-Gall	1 727	2,24 %	-0,04 %	0,13 %
Bienne	2 110	3,83 %	-0,14 %	-0,16 %
Coire	1 148	3,01 %	-0,05 %	0,72 %
Schaffhouse	959	2,54 %	0,07 %	0,50 %
Uster	225	0,63 %	-0,04 %	-0,02 %
Zoug	319	1,01 %	0,17 %	0,04 %
Wädenswil	265	1,05 %	-0,03 %	0,07 %
Schlieren	280	1,38 %	0,01 %	0,00 %
Total	28 441			
Moyenne 14 villes		2,06 %	0,02 %	0,25 %

Note : Le tableau regroupe toutes les personnes bénéficiant de l'asile (permis B ou C) ainsi que les personnes admises à titre provisoire (permis F). À noter que la part des personnes relevant de l'asile est parfois plus élevée dans les villes dans la mesure où celles qui vivaient déjà en Suisse avant 2010 ne figurent pas dans les données du système d'information central sur la migration (SYMIC). Source : SEM, SYMIC ; OFS, STATPOP

Tableau A5 : Composition des types de ménages dans la population des villes en 2023 (31.12.2022)

	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	45,7 %	11,3 %	16,5 %	6,8 %	2,7 %	10,6 %	3,7 %	2,8 %	80,3 %	19,7 %
Bâle	48,9 %	12,9 %	13,3 %	6,7 %	3,0 %	9,4 %	3,0 %	3,0 %	81,7 %	18,3 %
Lausanne	48,9 %	10,1 %	13,5 %	7,0 %	4,2 %	9,2 %	4,0 %	3,1 %	79,5 %	20,5 %
Berne	47,5 %	11,9 %	15,7 %	6,7 %	2,6 %	9,0 %	3,6 %	3,1 %	81,8 %	18,2 %
Winterthour	39,3 %	15,8 %	14,3 %	7,7 %	2,9 %	13,1 %	3,2 %	3,8 %	77,1 %	22,9 %
Lucerne	46,2 %	14,3 %	15,7 %	6,5 %	2,5 %	9,7 %	3,0 %	2,2 %	82,6 %	17,4 %
Saint-Gall	46,6 %	14,7 %	13,1 %	7,1 %	2,6 %	10,5 %	2,4 %	2,9 %	81,5 %	18,5 %
Bienne	47,6 %	13,1 %	12,2 %	6,7 %	4,1 %	9,2 %	3,6 %	3,6 %	79,4 %	20,6 %
Coire	43,9 %	17,5 %	13,5 %	7,5 %	2,3 %	10,1 %	2,7 %	2,6 %	82,4 %	17,6 %
Schaffhouse	42,7 %	18,0 %	12,4 %	7,6 %	2,5 %	11,0 %	2,2 %	3,7 %	80,6 %	19,4 %
Uster	36,1 %	18,1 %	13,7 %	8,3 %	2,5 %	14,5 %	3,0 %	3,8 %	76,1 %	23,9 %
Zoug	38,0 %	18,2 %	12,7 %	8,6 %	1,9 %	14,3 %	2,9 %	3,3 %	77,6 %	22,4 %
Wädenswil	34,5 %	20,0 %	13,2 %	9,2 %	2,4 %	13,7 %	2,8 %	4,2 %	76,9 %	23,1 %
Schlieren	37,5 %	14,2 %	15,0 %	10,4 %	2,2 %	12,1 %	3,1 %	5,5 %	77,1 %	22,9 %
Moyenne	43,1 %	15,0 %	13,9 %	7,6 %	2,7 %	11,2 %	3,1 %	3,4 %	79,6 %	20,4 %

Source : OFS, STATPOP

Tableau A6 : Parts des groupes d'âge dans la population résidente en 2023 (31.12.2022)

	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	16,2 %	7,8 %	21,1 %	17,9 %	13,3 %	9,2 %	9,7 %	4,7 %	14,0 %	71,6 %	14,4 %
Bâle	15,5 %	7,4 %	17,6 %	16,1 %	12,9 %	11,5 %	12,7 %	6,3 %	13,3 %	67,7 %	19,0 %
Lausanne	17,0 %	10,7 %	19,4 %	15,9 %	12,9 %	9,6 %	9,6 %	4,8 %	14,3 %	71,3 %	14,4 %
Berne	15,5 %	7,7 %	20,1 %	16,2 %	12,6 %	10,5 %	11,8 %	5,5 %	13,4 %	69,4 %	17,2 %
Winterthour	18,4 %	8,7 %	17,6 %	15,4 %	12,7 %	10,8 %	11,3 %	5,1 %	15,5 %	68,1 %	16,4 %
Lucerne	14,7 %	8,6 %	18,6 %	15,3 %	12,3 %	11,0 %	13,0 %	6,4 %	12,6 %	68,0 %	19,4 %
Saint-Gall	16,2 %	10,9 %	17,9 %	14,2 %	12,2 %	10,8 %	12,1 %	5,7 %	13,6 %	68,6 %	17,8 %
Bienne	17,4 %	8,4 %	16,2 %	14,1 %	13,6 %	11,7 %	12,5 %	6,1 %	14,6 %	66,8 %	18,6 %
Coire	14,6 %	8,5 %	15,1 %	13,3 %	13,7 %	12,7 %	15,3 %	6,7 %	12,3 %	65,7 %	22,0 %
Schaffhouse	16,0 %	8,7 %	14,6 %	13,2 %	12,8 %	12,7 %	15,0 %	6,9 %	13,3 %	64,8 %	22,0 %
Uster	18,3 %	7,8 %	13,9 %	15,0 %	14,7 %	12,0 %	13,2 %	5,1 %	15,4 %	66,3 %	18,3 %
Zoug	17,4 %	6,3 %	13,5 %	16,7 %	16,0 %	12,1 %	12,4 %	5,6 %	14,7 %	67,3 %	18,0 %
Wädenswil	17,7 %	8,0 %	11,8 %	14,3 %	14,6 %	12,6 %	14,9 %	6,1 %	14,7 %	64,3 %	21,0 %
Schlieren	16,6 %	9,0 %	21,7 %	16,7 %	13,1 %	9,8 %	8,9 %	4,1 %	14,3 %	72,7 %	13,0 %
Moyenne											
14 villes	16,5 %	8,5 %	17,1 %	15,3 %	13,4 %	11,2 %	12,3 %	5,6 %	14,0 %	68,0 %	18,0 %

Source : OFS, STATPOP

Tableau A7 : Parts des groupes d'état civil dans la population résidente âgée de 18 ans et plus, en 2023 (31.12.2022)

	Total Personnes dès 18 ans				Hommes dès 18 ans (total 100%)				Femmes dès 18 ans (total 100%)			
	célibataires	mariées	veuves	divorcés	célibataires	mariés	veufs	divorcés	célibataires	mariées	veuves	divorcés
Zurich	49,0 %	37,0 %	3,9 %	10,1 %	52,4 %	38,0 %	1,6 %	8,0 %	45,5 %	35,9 %	6,3 %	12,3 %
Bâle	42,1 %	40,7 %	5,5 %	11,8 %	45,2 %	42,8 %	2,2 %	9,8 %	39,1 %	38,7 %	8,6 %	13,6 %
Lausanne	47,2 %	36,9 %	4,4 %	11,5 %	50,5 %	39,0 %	1,6 %	8,8 %	44,2 %	34,9 %	6,9 %	13,9 %
Berne	48,1 %	36,6 %	4,7 %	10,5 %	50,6 %	38,8 %	1,9 %	8,7 %	45,9 %	34,6 %	7,3 %	12,2 %
Winterthour	38,3 %	46,1 %	4,9 %	10,6 %	42,0 %	47,5 %	2,1 %	8,4 %	34,8 %	44,9 %	7,6 %	12,7 %
Lucerne	44,5 %	39,6 %	5,5 %	10,4 %	47,6 %	41,7 %	2,2 %	8,4 %	41,6 %	37,6 %	8,5 %	12,3 %
Saint-Gall	41,3 %	42,6 %	5,1 %	10,9 %	45,7 %	43,6 %	2,2 %	8,5 %	37,0 %	41,7 %	8,0 %	13,3 %
Bienne	38,5 %	41,1 %	6,2 %	14,1 %	43,5 %	42,5 %	2,4 %	11,6 %	33,8 %	39,8 %	9,9 %	16,6 %
Coire	36,9 %	45,0 %	6,2 %	11,9 %	41,1 %	46,8 %	2,5 %	9,6 %	33,0 %	43,3 %	9,7 %	14,0 %
Schaffhouse	33,6 %	48,4 %	6,4 %	11,6 %	38,2 %	50,3 %	2,5 %	9,1 %	29,3 %	46,5 %	10,1 %	14,0 %
Uster	33,6 %	50,4 %	5,0 %	11,0 %	36,9 %	52,1 %	2,3 %	8,7 %	30,3 %	48,9 %	7,7 %	13,1 %
Zoug	33,8 %	51,3 %	4,9 %	10,0 %	37,0 %	52,1 %	2,1 %	8,8 %	30,4 %	50,5 %	7,8 %	11,4 %
Wädenswil	31,8 %	51,4 %	5,5 %	11,3 %	35,1 %	53,6 %	2,4 %	8,9 %	28,8 %	49,3 %	8,3 %	13,6 %
Schlieren	38,9 %	47,0 %	4,2 %	9,9 %	43,0 %	46,9 %	1,6 %	8,6 %	34,3 %	47,2 %	7,0 %	11,4 %
Moyenne 14 villes	39,8 %	43,9 %	5,2 %	11,1 %	43,5 %	45,4 %	2,1 %	9,0 %	36,3 %	42,4 %	8,1 %	13,2 %

