



Aide sociale dans des villes suisses

Comparaison des indicateurs 2024

Luzius von Gunten, Elias Küng, Office fédéral de la statistique – Exploitation des données et rapports statistiques standards
Michelle Beyeler, Université de Zurich – Logement et aide sociale



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	Modernisation de la SAS et remarques concernant les données	4
2.2	Évolution du nombre d'unités d'assistance	8
2.3	Taux d'aide sociale dans les villes étudiées	16
2.4	Caractéristiques des personnes soutenues	28
2.5	Annexes	40
2.6	Glossaire et méthodologie	46
2.7	Bibliographie	48
3	L'aide sociale sur fond de crise du logement : développements, enjeux et pistes d'action	49
3.1	Introduction	49
3.2	Développement de l'habitat et risques sociaux	49
3.3	Marge de manœuvre financière de l'aide sociale	54
3.4	Aide au logement, accompagnement au logement et conseil	56
3.5	Évaluation de l'offre par la pratique	59
3.6	Conclusions et recommandations	62
3.7	Bibliographie	65

Impressum

Les villes étudiées en 2024 sont Bâle, Berne, Bienne, Coire, Lausanne, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Schlieren, Uster, Wädenswil, Winterthour, Zoug et Zurich. Dans le cadre de l'étude sur le thème central « Logement », six villes supplémentaires de Suisse romande ont été interrogées : Genève, Neuchâtel, Fribourg, La Chaux-de-Fonds, Sion et Yverdon.

Auteurs et autrice :
Luzius von Gunten, Elias Küng, Office fédéral de la statistique –
Exploitation des données et rapports statistiques standards
Michelle Beyeler, Université de Zurich – Logement et aide sociale

Éditeur et sources :
Initiative des villes pour la politique sociale
c/o Winterthour, Affaires sociales
Pionierstrasse 7
8403 Winterthour
info@initiative-villes.ch
www.initiative-villes.ch

L'Initiative des villes pour la politique sociale représente les intérêts de plus de 60 villes 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

1 Préface

Chères lectrices, chers lecteurs,

L'Initiative des villes pour la politique sociale publie le rapport sur les indicateurs de l'aide sociale depuis plus d'un quart de siècle. En leur qualité de systèmes d'alerte précoce de la société, les villes jouent un rôle principal dans la politique sociale. L'expérience montre que les problématiques et évolutions sociales apparaissent d'abord dans les villes, mais que les réponses aux nouveaux défis sociétaux sont souvent également formulées et expérimentées dans les villes. Ce processus s'est manifesté très clairement dans les années 1990, amenant les villes suisses à chercher, renforcer et institutionnaliser les échanges entre elles par la création de l'Initiative des villes pour la politique sociale et la publication du rapport sur les indicateurs de l'aide sociale.

La conception et l'élaboration de ce rapport constituent une œuvre de pionnier. Les échanges développés dans ce cadre entre les responsables des services sociaux ont conduit à des innovations dans le travail social. La publication et la diffusion du rapport ont contribué à objectiver le débat souvent politisé et polémique autour de l'aide sociale.

L'Office fédéral de la statistique apporte également une contribution importante en fournissant des données à un stade précoce et en réalisant des analyses spéciales. À cet égard, la modernisation en cours de la statistique de l'aide sociale constitue une avancée déterminante : collecte plus rapide des données et amélioration de la qualité de ces données et de leur potentiel d'évaluation. Le projet implique une phase de transition de deux ans durant laquelle les chiffres fournis par les villes ayant passé au système modernisé peuvent tenir non seulement à des changements réels sur le terrain mais aussi à la nouvelle base de données et à la redéfinition des concepts de référence. Aussi faut-il interpréter avec réserve les évolutions présentées dans ce rapport et celui de l'année prochaine dans la mesure où elles ne sont que partiellement significatives. C'est le prix à payer pour passer à la statistique modernisée de l'aide sociale, dont les avantages apparaîtront dans les années à venir. Les restrictions dans les indicateurs actuels sont expliquées en détail notamment au chap. 2.1 « Modernisation de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale et remarques sur les données disponibles ».