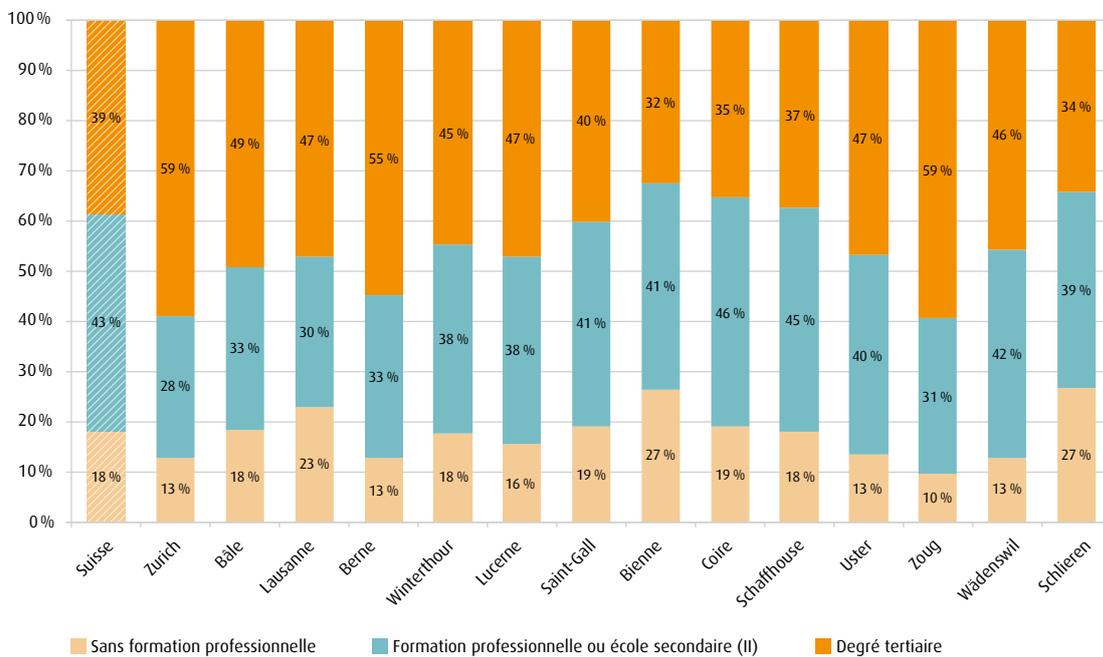
Source : OFS, STATPOP

Tableau A8 : Bénéficiaires de l'aide sociale relevant de l'asile, 2020 à 2023

	Nbre bénéficiaires de l'aide sociale relevant de l'asile (permis B et F)				Nbre bénéficiaires de l'aide sociale relevant de l'asile sur le total des personnes soutenues				Variations 2023 par rapport à 2022			
	2023	2022	2021	2020	2023	2022	2021	2020	Bénéficiaires relevant de l'asile		Autres personnes soutenues	
									Anzahl	Anteil	Anzahl	Anteil
Zurich	3254	3263	2999	2685	20 %	19 %	16 %	14 %	-9	-0,1 %	-1148	-7,1 %
Bâle	850	847	855	741	10 %	9 %	9 %	7 %	3	0,0 %	-400	-4,5 %
Lausanne	1204	1202	1125	960	12 %	13 %	10 %	9 %	2	0,0 %	72	0,7 %
Berne	1146	1173	1150	1013	19 %	18 %	17 %	15 %	-27	-0,4 %	-401	-6,5 %
Winterthour	1355	1253	1203	967	24 %	22 %	19 %	16 %	102	1,8 %	-231	-4,1 %
Lucerne	912	1021	895	832	26 %	28 %	25 %	24 %	-109	-3,1 %	-56	-1,6 %
Saint-Gall	410	439	449	407	13 %	14 %	14 %	12 %	-29	-0,9 %	-99	-3,2 %
Bienne	922	957	928	908	18 %	17 %	16 %	16 %	-35	-0,7 %	-335	-6,6 %
Coire	348	388	367	325	37 %	38 %	33 %	29 %	-40	-4,3 %	-53	-5,6 %
Schaffhouse	397	361	314	192	26 %	23 %	21 %	14 %	36	2,3 %	-56	-3,6 %
Uster	54	56	53	40	9 %	9 %	8 %	6 %	-2	-0,3 %	17	2,8 %
Zoug	104	108	86	68	24 %	23 %	20 %	16 %	-4	-0,9 %	-22	-5,0 %
Wädenswil	119	115	94	61	26 %	21 %	17 %	10 %	4	0,9 %	-100	-21,9 %
Schlieren	103	102	88	78	12 %	13 %	11 %	10 %	1	0,1 %	35	4,1 %

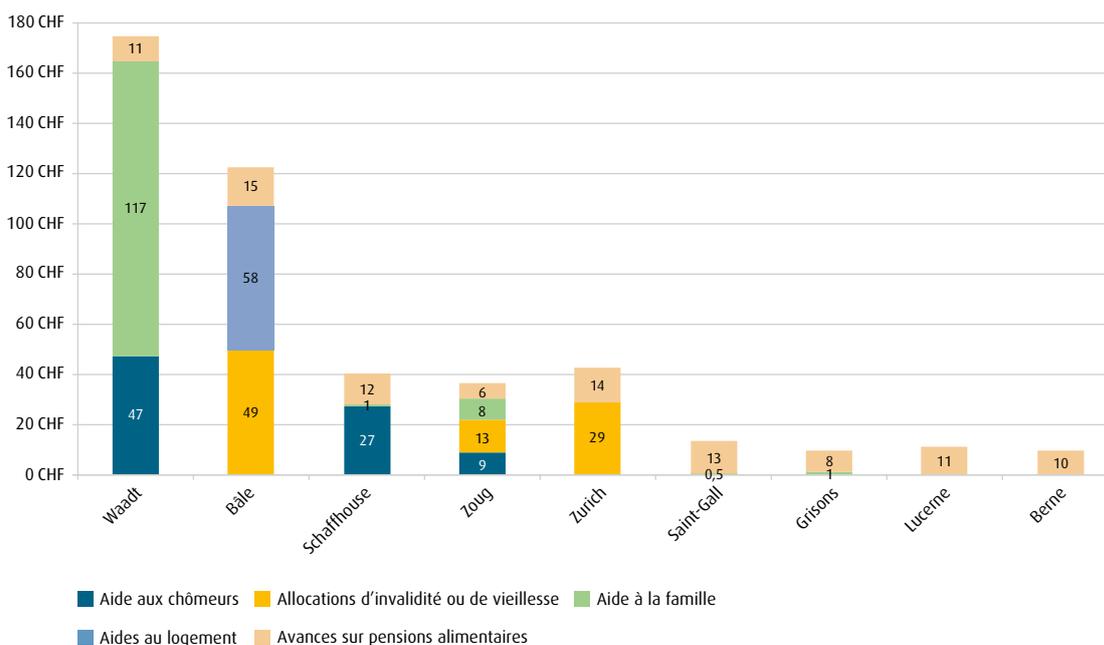
Note : Les personnes ayant obtenu l'asile et au bénéfice actuellement d'un permis d'établissement (C) ou de la nationalité suisse sont classées parmi les « autres personnes soutenues ». Sont comptées comme personnes soutenues relevant de l'asile les personnes bénéficiant de l'asile (B), les personnes admises à titre provisoire bénéficiant de l'asile (F) et les personnes admises à titre provisoire (F) qui ont reçu un versement d'aide sociale durant l'année de référence. Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

Figure A1 : Niveau de formation le plus élevé atteint au sein de la population résidente permanente de 25 ans et plus



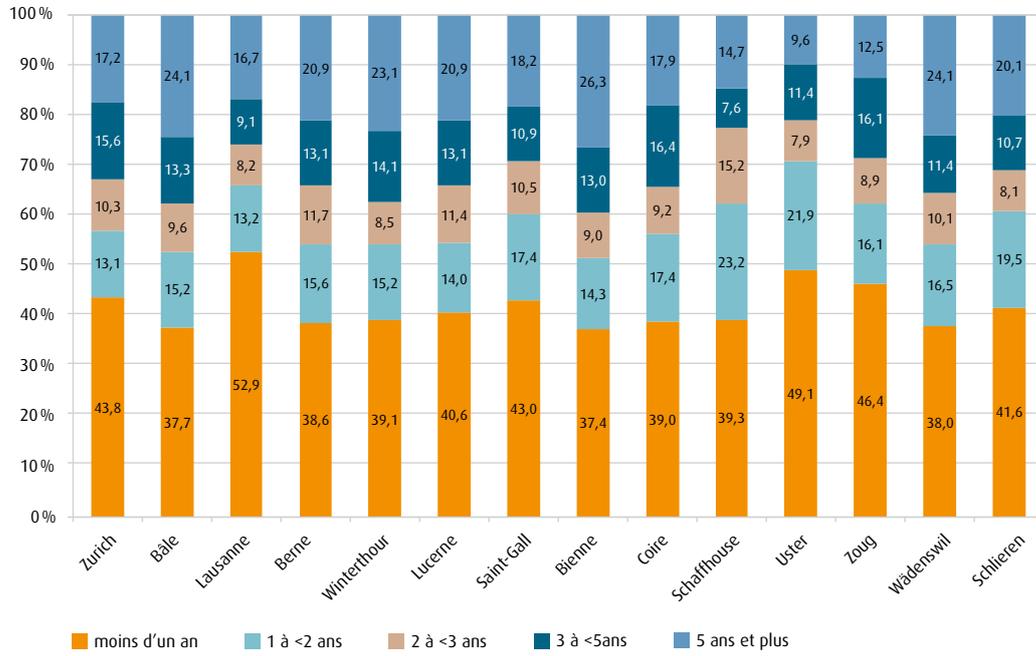
Note : Les chiffres résultent de cinq enquêtes structurelles annuelles successives (cumulées de 2018 à 2022).
Source : OFS, enquête structurelle

Figure A2 : Dépenses par habitant pour les prestations cantonales sous condition de ressources en 2022



Note : Prestations sous condition de ressources selon le droit cantonal (sans l'aide sociale économique), dépenses des cantons et des communes par habitant en 2022. Sources : OFS, Statistique financière des prestations sociales, sous condition de ressources, destinées à combattre la pauvreté, STATPOP

Figure A3 : Durée de soutien dans les dossiers clos en 2023



Source : OFS, statistique des bénéficiaires de l'aide sociale

2.7 Glossaire et méthodologie

Bénéficiaires de l'aide sociale : désignent toutes les personnes soutenues (financièrement) par l'aide sociale. Chaque bénéficiaire de l'aide sociale fait partie d'une unité d'assistance (voir ci-après), sachant qu'une unité d'assistance peut aussi ne comprendre qu'une seule personne. La statistique de l'aide sociale de l'OFS connaît un mode de comptage cumulé du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et recense toutes les personnes qui, dans le cadre de leur unité d'assistance, ont reçu au moins une fois une prestation d'aide sociale financière (= prestations perçues) au cours d'une année civile.

Dossier : voir « Unité d'assistance »

Dossier d'aide sociale : voir « Unité d'assistance »

Nombre d'unités d'assistance/bénéficiaires de l'aide sociale percevant des prestations durant l'année civile selon l'OFS : voir « Bénéficiaires de l'aide sociale » et « Unité d'assistance ».

Population résidente permanente : correspond à la population de référence des statistiques démographiques. Depuis 2010, elle comprend toutes les personnes de nationalité suisse ayant leur domicile principal en Suisse, les personnes de nationalité étrangère titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement d'une durée minimale de 12 mois (livrets B, C, L, F, S, N ou carte de légitimation du DFAE, à savoir les fonctionnaires internationaux, les diplomates ainsi que les membres de leur famille). La population résidente permanente est recensée dans le cadre de la statistique de la population et des ménages STATPOP (voir ci-après) et constitue le dénominateur pour le calcul du taux d'aide sociale (voir ci-après).

Voir aussi www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/enquetes/statpop.html

Règle des six mois : règle stipulant qu'un dossier doit être clos six mois exactement après le dernier versement ordinaire, quel que soit le motif de clôture du dossier (y compris cas de décès ou de départ de la commune). La règle des six mois a été introduite pour la statistique essentiellement pour deux motifs : d'une part, pour unifier la modalité de clôture à l'échelle de la Suisse et d'autre part, pour définir la procédure de réouverture à l'intention des services. Procédé à suivre en cas d'interruption du versement des prestations sociales : si elle dure moins de six mois (= reprise dans les six mois), l'ancien dossier est repris en cas de nouvelle demande ; si elle dure plus de six mois (= reprise après six mois), un nouveau dossier doit être ouvert.

Voir aussi le Guide pour la réalisation de l'enquête : www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/enquetes/shs/ancienne-methode.assetdetail.10707862.html

Statistique de la population et des ménages (STATPOP) : fait partie du système de recensement fédéral de la population. Elle livre des informations concernant l'effectif et la structure de la population résidente à la fin d'une année ainsi que des mouvements de la population pendant l'année en cours. Avec le relevé structurel, elle constitue en outre la base de la statistique des ménages. Introduite en 2010, la STATPOP repose sur un relevé tiré des registres officiels et harmonisés de personnes établis par la Confédération, les cantons et les communes, ainsi que du registre fédéral des bâtiments et des logements.

Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale (SAS) : élaborée et réalisée par l'Office fédéral de la statistique, la SAS renseigne notamment sur le nombre et la structure des bénéficiaires de l'aide sociale, le type de prestations sociales sous condition de ressources perçues (notamment l'aide sociale économique), la durée de soutien, la part de la population concernée (notamment le taux d'aide sociale) et les évolutions déterminantes dans le domaine de l'aide sociale. Ses résultats détaillés permettent de combler des lacunes dans l'information tant au niveau national qu'aux niveaux cantonal et régional. La statistique des bénéficiaires de l'aide sociale est publiée chaque année depuis 2005.

Fiche signalétique : www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/enquetes/shs.html

Projet de modernisation : www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/enquetes/shs/projet-modernisation.html

Résultats aux niveaux national et cantonal : www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/beneficiaires-aide-sociale/aide-sociale-economique.html

Taux d'aide sociale : exprime la proportion de personnes ayant perçu une prestation financière d'aide sociale durant l'année d'enquête par rapport à l'ensemble de la population résidente permanente au 31 décembre de l'année précédente (cf. ci-dessus).

Taux de chômage : nombre de chômeurs inscrits à la date de référence par rapport à l'ensemble de la population active. Les chômeurs inscrits sont des personnes annoncées auprès d'un office régional de placement, qui n'ont pas d'emploi et qui peuvent être placées immédiatement. Le fait que ces personnes perçoivent ou non des indemnités de chômage ne joue aucun rôle. Sont considérées comme actives les personnes exerçant une activité lucrative à raison d'une heure ou plus de travail par semaine, ainsi que les chômeurs au sein de la population résidente. Le nombre de personnes actives est recensé par l'Office fédéral de la statistique dans le cadre de l'enquête structurelle annuelle, sachant que le SECO (responsable du calcul du taux de chômage) utilise une population cumulée sur plusieurs années.

Voir aussi www.arbeit.swiss/secoalv/fr/home/menue/institutionen-medien/statistiken/definitionen.html

Taux de logements vacants : proportion de logements vacants (jour de référence : 1er juin) par rapport au parc total de logements défini dans la statistique des bâtiments et des logements (SBL) de l'année précédente. Seuls sont considérés comme logements vacants ceux destinés à la location permanente ou à la vente mis sur le marché. Voir également l'encadré 2.4, p. 15.

Voir aussi www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/construction-logement/logements/logements-vacants.html

Taux des ménages bénéficiant de l'aide sociale économique : indique la part des ménages dans lesquels vit au moins une personne bénéficiant de l'aide sociale (voir « Bénéficiaires de l'aide sociale ») par rapport à l'ensemble des ménages privés dans la population résidente permanente (voir « Population résidente permanente »). Un ménage est constitué des personnes vivant dans un même logement. Il peut comprendre une ou plusieurs unité(s) d'assistance (voir ci-après) et inclure des personnes qui ne sont pas soutenues par l'aide sociale. Les données relatives aux ménages se basent sur la statistique STATPOP (voir ci-dessus), sachant que l'OFS compose les ménages sur la base de données démographiques relatives à l'âge et à l'état civil.

Type de commune : classification selon la « Typologie des communes et typologie urbain-rural 2012 », qui répartit les communes de Suisse en 25 catégories sur la base d'un système à trois niveaux. Le premier niveau opère une différenciation en fonction du caractère urbain de la commune à partir de critères morphologiques et fonctionnels (p. ex. densité/flux de pendulaires). Au deuxième niveau, la répartition repose sur des critères de taille, de densité et d'accessibilité. Au troisième niveau, elle dépend de critères socio-économiques tel le rapport entre la population résidente permanente et les équivalents temps plein. Voir également l'encadré 2.4, p. 15.

Voir aussi www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/typologies-territoriales.html

Unité d'assistance : Dans la statistique de l'aide sociale économique, on entend par unité d'assistance (également dossier d'aide sociale ou dossier) l'unité économique déterminante pour le calcul et le versement des prestations. Un dossier d'aide sociale ne correspond pas forcément à un ménage dans la mesure où un ménage peut comprendre des personnes qui ne bénéficient pas de l'aide sociale ou qui font elles-mêmes l'objet d'un dossier spécifique à l'aide sociale. Une unité d'assistance peut comprendre une ou plusieurs personnes (voir également l'encadré 2.2 dans le rapport). La statistique de l'aide sociale de l'OFS connaît un mode de comptage cumulé du nombre d'unités d'assistance. Elle recense toutes les unités d'assistance pour lesquelles une prestation d'aide sociale financière (= prestations perçues) a été versée au moins une fois au cours d'une année civile.

2.8 Bibliographie

- Beyeler, M., Coullery, P., Richard, T., Hobi, L. (2023). Aide sociale des villes suisse. Comparaison des indicateurs 2022. Winterthour : Initiative des villes pour la politique sociale.
- Beyeler, M., Schuwey, C., Kraus, S. (2020). Aide sociale des villes suisse. Comparaison des indicateurs 2019. Winterthour : Initiative des villes pour la politique sociale.
- Beyeler, M., Salzgeber, R., Schuwey, C. (2019). Aide sociale et changement structurel – 20 ans de comparaison entre des villes suisses. Winterthour : Initiative des villes pour la politique sociale.
- Beyeler, M., Salzgeber, R., Schuwey, C. (2017). Comparaison des indicateurs de l'aide sociale dans des villes suisses, année 2016. Winterthour : Initiative des villes pour la politique sociale.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2023). Actualités OFS – Les bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse en 2022. Neuchâtel, OFS.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2022). Actualités OFS – Les bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse en 2021. Neuchâtel, OFS.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2021). Les familles en Suisse – Rapport statistique 2021. Neuchâtel, OFS.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2020). Actualités OFS – Les bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse en 2019. Neuchâtel, OFS.
- Fluder, R., Kessler, D., Schuwey, C. (2024). Scheidung als soziales Risiko – Analysen zu den institutionellen Rahmenbedingungen und den geschlechterspezifischen Folgen von Ehetrennungen in der Schweiz. Zurich : Seismo Verlag.
- Höglinger, D., Rudin, M., Guggisberg, J. (2021). Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur. Schlussbericht im Auftrag der Sozialen Dienste, Stadt Winterthur. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS SA, Berne.
- Salzgeber, R., Fritschi, T., von Gunten, L., Hümbelin, O., Koch, K. (2016). Analyse der zeitlichen Verläufe in der Sozialhilfe. Berne : Haute école spécialisée bernoise (HESB), section Travail social. Sur mandat de l'Office fédéral de la statistique (OFS).
- Von Gunten, L., Zürcher, P., Pulver, C., Fluder, R., Koch, K. (2015). Existenzsicherung im Alter – Risikofaktoren und Ursachen für EL-Bezüge bei AHV-Neurentnern und -Neurentnerinnen. Berne : Haute école spécialisée bernoise (HESB), section Travail social.

3 Les bénéficiaires de l'aide sociale en situation de détresse psychologique

Michelle Beyeler et Claudia Schuwey¹

3.1 Introduction

La présence de troubles psychiques peut fragiliser et conduire à la pauvreté, mais l'existence de problèmes financiers, qu'ils soient liés à des événements graves – perte d'emploi ou de logement – ou à une situation familiale ou économique difficile, est tout autant susceptible d'affecter l'équilibre psychique. Les troubles psychiques sont ainsi un facteur à la fois déclencheur et concomitant de spirales négatives menant à des situations de plus en plus complexes et graves.

Dans ce contexte, l'aide sociale joue un rôle multiple. Elle a pour mission première d'apporter aide et soutien à des personnes en situation de détresse. Mis à part garantir le minimum vital, il s'agit pourtant aussi d'assurer un travail de conseil et d'orientation et, avec l'appui de ressources et d'aides complémentaires, de permettre aux personnes concernées de stabiliser et, si possible, d'améliorer leur situation. Selon une étude suisse, les personnes, au moment de s'inscrire à l'aide sociale, jugent leur état de santé particulièrement mauvais. Dès lors qu'elles bénéficient d'un soutien, on assiste à une stabilisation et parfois à une légère amélioration.²

Cependant, le recours à l'aide sociale peut aussi être ressenti comme un fardeau supplémentaire. Les bénéficiaires font alors état de pression, de sentiments d'impuissance, de stigmatisation et de restrictions dans les interactions sociales ou même d'un manque de compréhension pour leur situation, ce qui aggrave encore leur condition.³ Une vaste enquête qualitative menée en Allemagne auprès de bénéficiaires de l'aide sociale souffrant de troubles psychiques révèle que ces derniers associent clairement leur situation à certaines expériences négatives : isolement social, stress psychosocial et déstabilisation supplémentaire, sentiment d'inefficacité personnelle, sentiment d'infériorité, stigmatisation, difficultés financières, perte des repères temporels et perte de statut.⁴ Les professionnels interviewés dans le cadre de cette étude se disent parfois désemparés quant au moyen de détecter les maladies psychiques et de les gérer. Ceux qui se sentent compétents portent généralement un regard neutre sur les patients atteints de troubles psychiques et

abordent le sujet de manière plus structurée et ciblée. Alors que l'incertitude s'accompagne souvent d'une vision plutôt négative des personnes atteintes, le problème étant alors abordé par des mesures peu structurées et plutôt intuitives.⁵

Dans le contexte suisse, il existe à ce jour peu d'informations sur les outils dont disposent les services sociaux et les professionnels associés pour assurer un conseil et un encadrement ou pour mettre en place des mesures de soutien psychosocial aptes à stabiliser ou favoriser individuellement la santé mentale des bénéficiaires de l'aide sociale. Un questionnaire et des entretiens réalisés en distanciel à ce propos dans des groupes de discussion spécifiques ont permis de se faire une idée de la situation dans les quatorze villes participant à la comparaison des indicateurs de l'aide sociale (Zurich, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthur, Lucerne, Saint-Gall, Bienne, Schaffhouse, Uster, Zoug, Coire, Wädenswil et Schlieren). Les modalités de sélection des personnes interrogées et la procédure de collecte des informations ont été définies par les responsables du groupe de pilotage et varient selon les services. Au total, quatre groupes de discussion d'une heure et demie ont été organisés avec quatre à cinq participants chacun. Les développements ci-après se basent essentiellement sur les résultats de ces enquêtes (enquête écrite et entretiens de groupe).

3.2 Statistiques et évaluations de l'ampleur de la détresse psychologique

Les problèmes psychiques peuvent se présenter sous des formes très diverses et sont généralement peu perceptibles. Une fois la maladie diagnostiquée, le patient n'est pas non plus forcément très limité dans sa vie quotidienne grâce à des thérapies ou des stratégies appropriées. Autant d'éléments qui rendent difficile l'évaluation de la détresse psychologique de manière statistiquement significative. Les statistiques utilisées en Suisse se basent souvent sur des enquêtes recourant à des instruments de dépistage standardisés.⁶

¹ Michelle Beyeler est privat-docente en science politique à l'université de Zurich, Claudia Schuwey est collaboratrice scientifique chez agile.ch. Adresse de contact : michelle.beyeler@uzh.ch

² Kessler et al. 2021, p. 50

³ Goldstein, Bucher 2012

⁴ Oschmiansky et al. 2017, p. 74

⁵ Oschmiansky et al. 2017, pp 103 à 104

⁶ Les personnes interrogées fournissent des informations sur divers symptômes ou états émotionnels apparus et ressentis au cours des deux dernières semaines, à partir desquelles on a calculé notamment des indices sur la santé mentale (MHI-5) ou sur les symptômes de la dépression (PHQ-9).