Dans ce contexte, je recommande de considérer en l'occurrence moins les évolutions dans le temps que les analyses structurales (chap. 2.4) et le chapitre thématique spécial consacré au logement (chap. 3).

Si les chiffres de l'aide sociale sont restés globalement stables entre 2023 et 2024, le marché immobilier dans les villes présente une dynamique nettement plus fébrile. Le constat est général : les possibilités de se loger se raréfient, les loyers augmentent. Mais alors, qu'en est-il alors des personnes bénéficiant de l'aide sociale ? Des personnes touchées par la pauvreté ou en situation de

Encadré 1.1 : L'essentiel en bref

Les chiffres de l'aide sociale restent constants : sur l'ensemble des villes, seuls des changements minimes par rapport à l'année précédente sont signalés.

Augmentation liée à la croissance démographique : le nombre de personnes bénéficiant d'une aide sociale augmente légèrement mais moins fortement que la croissance démographique, ce qui explique pourquoi le taux d'aide sociale considéré sur l'ensemble des villes est en légère baisse.

Logement et aide sociale : la situation tendue sur le front de l'immobilier dans les zones urbaines, où le taux de logements vacants est très faible, fait l'objet du chapitre spécial du rapport sur les indicateurs de cette année ; pour ce travail, l'enquête a inclus six villes supplémentaires de Suisse romande (Genève, Neuchâtel, Fribourg, La Chaux-de-Fonds, Sion et Yverdon).

Manque de logements à loyers modérés : les services sociaux interrogés estiment globalement que l'offre de logements à loyers modérés est insuffisante ; il en va de même, à leur avis, pour les logements sociaux ou les logements dont le loyer est fixé sur la base des coûts (modèle selon lequel le loyer inclut les coûts réels incombant au bailleur, sans recherche de bénéfice).

Phénomène d'éviction en progression : sur les vingt services sociaux interrogés, seize estiment que le nombre de personnes menacées de perdre leur logement a augmenté au cours des cinq dernières années.

Quatorze villes comparées : quatorze villes sont impliquées dans l'édition actuelle du rapport sur les indicateurs « Aide sociale dans des villes suisses » : Bâle, Berne, Bienne, Coire, Lausanne, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Schlieren, Uster, Wädenswil, Winterthour, Zoug et Zurich ; ces quatorze villes accueillent un quart environ des bénéficiaires de l'aide sociale enregistrés en Suisse. Six autres villes de Suisse romande ont participé à l'étude sur le thème central « Logement ».

Modernisation de la statistique de l'aide sociale : les évolutions constatées entre 2023 et 2024 ne correspondent pas toujours à des changements réels sur le terrain mais tiennent davantage à la redéfinition de concepts ; les résultats ne sont donc pas toujours pertinents et doivent être interprétés avec prudence.

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 « L'aide sociale sur fond de crise du logement : développements, enjeux et pistes d'action » a été rédigé par Michelle Beyeler, privat-docente en sciences politiques à l'Université de Zurich. Le rapport est établi sur mandat de l'Initiative des villes pour la politique sociale.

précarité ? Les services sociaux des villes appréhendent la situation avec réalisme : trop peu de logements à prix abordables dans les villes. Le phénomène d'éviction et la menace de perdre son logement sont devenus des thèmes d'actualité. Et le tableau ne fait que s'aggraver depuis quelques années. Le chapitre spécial du présent rapport montre comment les services sociaux traitent cette question et quelles sont les limites auxquelles ils se heurtent.

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, Elias Küng, Office fédéral de la statistique

2.1 Modernisation de la SAS et remarques concernant les données

La statistique de l'aide sociale (SAS) établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS) depuis vingt ans constitue un instrument indispensable de la politique sociale. Elle a également servi de base aux évaluations standardisées présentées dans les chapitres suivants concernant les principaux indicateurs de l'aide sociale économique dans les quatorze villes comparées¹. La SAS fournit des informations standardisées et donc comparables dans toute la Suisse aux trois niveaux étatiques (fédéral, communal et cantonal).

En raison de l'évolution des besoins et des conditions-cadres, la SAS fait actuellement l'objet d'un processus de modernisation complet.² L'objectif est de conforter l'analyse et la qualité des informations collectées, de raccourcir le délai entre la collecte des données et la publication des résultats et de réduire la charge de travail des fournisseurs de données. Il implique de passer d'un relevé annuel à un relevé mensuel, en recourant largement à des données administratives déjà disponibles et en automatisant la collecte et le traitement des données. Ces travaux font appel à une étroite collaboration avec les services concernés des cantons, des villes et des communes – dont une délégation de l'Initiative des villes pour la politique sociale. La fiabilité des indicateurs fournis par la SAS est ainsi assurée et leur pertinence optimisée pour les cantons et les communes en charge du pilotage.

Le passage de l'ancienne à la nouvelle statistique pose certains défis. Plus d'un millier de fournisseurs de données, généralement des services sociaux, dans toute la Suisse doivent être connectés aux nouveaux processus modernisés de collecte de données de la SAS. Réalisés de manière échelonnée au cours des années 2024 et 2025, ces intégrations impactent la base de données de la SAS de 2024 sur laquelle reposent les résultats du présent rapport. Pendant une période dite de fonctionnement parallèle, la SAS 2024 s'appuie sur des données fournies simultanément en partie selon l'ancien système et en partie selon le système modernisé. Dans le dernier cas, les données sont transférées dans l'ancienne structure de données et les nouvelles valeurs converties en fonction des anciennes. Cette phase de transition appelle des mesures permettant de minimiser autant que possible les répercussions de ce fonctionnement parallèle sur les résultats de la SAS :

- Tous les fournisseurs de données qui passent aux processus modernisés ne sont pas en mesure de fournir dès le début des données pour tous les mois de l'année civile. Si l'intégration a lieu en août par exemple, il manque les données pour les mois de janvier à juillet. Il en résulte une sous-estimation du nombre de dossiers au niveau annuel agrégé. Dans ces cas, un système de pondération basé sur les données des années précédentes est appliqué afin d'assurer l'évaluation des indicateurs clés (nombre de dossiers et de bénéficiaires de l'aide sociale, taux d'aide sociale). Le tableau A1 en annexe présente un aperçu des pondérations utilisées.

Encadré 2.1 : Modernisation de la statistique de l'aide sociale et résultats 2024

- La modernisation de la statistique de l'aide sociale permet un relevé mensuel des données, améliore la qualité des données (notamment grâce à l'harmonisation et aux indications sur la situation financière des bénéficiaires de l'aide sociale) et réduit le délai entre la collecte des données et leur publication. Le nouveau procédé facilite également le travail des services chargés relevé des données.
- Ces avantages imposent toutefois de connecter progressivement, sur une période de deux ans, plus d'un millier de fournisseurs de données aux processus modernisés. Les données transmises à l'OFS durant cette phase transitoire changent fondamentalement. La définition des concepts de référence (variables) est également améliorée.
- En concertation avec les cantons et les villes, la définition notamment des dossiers d'aide sociale donnant lieu à des prestations perçues et donc pris en compte dans la SAS a été harmonisée. La mise en œuvre est

désormais assurée de manière centralisée par l'OFS sur la base des données de la comptabilité clients.

- Il en résulte que les changements observés entre 2023 et 2024 dans les villes ayant modernisé leur système de transmission des données ne sont pas forcément dus à des évolutions locales mais peuvent tenir davantage à ces améliorations méthodologiques. La pertinence des résultats est donc limitée et requiert une interprétation prudente. La SAS modernisée doit permettre d'établir une nouvelle situation de référence. Elle devrait être disponible à partir de 2026, une fois que toutes les villes auront fourni les chiffres correspondant à douze observations mensuelles au moins.
- Les figures et tableaux comportent des notes qui renseignent plus précisément sur les évaluations présentées.