Kessler et al. (2021) ont comparé la situation des bénéficiaires de l'aide sociale à celle d'autres groupes (personnes en situation de précarité financière, bénéficiaires de l'AI, reste de la population), en se basant notamment sur les données des enquêtes suisses sur la santé de 2012 et 2017. Selon cette étude, la part des personnes à l'aide sociale présentant un niveau élevé de détresse psychologique est de 18 %, soit environ six fois plus que pour le reste de la population (3 %). Dans le groupe des bénéficiaires d'une rente AI, la part souffrant de troubles psychiques sévères est de 27 %. La part des personnes dont les réponses indiquent des symptômes (plutôt) graves de dépression est de 14 % parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, soit sept fois plus que dans le reste de la population (2 %) ; le taux est de 16 % chez les personnes touchant une rente AI. Parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, 24 % ont reçu un traitement pour un problème psychique au cours des 12 derniers mois. C'est près de cinq fois de plus qu'au sein du reste de la population dont la part traitée pour de tels troubles s'élève à 5 %. Pour ce qui est des personnes touchant une rente AI, 35 % indiquent avoir subi un traitement pour des troubles d'ordre psychique.

Selon l'enquête Omnibus sur la santé psychique menée en automne 2022 par l'Observatoire suisse de la santé (Obsan), 12,3 % des personnes interrogées font état de symptômes dé-

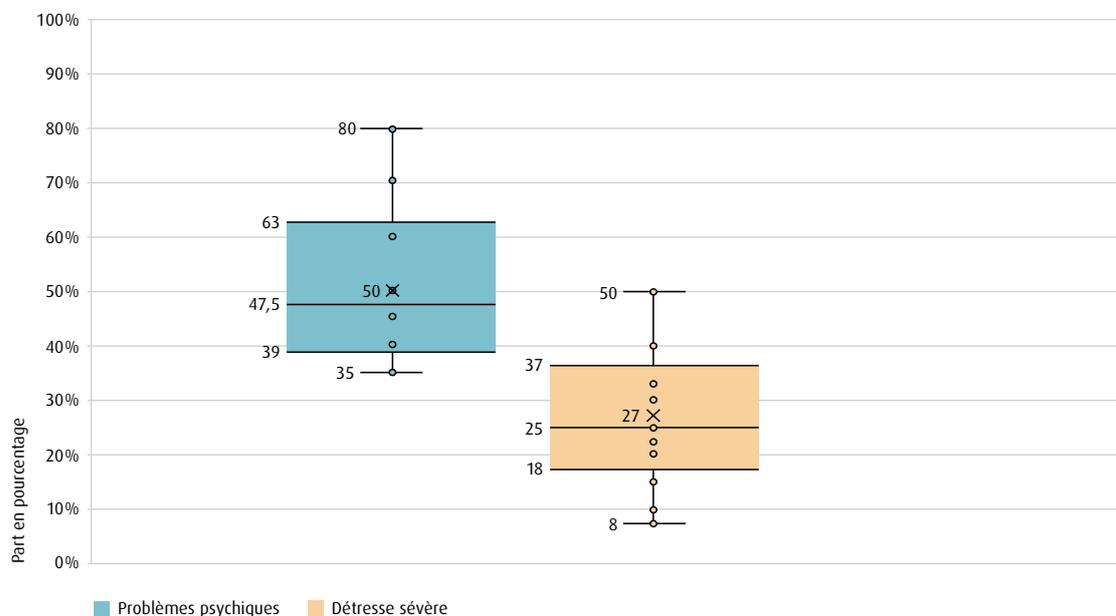
pressifs modérés à sévères. Ces proportions sont nettement plus élevées chez les chômeurs (24,3 %) et les personnes en incapacité de travail (50,6 %).⁷ Cette étude constate également que l'augmentation de la détresse psychologique observée depuis la pandémie Covid-19, en particulier chez les jeunes, se poursuit.

Appréciations des services sociaux

Du point de vue de l'aide sociale, les problèmes psychiques qui affectent de manière durable et significative une personne dans sa vie quotidienne, son aptitude au travail ou sa capacité de formation et/ou sa participation sociale se répercute directement sur l'intégration. Dans le cadre de l'enquête, on a demandé aux professionnels de l'aide sociale quelle était, selon eux, la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale qui subissaient ce type de détresse psychologique importante. Ils devaient en outre estimer la part des personnes souffrant de troubles psychiques.⁸

Les services sociaux estiment ainsi que la moitié environ des personnes bénéficiant de l'aide sociale en moyenne présentent des problèmes de santé mentale (voir figure 3.1). Pour environ un quart d'entre elles, la détresse psychologique est telle qu'elle affecte de manière durable et significative la vie quotidienne, l'aptitude au travail, la capacité de formation ou de participation sociale.

Figure 3.1 : Estimations de la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale souffrant de troubles psychiques et de détresse psychologique sévère (box plots)



Remarque : Les cercles représentent les estimations mentionnées. La « boîte » elle-même représente les 50 % intermédiaires des données. L'extrémité inférieure de la boîte indique le premier quartile et l'extrémité supérieure le troisième quartile, la ligne à l'intérieur de la boîte indique la médiane. La valeur moyenne est indiquée par un x. Source : propre enquête

⁷ Peter et al. 2023

⁸ Définition utilisée : L'existence de troubles psychiques se signale par des états de stress persistants, des problèmes importants d'estime de soi, des symptômes de maladies mentales (tels que dépression, troubles anxieux et obsessionnels, stress post-traumatique, etc.) ainsi que des comportements et idées associés de type addictions, automutilations et pensées suicidaires.

Les estimations varient considérablement. Cette variabilité pourrait tenir, au moins en partie, à des facteurs objectifs liés à la différence de structure sociale. Par exemple, les troubles psychiques sont plus fréquemment constatés chez les personnes seules de plus de 25 ans que dans les familles, chez les enfants ou les jeunes adultes. Le pourcentage est aussi élevé chez les personnes ayant fui des zones de guerre. Si ces catégories représentent une part importante de l'effectif total, les estimations pourraient être plus élevées.

Selon les participants aux groupes de discussion, des facteurs subjectifs et une interprétation diverse des définitions pourraient également expliquer cette forte variabilité. Les connaissances sur le sujet et l'importance qu'accorde le service social à cette thématique ont certainement aussi un impact sur l'évaluation objective. Ainsi, la définition utilisée dans l'enquête peut être interprétée de manière très large ou plus restrictive. D'une manière générale, on notera que ces cas prennent souvent plus de temps que la moyenne, d'où une présence plus marquée et une tendance à surestimer leur nombre.

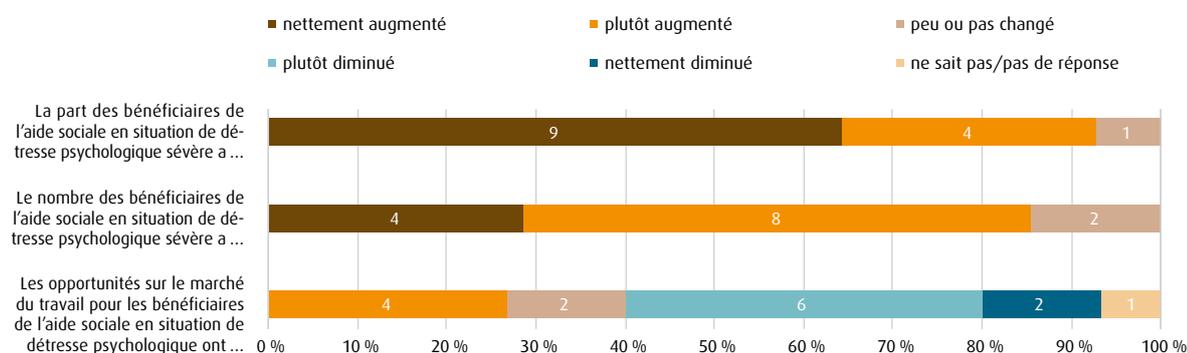
Indépendamment de ces considérations, l'enquête montre clairement la nécessité pour les services sociaux de se saisir de la problématique. Au-delà de toute estimation ou délimitation précise, elle met en évidence un point indéniable : la santé mentale est un thème majeur dans les services sociaux.

Comme le montre la figure 3.2, le personnel des services sociaux constate que le problème s'est aggravé au cours des cinq dernières années. Dans neuf des quatorze services interrogés,

la proportion estimée des bénéficiaires de l'aide sociale en situation de détresse psychologique grave a clairement augmenté et dans quatre plutôt augmenté ; seule une ville indique qu'il est impossible de se prononcer clairement sur ce point. Ce nombre croissant de bénéficiaires de l'aide sociale en proie à des problématiques complexes serait surtout la conséquence d'un contexte favorable sur le marché du travail qui fait que les personnes dont la situation est plus simple sont moins tributaires de l'aide sociale.

La majorité des villes relèvent que le nombre de personnes atteintes de troubles psychiques sévères a également augmenté en chiffres absolus. Un constat qui s'expliquerait notamment par la hausse du nombre de réfugiés. Un professionnel résume ainsi : « Nous accompagnons plus de personnes complètement surmenées et dépassées et pour qui nous devons faire toute l'administration : finances, assurance-maladie, etc. ; tout passe par nous. On ne peut pas les lâcher. Ces personnes sont très stressées, elles se sentent larguées et démunies ».

Figure 3.2 : Appréciation d'évolutions observées au cours des cinq dernières années (nombre d'occurrences)



Source : propre enquête

Situation sur le marché du travail

L'appréciation des développements sur le marché du travail est moins claire (voir figure 3.2) : quatre services interrogés indiquent qu'il deviendrait tendanciellement plus facile pour les bénéficiaires de l'aide sociale atteints dans leur santé mentale de trouver un emploi ; deux estiment que la situation est plutôt stable et huit que les opportunités sur le marché du travail ont (plutôt) diminué. Dans une ville, les spécialistes disent ne pas pouvoir se prononcer : la situation sur le marché du travail est bonne, mais davantage de personnes souffrant de troubles psychiques sont à l'aide sociale – il est donc difficile d'apprécier l'évolution.

Selon les participants aux groupes de discussion, la situation très favorable sur le marché du travail fait que les personnes souffrant de troubles psychiques ont plus de chances de trouver un emploi qu'auparavant. Même si les offres d'emploi se multiplient en raison du contexte économique actuel, les engagements sont toutefois souvent de courte durée et plus spécialement lorsqu'il s'agit de personnes déjà fragiles sur le plan psychologique. Plusieurs participants aux groupes de discussion évoquent une tendance à l'augmentation des situations de travail précaires, par exemple des emplois aux horaires irréguliers. Un responsable indique par exemple : « Les gens perdent ensuite rapidement leur emploi ... On exige beaucoup de leur part – pas nécessairement au niveau des qualifications professionnelles, mais plutôt sur le plan de la disponibilité et des horaires de travail – ils doivent donc être très flexibles, pour un bas salaire et avec des horaires contraignants. Et là, on constate que beaucoup n'y arrivent pas ».

3.3 Possibilités et ressources des services sociaux et des consultations sociales

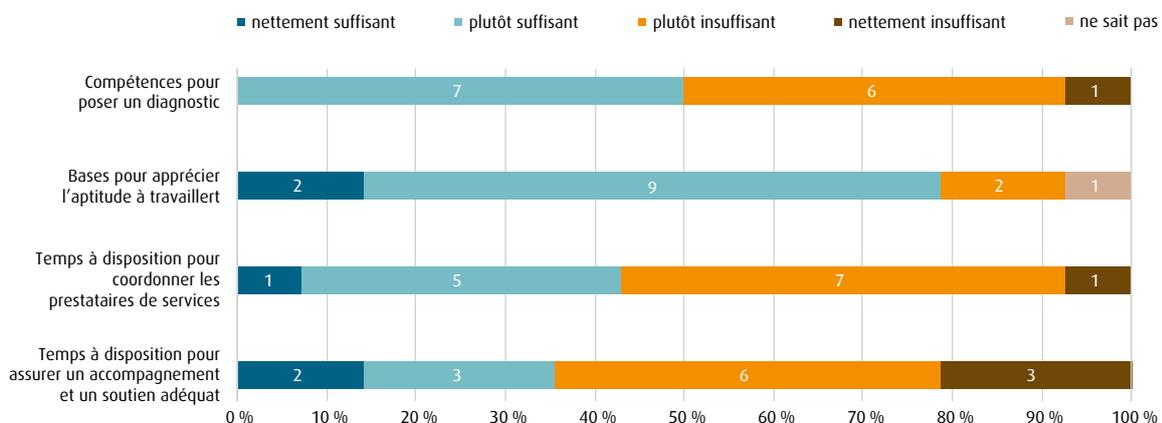
L'aide sociale a un rôle important à jouer à plusieurs égards dans l'état de santé mentale des personnes soutenues. Elle leur fournit des moyens de subsistance, les conseille et les oriente vers des programmes d'examen ou d'autres services spécialisés ou des offres de soutien psychosocial. De plus, elle aide les personnes en situation d'incapacité de travail à faire valoir leurs droits auprès de l'assurance-invalidité (AI). L'enquête auprès des services sociaux renseigne sur les instruments concrets utilisés par les conseillers sociaux et sur la manière dont la santé mentale est thématiquée dans la gestion des cas.

Sensibilisation et soutien aux travailleurs sociaux

Dans la moitié des services sociaux, les personnes interrogées estiment que les travailleurs sociaux disposent en moyenne de compétences plutôt suffisantes pour détecter d'éventuelles affections d'ordre psychique (cf. figure 3.3). Afin de sensibiliser le personnel à la thématique de la santé mentale et de renforcer son aptitude à accompagner les personnes concernées, les services sociaux misent généralement sur les discussions internes liées à des cas particuliers (intervisions) et permettent aux collaborateurs de participer à des formations continues ad hoc.

Dans la moitié des services, des formations internes spécifiques sont proposées sur le sujet. À Winterthur, par exemple, un colloque consacré aux maladies mentales a été organisé pour les employés du service social. À cette occasion, un psychiatre a fait

Figure 3.3 : Estimation des ressources et des possibilités des travailleurs sociaux (nombre d'occurrences)



Source : propre enquête

un tour d'horizon des différents troubles psychiques connus, en expliquant comment ils surviennent. Une psychologue et assistante sociale a ensuite montré quel pouvait être l'impact de telles affections sur le conseil dispensé aux personnes concernées, en précisant ce qui peut être utile dans ce contexte. Des formations similaires sont également organisées régulièrement à Bâle. Lors des entretiens de groupe, une participante de la ville d'Uster a mentionné un cours ciblé sur les approches orientées sur les ressources disponibles dans la consultation sociale. Selon elle, ce cours a aidé toute l'équipe à « aiguiser le regard ; à se questionner en permanence ... à dépasser les préjugés et à se soutenir mutuellement ».

Aucun des services interrogés ne s'est doté de normes pour le dépistage et la documentation des maladies psychiques dans le cadre de la gestion des dossiers, et seul un service dispose d'instructions spécifiques sur la conduite à tenir en cas de troubles suspectés.

Accès à un conseil d'expert

Les collaborateurs des services sociaux considèrent important d'avoir accès, dans le cadre du travail sur un dossier, à des conseils spécialisés sur la détresse psychologique et les troubles psychiques. Des structures ont été mises en place à cet effet dans certains services. À Zurich, des consultations psychiatriques sont proposées chaque semaine dans les centres sociaux. En présence de problèmes psychiques suspectés, les travailleurs sociaux peuvent y inscrire les personnes soutenues ou échanger avec des spécialistes sur la procédure à suivre. Ce dispositif permet de faire une première évaluation et, si nécessaire, d'orienter l'intéressé vers d'autres professionnels. À Bâle, les collaborateurs peuvent solliciter conseils et soutien dans le cadre de contrats de liaison avec les Cliniques psychiatriques universitaires (UPK) de Bâle. À Lausanne, les collaborateurs du service social peuvent s'adresser à un service spécialisé interne.

Les Services psychiatriques universitaires de Berne ont mis en place un service de consultation pour le travail social clinique (KDKS). Dans ce cadre, des travailleurs sociaux spécialisés proposent des consultations sur place ou par vidéoconférence aux professionnels du canton de Berne qui suivent ou conseillent des personnes souffrant de troubles psychiques. Cette offre, également sollicitée par le personnel du service social de Berne, sera abandonnée fin 2024 pour des raisons financières.

Dans plusieurs villes (Lucerne, Uster, Winterthour), les travailleurs sociaux ont la possibilité de faire appel régulièrement (tous les deux ou trois mois) à des psychiatres pour superviser des particuliers ou clarifier des questions spécifiques.

Certaines villes travaillent actuellement à la mise au point d'offres de soutien complémentaire pour le personnel des services sociaux. Un groupe interne spécialisé dans les maladies psychiques sera intégré au service social de Lucerne. À cette fin, des travailleurs sociaux suivent des formations ciblées (CAS ou cours spécialisés). Winterthour prévoit de proposer des consultations psychiatriques, à l'instar des centres sociaux zurichois.

Instruments de gestion des cas

Dans les services sociaux interrogés, la santé mentale est un thème parmi de nombreux autres soulevés dans les consultations. Les consultations et les instruments destinés à structurer la gestion des cas ne sont jamais explicitement centrés sur la santé mentale. Il n'existe pas d'instructions ni de directives écrites concernant spécifiquement cet aspect. On ne trouve pas non plus de système de gestion des cas comportant un chapitre spécifiquement consacré à la santé mentale. Les notes, remarques ou éventuels objectifs et mesures sont traités sous le titre général « Santé ». L'étendue de l'examen du bien-être et des éventuelles atteintes à la santé psychique est laissée à l'appréciation des responsables de dossiers.⁹

Les travailleurs sociaux en charge d'un dossier clarifient systématiquement au moment de l'ouverture du dossier, puis souvent lors d'un bilan annuel, si la personne soutenue nécessite une assistance liée à sa santé et, le cas échéant, sous quelle forme. Cette clarification s'étend parfois aussi aux membres de l'unité d'assistance qui ne sont pas présents à l'entretien de conseil (enfants, partenaire). Cependant, aucun des services sociaux interrogés ne procède à un dépistage pour mettre rapidement en évidence des problématiques d'ordre psychique. Du point de vue des professionnels interrogés, l'introduction d'un tel dépistage ne serait d'ailleurs pas forcément souhaitable, car les travailleurs sociaux eux-mêmes ne seraient pas formés pour poser un diagnostic. Par ailleurs, aborder d'éventuelles observations et creuser la question nécessite une relation bien établie. Or, bien souvent, cette base de confiance fait justement défaut au moment de la prise en charge de la personne.

⁹ Les approches et mesures permettant de prendre en compte plus systématiquement la santé mentale dans chaque dossier font l'objet d'un rapport de base demandé par la ville de Berne (Kieffer et Berardinis, 2020).

Si les participants aux groupes de discussion sont plutôt sceptiques quant à l'opportunité d'introduire des listes de pointage pour le dépistage systématique des problèmes psychiques, ils sont néanmoins favorables à des aides pour le conseil et le relevé écrit. Par exemple, il serait utile de mentionner explicitement le thème de la santé mentale dans les formulaires pour la gestion des dossiers. De plus, on pourrait convenir en interne que le sujet reste d'actualité. Et de constater que la saisie d'observations ou d'indications utiles au dépistage précoce et à un tri efficace des dossiers fait partie d'une culture de travail d'équipe et d'un traitement professionnel des dossiers.

Une participante aux groupes de discussion estime qu'il serait pratique de disposer d'un outil permettant d'évaluer plus systématiquement les besoins de soutien psychosocial. Elle s'appuie actuellement sur un ensemble d'observations et d'interprétations recueillies auprès de la personne concernée elle-même, d'autres services spécialisés et de proches – des sources qui se contredisent parfois fortement. Il ressort toutefois de la discussion qu'un dépistage plus systématique n'a de sens que si la disponibilité des ressources nécessaires à une intervention calquée sur les besoins est assurée.

Les travailleurs sociaux apprécient les outils situationnels pour aborder le thème de la santé mentale dans le cadre des consultations quotidiennes ou pour s'informer. Ainsi, les collaborateurs du service social de Saint-Gall disposent d'un guide pour la conduite des entretiens.

Évaluation de l'aptitude au travail

Dans une majorité des services sociaux, les professionnels indiquent disposer en général d'éléments (plutôt) suffisants pour évaluer l'aptitude au travail des bénéficiaires de l'aide sociale (cf. figure 3.3). Outre les objectifs et les évaluations des personnes concernées elles-mêmes, les services sociaux s'appuient souvent à cette fin sur les programmes d'insertion professionnelle ou d'intégration sociale et sur les évaluations des spécialistes qui y travaillent. Dans huit des quatorze villes, un programme d'évaluation est généralement mis en place lorsque la situation de départ n'est pas claire, de sorte à déterminer les possibilités professionnelles et élaborer une solution transitoire.¹⁰ Ces programmes sont souvent conçus par modules qui permettent aux participants d'intervenir dans différents contextes de travail. Les autres villes recourent aussi au besoin à des programmes d'évaluation ou à des postes de travail tests.

Près de la moitié des services interrogés ne connaît ou n'utilise pas les profils d'intégration professionnelle axés sur les ressources ou les certificats de capacité de travail SIM¹¹, développés par l'association Médecine d'assurance suisse. Dans les villes zurchoises ainsi qu'à Saint-Gall, Zoug et Schaffhouse, ces instruments sont utilisés dans certaines situations. À Winterthour, les cas d'incapacité de travail persistante donnent lieu à un rapport détaillé confié au médecin traitant sur la base d'un questionnaire, qui vise également à évaluer en détail l'aptitude à travailler sur le premier ou le deuxième marché du travail.

Une grande majorité des services sociaux recourent de temps à autre, du moins dans des cas exceptionnels, au travail social de proximité ou au coaching afin d'obtenir des éléments supplémentaires sur une éventuelle aptitude au travail. En revanche, seuls quelques services procèdent ponctuellement à des inspections sociales.

¹⁰ Le programme NAVI de la ville de Zurich ou l'examen de potentialités proposé par le Centre de compétences Travail (KA) de la ville de Berne en sont des exemples.