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

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

- Certains indicateurs habituellement présentés dans le rapport ne sont pas disponibles. En l'occurrence, à l'instar de l'année dernière, il s'agit notamment de la situation financière des bénéficiaires de l'aide sociale. Le taux des ménages soutenus par l'aide sociale ne peut non plus être calculé car il manque des informations importantes sur la composition des ménages. L'OFS prévoit d'améliorer cet indicateur en 2026.
- Durant la phase de transition, aucune indication concernant les dossiers nouveaux et clos, le motif de sortie ou la durée d'octroi n'est disponible pour les villes ayant déjà adopté le système modernisé. De plus, la modernisation de la SAS modifie l'opérationnalisation de la situation d'activité, ce qui rend impossible la comparaison entre les villes avec ou sans processus modernisés.

Outre les mesures susmentionnées visant à garantir la pertinence des évaluations présentées, d'autres éléments sont à prendre en considération. La plupart des évaluations concernent des dossiers d'aide sociale dans lesquels une prestation financière a été versée au cours de l'année civile. La modernisation a entraîné une modification fondamentale de la définition et de l'opérationnalisation des prestations perçues (pour plus de détails, cf. chap. 2.2). Pour les villes converties au système modernisé, il est possible en conséquence que les variations dans le nombre de dossiers et de bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à l'année précédente tiennent moins à des évolutions réelles qu'à l'amélioration du calcul des prestations perçues.³ Les données de la SAS relatives à l'année 2025, qui reposeront exclusivement sur des données fournies selon le nouveau système et affranchies de toute influence des anciens systèmes de traitement des données, sont susceptibles d'apporter encore d'autres changements. Une nouvelle situation de référence en termes de nombre de dossiers et de qualité générale des données apparaîtra au cours des prochaines années statistiques.

Pour le présent rapport, les explications ci-dessus signifient concrètement que le chapitre consacré au taux des ménages soutenus par l'aide sociale a été supprimé, que certaines figures et tableaux excluent les données fournies selon le procédé modernisé et que l'interprétation des évolutions dans le temps doit tenir compte des effets possibles liés au nouveau mode de transmission des données. Les passages concernés sont clairement signalés, et les aspects susmentionnés sont chaque fois détaillés pour les évaluations.

Les défis liés à cette phase de transition dans le processus de modernisation de la SAS sont réels et ne doivent pas être négligés. Dans le même temps, la phase d'introduction présente déjà des avantages. Bon nombre des résultats présentés dans cette édition du rapport peuvent être actualisés sans perte de qualité. En ce qui concerne la future base de données, la SAS modernisée se distingue par les améliorations suivantes :

- Harmonisation du calcul des bénéficiaires de prestations grâce à une base de données améliorée en phase directe avec le travail quotidien des services chargés des dossiers. Accès à un système de contrôle qualité accessible via le web leur permettant de surveiller en permanence la qualité des données et de les améliorer si nécessaire.
- Mise à disposition de données mensuelles relatives à la comptabilité clients permettant, pour la première fois, d'évaluer de façon représentative les recettes et les dépenses imputées à chaque dossier d'aide sociale.
- Valeurs adaptées aux besoins d'évaluation et à la pratique d'enregistrement offrant des informations utiles sur les caractéristiques sociodémographiques et socioprofessionnelles des bénéficiaires de l'aide sociale et des unités d'assistance.
- Données statiques provenant de tiers utilisées pour étayer mieux encore des caractéristiques fondamentales importantes (par exemple, la population) et produire des indicateurs inter-systémiques.

Relevons encore que les chapitres suivants s'appuient largement sur le rapport de 2023 rédigé par des collaborateurs de la Haute école spécialisée bernoise.⁴ Le modèle explicatif du chapitre 2.3 notamment est issu du travail de développement de ce groupe de recherche.