¹¹ www.swiss-insurance-medicine.ch/fr/connaissances-speciales-et-outils/incapacite-de-travail/certificat-de-capacite-de-travail-sim

Obligations et sanctions

Selon les participants aux groupes de discussion, il est particulièrement difficile d'accompagner les personnes qui ne sont pas disposées à se soumettre à un examen ou à un traitement. Les normes de la CSIAS en matière d'aide sociale autorisent en pareil cas à imposer des conditions et à ordonner des sanctions en cas de non-respect. Cependant, les services sociaux interrogés renoncent en général à ce procédé ou n'y recourent qu'en dernier ressort, par exemple pour des clarifications en vue d'une expertise AI. Les personnes concernées sont encouragées à voir un médecin ou à suivre une thérapie, mais les moyens de contrainte seraient ici contre-productifs. Plusieurs des services interrogés mentionnent avoir fait de mauvaises expériences à cet égard et estiment qu'il est plus important d'investir dans une relation de travail basée sur la confiance pour inciter au changement.

Dans les groupes de discussion, les travailleurs sociaux se sont penchés sur la difficulté d'évaluer dans quelle mesure la réticence des personnes est de nature motivationnelle (« ne pas vouloir ») ou tient davantage à des restrictions liées à la santé (« ne pas pouvoir »). Les participants reconnaissent dans ce domaine les prémices d'un changement de paradigme. Par exemple, un responsable indique : « Nous ne travaillons plus beaucoup sur la base de contraintes. Il est disproportionné de sanctionner quelqu'un qui ne peut pas pour des raisons de santé. Ce point donnait autrefois souvent lieu à des discussions au sein de l'équipe. » Axer les interventions sur la motivation et le volontariat présente aussi le risque de perdre de vue les personnes ayant des problèmes psychiques parce qu'elles ne viennent pas volontairement.

Il faut donc d'emblée exiger un minimum de coopération, précise la responsable d'un autre service social. Et c'est particulièrement important s'il existe un danger de « dérive » voire d'« abus » de l'aide sociale. Mais là aussi, on fait des exceptions : « Il y a des personnes pour lesquelles il importe peu de savoir si elles ne veulent pas ou ne peuvent pas, et avec lesquelles je me concentre sur ce qui est encore possible ».

Ressources en temps

Comme le montre l'analyse du questionnaire écrit, les collaborateurs de nombreux services sociaux préféreraient avoir plus de temps à consacrer à l'accompagnement et au soutien des personnes souffrant de problèmes psychiques ainsi qu'à la coordination avec d'autres prestataires de services (figure 3.3). À Coire, Schlieren et Winterthour, ils sont plutôt satisfaits du temps dont ils disposent à cet égard ; la municipalité de Winterthour, en particulier, avait fortement réduit le nombre de cas à charge de chaque travailleur social il y a quelques années dans le cadre d'une réforme majeure.

Les collaborateurs du service social de la ville d'Uster sont particulièrement satisfaits de leur modèle de consultation et sont les seuls à déclarer disposer de suffisamment de temps pour le conseil et pour la coordination entre les prestataires de services. Uster a récemment mené une réforme interne complète, donnant aux employés plus de responsabilités et de marge de décision et introduisant une culture de travail très axée sur la coopération et la participation.¹² Une collaboratrice témoigne : « A Uster, les choses se sont clairement améliorées ... l'attitude envers les personnes soutenues est désormais que chacun essaie de tirer le meilleur parti de la situation. Nous avons beaucoup moins de travail de contrôle et de travail imposé, et donc beaucoup plus de temps pour le conseil ».

Cependant, pour la majorité des services sociaux, le temps manque pour conseiller et accompagner les personnes souffrant de problèmes psychiques. Une assistante sociale le décrit ainsi dans le groupe de discussion : « Ce qui me préoccupe beaucoup, c'est cet engrenage de difficultés : par exemple, une personne présente des signes évidents de dépression non diagnostiquée ; le trouble semble assez sévère, mais la personne n'est pas prête à consulter un médecin. Je dois alors faire pression, et puis elle ne vient pas ... Il manque aussi la sensibilisation au fait que c'est la dépression qui est la cause et rien d'autre. Je trouve cela très difficile, j'aimerais qu'on accorde plus d'importance au thème de la maladie mentale, qu'on sensibilise davantage et qu'on dispose de plus de ressources. »

Une collègue de travail souligne qu'il est important de pouvoir prendre son temps, car la santé est souvent un long processus : « La chose la plus importante, c'est la relation ». Dans les cas les plus graves, un entretien d'une heure devrait être possible au moins une fois par mois. Avoir du temps, pouvoir écouter et poser des questions à chaque fois, recueillir des impressions – cela devrait être la base..

¹² Birchler, Buis 2024

3.4 Collaboration au sein du réseau de soutien

Lorsque des personnes ont besoin d'un soutien à plusieurs niveaux (finances, logement, travail, intégration sociale, santé, etc.), le dossier fait intervenir différents acteurs. Il s'agit alors de savoir dans quelle mesure les intervenants se complètent et travaillent ensemble et comment fonctionne la coordination de ces travaux. Ce sous-chapitre explore la collaboration sous l'angle des professionnels interrogés dans les services sociaux, avec un accent sur le soutien et l'accompagnement des personnes en situation de détresse psychologique.

Coopérations et organes d'échange établis

Bon nombre de villes ont instauré des relations entre les services sociaux et les services psychiatriques et services ambulatoires, notamment les services sociaux des hôpitaux universitaires. Le service social de Bâle, par exemple, peut adresser des personnes soutenues au service de psychiatrie pour un traitement prioritaire en soins aigus. À Zurich, des consultations sont organisées dans les centres sociaux eux-mêmes. Bâle prévoit aussi des possibilités d'adresser une personne directement aux services de consultation d'une fondation spécialisée et au centre de conseil pour familles, qui propose une prise en charge par des psychologues.¹³

Souvent, les échanges se rapportent à un cas individuel ou se font à travers des réseaux personnels. Dans les petites villes en particulier, cela fonctionne très bien sans structure formelle, comme le confirment les participants aux groupes de discussion. Les distances sont courtes et les gens se connaissent personnellement.

Par ailleurs, plusieurs villes ont prévu des organes d'échange ou mis en place des réseaux au niveau des équipes ou des responsables de service qui peuvent également soutenir la collaboration au cas par cas. Le responsable d'un service de taille moyenne souligne que le principal au niveau de la direction est de pouvoir s'appuyer sur un réseau qui favorise les échanges, la concertation et la compréhension mutuelle dans le travail quotidien au cas par cas.

Ailleurs, il existe également des organes d'échange ou d'autres outils de collaboration plus formels, notamment avec les services d'aide et de soins à domicile en psychiatrie (p. ex. Uster, Wädenswil), avec des médecins-conseils (p. ex. Berne, Bienne, Lucerne), des centres de consultation bénévoles (p. ex. Winterthour) ou des organisations comme Pro Infirmis et Pro Mente Sana.

Coopération avec les acteurs des soins de santé

L'enquête écrite montre que la collaboration avec la psychiatrie, la psychothérapie et d'autres acteurs des soins de santé fonctionne (plutôt) bien dans près de la moitié des villes (cf. figure 3.4). Les travailleurs sociaux apprécient tout particulièrement de pouvoir compter sur des services de santé qui proposent également des consultations de travail social et à bas seuil. Les centres d'accueil à bas seuil et les services ambulatoires qui fonctionnent en contact étroit avec les services sociaux sont également cités comme favorisant une bonne collaboration. Le niveau élevé de protection des données dans le domaine de la santé entrave parfois les échanges.

Plusieurs personnes interrogées estiment que la rationalisation des processus, une meilleure planification et une meilleure compréhension des différentes logiques permettraient de fluidifier la collaboration. Il importe que les différentes organisations voient plus large et cessent de se focaliser sur leurs propres missions car ce cloisonnement crée régulièrement des ruptures dans le processus d'assistance qui empêchent la personne concernée de progresser (p. ex. en cas de sortie trop rapide de l'hôpital psychiatrique sans solution de suivi fonctionnelle).

Une collaboration sans faille et bien coordonnée nécessite toutefois des ressources et du temps, dont le manque est très souvent cité comme un obstacle. Les capacités font particulièrement défaut du côté des prestataires de soins de santé (voir également le chapitre 3.5). Les personnes interrogées souhaitent par exemple « que le corps médical soit plus disponible et ait plus de ressources pour les échanges », mais aussi des rapports pertinents pour les demandes de l'AI.

¹³ Ces structures de coopération ainsi que les facteurs de réussite du processus ont fait l'objet d'une analyse détaillée par Gerber et al (2020) et Rüfli et al (2020) sur mandat de l'OFSP.

Collaboration interinstitutionnelle

Les acteurs de la collaboration interinstitutionnelle (CII) regroupent les offices régionaux de placement (ORP), l'assurance-invalidité (AI), les services sociaux, l'orientation professionnelle, des organisations actives dans l'insertion professionnelle et parfois d'autres assurances comme la SUVA. Pour la majorité des services sociaux interrogés, il est vrai que la collaboration entre ces organisations fonctionne plutôt bien (cf. figure 3.4).

La manière dont la CII est organisée varie d'un canton à l'autre, voire d'une ville à l'autre. Uster et Zoug citent la CII comme un exemple de bonne pratique de collaboration pour promouvoir l'insertion professionnelle de personnes en situation complexe. Dans ce contexte, la concordance des positions est également perçue comme utile et parfois encouragée de manière ciblée. Tel est notamment le cas à Saint-Gall, où, en plus des différents organes d'échange (groupes de pilotage et de coordination), les collaborateurs ont la possibilité de découvrir le travail des autres organisations dans le cadre de stages de courte durée.

Dans d'autres villes, la CII n'est plus toujours utilisée de manière très intensive et les personnes interrogées pensent qu'il faudrait l'optimiser. Certaines villes estiment que les processus et les prestations de soutien aux personnes souffrant de troubles psychiques mériteraient d'être mieux coordonnés. Il conviendrait aussi de mieux clarifier les responsabilités, notamment sur le plan financier. D'aucuns ont l'impression que l'AI et les ORP se déchargent de leurs responsabilités sur les services sociaux. De plus, le processus CII semble parfois trop axé sur la coordination

et pas assez sur les besoins d'assistance. Une autre critique porte sur l'importance excessive accordée aux règles de l'ORP et de l'AI par rapport à celles de l'aide sociale. Un cadre qui laisserait ainsi peu de place à des solutions innovantes et adaptées à la situation individuelle. On mentionne aussi des exigences élevées et une forte pression, mal adaptées à des personnes particulièrement vulnérables.

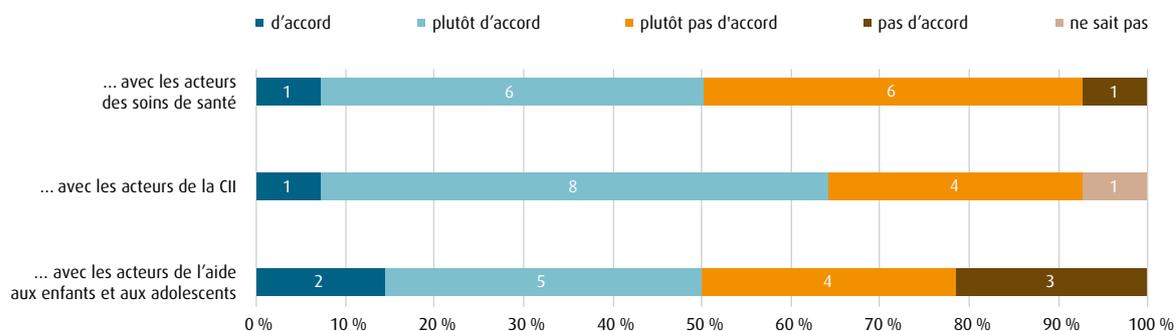
Domaine de l'enfance et de la jeunesse, APEA

La moitié des services sociaux interrogés par écrit est d'avis que la collaboration avec les acteurs du domaine de l'enfance et de la jeunesse – y compris avec l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) – fonctionne généralement bien. Les employés des services sociaux font état d'une collaboration étroite et de bonne qualité avec toute une série de services spécialisés et d'offres, notamment le travail social dans les écoles, l'accompagnement des familles, l'encouragement précoce des enfants, la gestion par cas dans la formation professionnelle, etc. Les voies de contact sont rapides et on sent une compréhension mutuelle, en particulier dans les services sociaux polyvalents qui gèrent à la fois des cas de protection de l'enfant et de l'adulte.

Cependant, le domaine de l'enfance et de la jeunesse est aussi celui dans lequel la collaboration est le plus souvent jugée insatisfaisante (figure 3.4). Problèmes de communication, différences d'optiques quant aux mesures à suivre et absence de contact de la part des curateurs, telles sont les raisons invoquées. De même, il ne semble pas toujours évident de savoir qui est responsable en cas de crise. Les collaborateurs des services sociaux en donnent la description suivante : « Les APEA ont trop

Figure 3.4 : Appréciation de la collaboration dans le réseau de soutien (nombre d'occurrences)

En général, la collaboration fonctionne bien ...



Source : propre enquête

souvent une approche légaliste, et il faut beaucoup trop de temps pour que des mesures efficaces soient mises en place. L'aide sociale est donc trop souvent livrée à elle-même pour stabiliser la situation. C'est particulièrement pénible dans le cas d'une personne qui peut difficilement vivre seule à domicile ou qui souffre de psychoses ».

Pour améliorer la coopération, les personnes interrogées voient plusieurs possibilités. Pour ce qui est du fonctionnement entre les services sociaux et l'aide aux enfants et aux jeunes, il faudrait généralement plus d'informations et une position claire dans la recherche de solutions communes. Actuellement, chaque partie tend à délimiter son pré carré et se renvoie la balle, ce qui empêche tout le monde de tirer à la même corde. Il s'agirait d'entretenir des échanges réguliers et de s'informer mutuellement des compétences et des défis respectifs. Une définition commune des objectifs et une attribution claire des domaines de responsabilité lors d'interventions d'urgence pourraient aussi contribuer à éviter malentendus, reproches et frustrations.

Le défi du « cas difficile »

Dans deux des quatre groupes de discussion, les participants ont évoqué les problèmes des « querulents » ou « contestataires » comme un défi majeur. Les personnes soutenues dont le comportement est jugé très difficile sont rares mais pèsent très lourd sur le système et mobilisent énormément de ressources. Elles présentent un risque élevé de constituer un danger pour elles-mêmes ou des tiers et nécessitent l'intervention de nombreux services, notamment l'APEA, la police, le service médical cantonal, etc. Ces personnes ne participent pas ou que peu aux mesures et offres existantes, et leur imposer des contraintes est généralement inefficace voire contre-productif.

Aucun des services impliqués ne semble avoir de solution miracle dans ce domaine. Une bonne coordination du système d'aide devrait toutefois contribuer à une utilisation plus ciblée des ressources. Selon les participants aux groupes de discussion, il est particulièrement utile de ne libérer les personnes hospitalisées en psychiatrie qu'une fois qu'elles sont bien « réglées » sur le plan médicamenteux. D'une manière générale, les collaborateurs des services sociaux soulignent l'importance d'être informés à temps de la libération de patients, pour pouvoir les aider à trouver une solution adéquate à la sortie.

3.5 Offres et besoins non couverts dans les villes

Les professionnels des services sociaux se sont également prononcés sur la suffisance des offres destinée à soutenir la santé mentale des bénéficiaires de l'aide sociale (cf. figure 3.5). Du point de vue de l'aide sociale, les soins de santé de base sont généralement assurés, mais l'accès à bas seuil aux thérapies et aux évaluations n'est pas garanti partout.

En particulier, l'offre actuelle dans le domaine des soins psychiatriques ambulatoires et de la psychothérapie est jugée trop restreinte dans presque toutes les villes. Seuls les spécialistes interrogés à Coire, Saint-Gall et Wädenswil estiment qu'elle est plutôt suffisante. Le plus souvent, ce ne sont pas des prestations particulières qui font défaut, mais des capacités permettant de répondre à la demande. L'écart entre l'offre et les besoins est particulièrement important pour les enfants et les jeunes, ce qui entraîne notamment de longs délais d'attente pour les examens et les thérapies. Les centres d'intervention en cas d'urgence pour les enfants et les adolescents ne répondent pas aux besoins à Bienne, et sont plutôt insuffisants dans les villes de Schaffhouse et de Zurich.

La couverture des besoins n'est pas assurée notamment par manque de personnel qualifié. Ainsi, les services psychiatriques ambulatoires dans les centres sociaux de la ville de Zurich ont dû pour certains restreindre leurs horaires de consultation faute de personnel qualifié. Travaillant à la mise en place d'un modèle de consultation similaire à celui de Zurich, la ville de Winterthour n'avait pas encore pu l'appliquer au moment de l'enquête parce que les services psychiatriques ambulatoires ne disposaient pas des ressources en personnel nécessaires.

Ce manque de capacités du côté des soins psychiatriques et psychothérapeutiques est souligné comme un enjeu majeur dans tous les groupes de discussion. Pour les travailleurs sociaux, il est ainsi très frustrant de constater qu'après avoir réussi à motiver une personne refusant jusque-là de suivre une thérapie, le projet échoue à cause de longs délais d'attente.

L'accès à bas seuil aux soins de santé peut revêtir différents aspects selon la situation initiale de la personne concernée. Un conseiller social témoigne : « Avant, je pouvais prendre des rendez-vous directement pour des personnes soutenues. L'autre jour, on m'a dit que ce n'était plus possible, que la personne devait se présenter elle-même. Mais pour elle, cette démarche est déjà un seuil trop élevé. » Dans les services ambulatoires qui travaillent exclusivement sans rendez-vous, certaines personnes abandonnent rien qu'en voyant la salle d'attente pleine de monde.

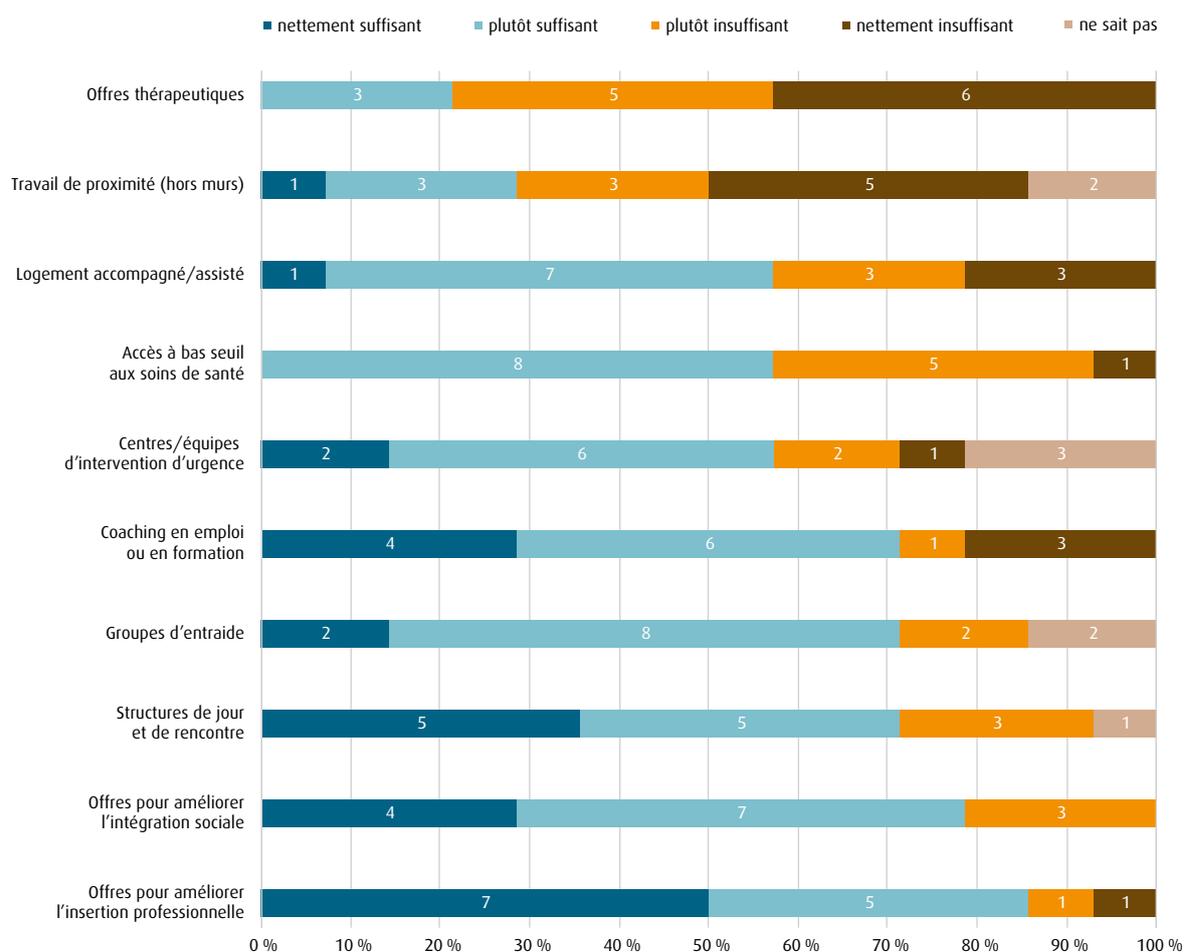
Les professionnels des villes de Bâle et de Bienne soulèvent par ailleurs la problématique de la langue et de la difficulté pour les personnes ne maîtrisant pas l'allemand ou le français de suivre des soins psychothérapeutiques et d'accéder aux soins de santé à bas seuil. La question de l'allophonie devrait être prise en compte dans la mise en place de ces services. Il faudrait que les examens diagnostiques et les thérapies puissent également avoir lieu dans des langues étrangères ou en présence d'interprètes.

Dans le domaine du logement accompagné ou encadré, des villes comme Coire, Schlieren, Zoug et Zurich estiment que la couverture des besoins est plutôt insuffisante. Les villes plus petites, comme

Wädenswil, n'offrent pas ce type de prestations. À Winterthur, il existe un logement accompagné et un centre d'intervention en cas d'urgence de proximité qui peut être sollicité au besoin dans des cas particuliers. Cependant, les besoins en matière de logement accompagné ne seraient globalement pas couverts ; il serait également important de prévoir une offre spécifique pour les jeunes adultes en situation de détresse psychologique.