³ Les fournisseurs de données qui opèrent sur la base du système modernisé peuvent obtenir les premières évaluations immédiatement après la transmission des données (contrôle qualité). Les retours d'information indiquent une bonne concordance au niveau mensuel entre les résultats du contrôle qualité et les chiffres internes des services sociaux.

⁴ Beyeler, Coullery, Richard, Hobi 2023

Remarques concernant les données disponibles dans les villes

Les villes suivantes ont déjà intégré la SAS modernisée et transmis des données mensuelles pour l'année 2024 à l'aide des nouveaux processus : Lausanne (ou le canton de Vaud, dans la mesure où la transmission de données est centralisée au niveau cantonal), Winterthur, Bienne, Coire, Schaffhouse, Uster et Zoug. Le tableau A1 en annexe présente un aperçu de la date à laquelle chaque ville a été rattachée au programme de modernisation ainsi que des pondérations (voir ci-dessus) appliquées.

Dans la plupart des villes, les données sur lesquelles se fonde le présent rapport proviennent de différentes sources, notamment parce que les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés sont en partie prises en charge par d'autres services sociaux ou organisations qui fournissent leurs propres données (cf. encadré 2.2). Sont considérées comme ayant modernisé leur mode de transmission des données les villes qui ont fourni au moins une série de données de grande ampleur pour l'aide sociale économique selon le nouveau système. Par exemple, les données des services sociaux de la ville de Coire ont déjà alimenté la SAS modernisée (328 personnes soutenues) mais pas celles du service social régional de Coire-Plessur-Imboden, du service social pour les questions d'addiction de Coire et de l'office cantonal des migrations et du droit civil (au total 580 personnes soutenues résidant dans la ville de Coire). Coire est mentionnée comme ville ayant modernisé son système, car les données transmises par le service social municipal ont un fort impact sur les résultats (cf. tableau A1 et évaluations correspondantes dans les chapitres suivants). Dans ces cas, seules les données effectivement transmises sous forme modernisée sont toutefois prises en compte.

Concernant la qualité des données, les villes ont fait part des commentaires suivants :

– Uster, Winterthur, Bienne et Lausanne signalent que le nombre de dossiers d'aide sociale et de personnes soutenues, et donc le taux correspondant, sont trop élevés par rapport aux évaluations internes. Les erreurs présumées ont pu être exclues par l'OF5. Ces évolutions s'expliquent probablement davantage par une meilleure définition des prestations perçues (voir à ce sujet les explications ci-dessus et le chap. 2.2). À Bienne, la cause se trouve plutôt dans des questions techniques d'ordre comptable lors du passage au mode de transmission des données modernisé.

– Ces villes signalent également des écarts importants pour d'autres indicateurs (par exemple, la situation d'activité).
– Un nombre de dossiers généralement trop élevé est aussi indiqué à Berne. La ville doute de la plausibilité du nombre de dossiers nouveaux et clos au même titre que de la répartition selon la situation d'activité et le niveau de formation. En l'occurrence, ces résultats biaisés sont dus aux changements techniques liés à l'introduction d'un nouveau système de gestion des dossiers.

Sur la base de ces retours et en concertation avec les villes concernées, il a été décidé de publier le nombre de dossiers et de personnes soutenues ainsi que le taux d'aide sociale pour toutes les villes, en les inscrivant dans le contexte de la modernisation de la SAS. Pour des raisons méthodologiques, les villes converties au système de transmission modernisé ne sont pas prises en compte dans les évaluations relatives au nombre de dossiers d'aide sociale nouveaux et clos, à la durée d'octroi, aux motifs de sortie et à la situation d'activité (voir les commentaires dans les chapitres correspondants).

Remarque concernant l'univers de base

Le processus de normalisation par l'OFS constitue un prérequis important pour 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 économique au sens de la définition normalisée de l'OFS. Ainsi, selon la ville considérée, les personnes relevant de l'asile et des réfugiés sont prises en charge par des services sociaux ou par des organisations spécialisées. Parfois aussi la part des dossiers inclus dans la SAS mais non gérés par le service social communal est relativement importante (cf. tableau A2 en annexe), comme on le voit 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.