Les offres visant à améliorer l'insertion professionnelle sont considérées comme suffisantes dans la plupart des villes. L'enquête montre qu'elles seraient plutôt insuffisantes à Schaffhouse. Du point de vue de l'aide sociale, on constate à cet égard

Figure 3.5 : Évaluation de l'offre disponible pour aider les personnes souffrant de troubles psychiques (nombre d'occurrences)



Source : propre enquête

une lacune dans les offres de coaching. Les possibilités de recourir à des coachings en matière d'emploi et de formation sont jugées (plutôt) insuffisantes à Schlieren et à Bienne. Saint-Gall, Schaffhouse, Schlieren et Zurich considèrent également comme (plutôt) insuffisantes les possibilités de placer des personnes dans des emplois soutenus financièrement sur le premier marché du travail (supported employment). À Lucerne, il manque un coaching en matière de candidature à bas seuil pour les personnes sans formation.

Selon l'enquête, l'offre dans le domaine de l'intégration sociale est également suffisante dans la plupart des villes. Bienne, Schaffhouse et Schlieren voient des besoins non couverts dans le domaine des lieux de rencontre et des structures de jour, et Schaffhouse et Uster dans le domaine des groupes d'entraide.

Encadré 3 : Exemples de bonnes pratiques

Coaching et intégration en cas de problématiques multiples

- planC (Lucerne) : accompagne des jeunes adultes, intervient dans les cas graves, lorsque ni le plan A ni le plan B ne fonctionnent et que d'autres voies sont nécessaires.
- B25 - Entrée dans la vie professionnelle jusqu'à 25 ans (Zurich) : soutient les adolescents et les jeunes adultes présentant des problématiques multiples dans leur intégration professionnelle et sociale et les accompagne jusqu'à la fin de leur formation.
- Ressort (Lausanne) : offre un soutien individualisé aux personnes qui souffrent de difficultés psychiques et qui souhaitent intégrer ou réintégrer le marché de l'emploi (département de psychiatrie du CHUV)

Offres d'intégration sociale (et professionnelle) / structure de jour

- EPER Visite (cité par Saint-Gall et Winterthour) : « partenaire de coopération très important – dans les cas où les choses ne sont pas claires ... ils sont si patients, faciles d'accès et tenaces, précisément avec ceux pour qui les choses ne vont pas de soi ».
- Réseau d'œuvres de la Croix-Rouge suisse (Coire)
- Atelier l'Eveil (Lausanne) : des activités créatives, thérapeutiques et physiques permettent aux participants de renforcer leur confiance en soi et de favoriser leur réinsertion sociale.

Entraide et offres de pairs

- Graap-Fondation (Lausanne) : propose des échanges et des activités aux personnes touchées par une maladie psychique ainsi qu'à leurs proches.
- Recovery-Colleges à Berne, Zurich et Saint-Gall : possibilités d'enseigner, d'apprendre et d'échanger à propos de la santé mentale.

Collaboration

- L'organisation faitière des institutions sociales Bienne et région : encourage la collaboration par le biais de groupes d'échange et de travail sur des thèmes tels que la santé ou le logement, et permet des contacts personnels.

3.6 Conclusions et recommandations

Une part significative des bénéficiaires de l'aide sociale se trouve en situation de détresse psychologique. Les professionnels des quatorze services sociaux interrogés estiment qu'en moyenne, 25 % des personnes soutenues sont durablement et significativement affectées par ces troubles dans leur vie quotidienne, leur aptitude à travailler ou à se former, et/ou leur participation à la vie sociale. Dans pratiquement tous les services interrogés, les collaborateurs observent une augmentation du nombre des personnes présentant des troubles psychiques graves.

En dépit de son importance croissante, le thème de la santé mentale n'est pas abordé de manière systématique et spécifique dans les structures organisationnelles, les guides pratiques et la gestion des cas. Les services sociaux peuvent prendre des mesures dans plusieurs domaines pour améliorer leurs capacités et leurs moyens d'accompagner et de soutenir professionnellement les bénéficiaires de l'aide sociale souffrant de problèmes psychiques.

L'élément central, c'est le temps à disposition pour coordonner et conseiller dans les cas complexes. Bon nombre de services sociaux estiment ne pas avoir toujours assez de temps pour ces tâches. Un faible nombre de dossiers par travailleur, un bon équilibre entre les dossiers à charge ou des spécialisations pour les cas très complexes peuvent apporter une certaine amélioration à cet égard. Il est également possible de revoir son approche globale, comme le montre l'exemple d'Uster : réduire les obligations, les sanctions et les directives diminue d'autant la charge administrative et permet aux travailleurs sociaux de se concentrer davantage sur la relation et le conseil.

Pour mieux soutenir les personnes concernées, les travailleurs sociaux ont aussi besoin de compétences et de connaissances en matière de dépistage de troubles psychiques, de conseil et de mise en place d'une assistance ad hoc. On peut prévoir à cette fin des formations continues individuelles mais aussi des cours ou des coachings par cas avec des assistants sociaux cliniques ou des psychiatres spécialement formés.

Il s'agit également d'améliorer la collaboration avec le milieu de la psychiatrie et d'autres acteurs du système de soutien. On peut aussi réviser les structures de coopération ou mieux cibler le travail en réseau pour renforcer la compréhension mutuelle et favoriser l'adoption de solutions communes. Du point de vue des collaborateurs des services sociaux, il est particulièrement important d'offrir aux personnes soutenues un accès rapide et à bas seuil aux soins psychiatriques en cas de besoin, mais il est tout aussi important pour eux d'être informés à temps de la nécessité d'organiser un suivi après un séjour en clinique. Personne ne doit passer de l'hôpital à la rue.

Les services sociaux sont confrontés à un défi particulier lié à l'insuffisance des possibilités d'évaluation et de traitement disponibles en temps utile – un constat qui se vérifie actuellement dans la plupart des villes. C'est le problème qui revient le plus souvent dans les questionnaires et les groupes de discussion. Outre augmenter l'offre (objectif toutefois d'emblée irréalisable faute de personnel qualifié), il convient d'examiner dans quelle mesure les ressources existantes peuvent être utilisées et organisées plus efficacement grâce à des structures de soins intégrées et à une collaboration plus ciblée entre les acteurs du système social et du système de santé.

Le soutien à l'intégration sociale et l'aide dans les « aspects pratiques de la vie » constituent des facteurs de stabilisation importants dans les cas de déséquilibre psychique ou de réhabilitation après un épisode de trouble psychique. Ce sont également des outils essentiels à la prévention des maladies. Il s'agit donc de renforcer ce domaine. Il semble en tout cas essentiel de promouvoir des points d'accès à bas seuil au système d'aide, tout en veillant à assurer une assistance rapide, ciblée et bien coordonnée grâce à une bonne mise en réseau des organisations concernées.

Les maladies psychiques ont toujours une dimension sociale. L'aide sociale fait ainsi figure d'acteur essentiel pour relever les défis qui en découlent. Sa contribution à résoudre les problèmes dépend de la qualité des conditions-cadres entourant le travail de conseil dans les services sociaux et la collaboration avec d'autres services.

« Lorsque l'aide sociale est le dernier filet avant la marginalisation, nous n'avons pas assez de temps pour intervenir et soutenir de manière adéquate au cas par cas. Il est important de considérer davantage le thème de la santé mentale et d'envisager la formation et la sensibilisation des professionnels. Il faudrait aussi pouvoir sensibiliser les bénéficiaires de l'aide sociale à cette question et lever le tabou qui l'entoure ».

(Remarques finales du questionnaire)

3.7 Bibliographie

Birchler, Thomas ; Buis, Anja (2024). Strukturwandel der Abteilung Soziales Uster: vom Kontrollfokus zur kooperativen Arbeitsweise. Revue ZESO 2/24 : 20–21.

Gerber, Michèle; Suppa, Anna; Rüefli, Christian (2020). Analyse der Schnittstelle zwischen Sozialhilfe/Sozialdienst und dem Gesundheitswesen. Bericht im Auftrag des Bundesamts für Gesundheit. Berne : Büro Vatter AG.

Goldstein, Branka; Bucher, Frances (2012). Die Sozialhilfe muss sich den Menschen anpassen. Pro Mente Sana Aktuell 2/12 : 16–17.

Nagel Julien (2021). Vulnérabilité face à la pauvreté des personnes avec problèmes de santé psychique : Analyse de trajectoires d'aide sociale [Mémoire de master en socioéconomie]. Université de Genève

Oschmiansky, Frank; Popp, Sandra; Riedel-Helle, Steffi Gerlinde; Schwarzbach, Michaela; Gühne, Uta; Kupka, Peter (2017). Psychisch Kranke im SGB II: Situation und Betreuung, AB-Forschungsbericht, No. 14/2017, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.

Kessler, Dorian; Höglinger, Marc; Heiniger, Sarah; Läser, Jodok; Hümbelin, Oliver (2021). Gesundheit von Sozialhilfebeziehenden – Analysen zu Gesundheitszustand, -verhalten, -leistungsanspruchnahme und Erwerbsreintegration. Schlussbericht zuhanden Bundesamt für Gesundheit. Berne/Winterthour : Haute école bernoise et Haute école zurichoise des sciences appliquées

Kieffer, David ; De Berardinis, Simona (2020). Grundlagenpapier Gesundheit in der Sozialhilfe. Ansätze zum Umgang mit Gesundheitsfragen bei Sozialhilfebeziehenden in der Stadt Bern. Berne : Direction de l'éducation, des affaires sociales et du sport.

Kieffer, David; Gamez, Facia Marta (2018). Aide sociale et santé : tour d'horizon des projets et des pratiques Rapport de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et de la Direction des affaires sociales de la Ville de Berne.

OCDE, Organisation de coopération et de développement économiques (2014). Santé mentale et emploi : Suisse. Contributions à la sécurité sociale, rapport de recherche n° 12/13. Berne, Office fédéral des assurances sociales.

Peter, Claudio; Tuch, Alexandre; Schuler, Daniela (2023). Psychische Gesundheit – Erhebung Herbst 2022. Wie geht es der Bevölkerung in der Schweiz? Sucht sie sich bei psychischen Problemen Hilfe? Obsan rapport 03/2023. Neuchâtel : Observatoire suisse de la santé.

Rüefli, Christian; Gerber, Michèle; Suppa, Anna (2020). Conditions de réussite de la collaboration interprofessionnelle à l'interface entre les services sanitaires et sociaux. Rapport final sur mandat de l'Office fédéral de la santé publique (en allemand, avec résumé en français). Berne : Büro Vatter AG.

Schuler, Daniela; Tuch, Alexandre; Peter, Claudio (2020). La santé psychique en suisse. Monitoring 2020. Obsan rapport 15/2020. Neuchâtel : Observatoire suisse de la santé.

Les membres

Aarau	Fribourg	Meyrin	Saint-Gall
Adliswil	Genève	Morges	Thalwil
Affoltern am Albis	Gossau SG	Münchenstein	Thun
Arbon	Grenchen	Neuchâtel	Uster
Baar	Horgen	Nyon	Vernier
Baden	Illnau-Effretikon	Olten	Vevey
Bâle	Kloten	Onex	Wädenswil
Bellinzzone	Kreuzlingen	Rapperswil-Jona	Wettingen
Berne	La Chaux-de-Fonds	Regensdorf	Wetzikon ZH
Bienne	Lancy	Renens	Wil
Bülach	Lausanne	Schaffhouse	Winterthur
Burgdorf	Liestal	Schlieren	Wohlen
Coire	Lugano	Sion	Yverdon-les-Bains
Dietikon	Lucerne	Soleure	Zoug
Frauenfeld	Martigny	Spiez	Zurich