Les analyses présentées ci-après peuvent légèrement différer des résultats publiés sur le portail statistique de l'OFS dans la mesure où il n'a pas été possible de calculer les dernières étapes de correction des données au niveau cantonal (doubles comptages) au moment de la publication du présent rapport.

Encadré 2.2 : Personnes relevant de l'asile et réfugiés dans la statistique de l'aide sociale économique

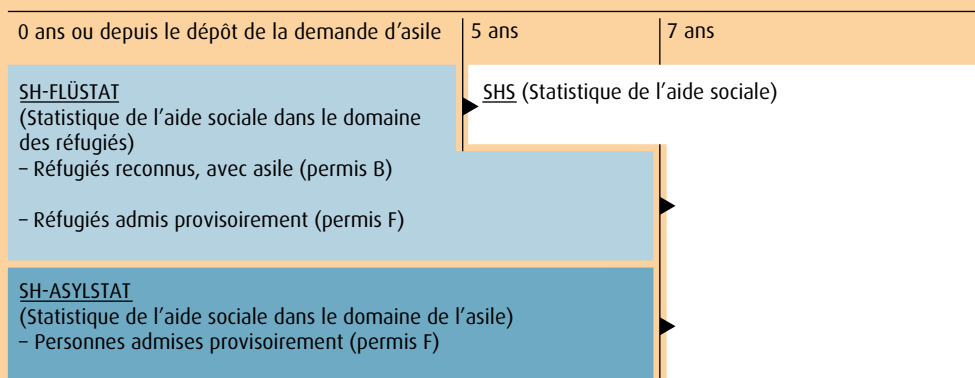
L'inclusion ou non des personnes relevant de l'asile et des réfugiés dans la statistique de l'aide sociale économique (ASE) dépend de leur statut de séjour et de la durée de leur séjour en Suisse. L'ASE inclut :

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

En revanche, la statistique ASE exclut les personnes qui séjournent en Suisse depuis moins de 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 provisoirement (avec permis F) qui séjournent en Suisse depuis moins de sept ans ; la statistique de l'aide sociale dans le domaine des réfugiés (SH-FlüStat) porte sur 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 différents groupes de personnes relevant de l'asile (titulaires du permis B ou F) sont généralement désignées par le terme générique de « personnes relevant de l'asile ».

Durée du séjour :



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 2024. Dans la plupart des évaluations, les villes sont classées par ordre décroissant de la taille de leur population résidente permanente. Le nombre d'unités d'assistance et de bénéficiaires de l'aide sociale dépend d'une part du nombre d'habitants de la commune et du risque général de dépendre de l'aide sociale (mesuré à l'aune du 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).

Avec la modernisation de la SAS et le fonctionnement parallèle (cf. chap. 2.1), la notion des prestations perçues est redéfinie, ce qui a également un impact sur les résultats de l'année 2024. Dans l'ancienne SAS, les fournisseurs de données (en général les services sociaux) sélectionnaient et transmettaient chaque année les dossiers d'aide sociale pertinents conformément aux prescriptions de l'OFS. Chaque fournisseur était responsable d'appliquer ces prescriptions correctement. Le passage au système modernisé opère un changement radical dans le sens où c'est l'OFS qui se charge de normaliser les données extraites des systèmes opérationnels de gestion des dossiers : les fournisseurs de données transmettent chaque mois l'effectif global des dossiers ainsi que les données de la comptabilité clients issues de leurs propres systèmes de gestion des dossiers. Les plans comptables des services sociaux sont convertis par l'OFS, en concertation avec les spécialistes des services sociaux, en un plan comptable standard et ainsi harmonisés au niveau de l'office. Les données comptables harmonisées permettent ensuite d'identifier les dossiers d'aide sociale avec prestations perçues, le critère étant un versement pour couvrir les besoins fondamentaux ou les frais de logement ou pour compenser des dépenses excédant le revenu. Par rapport à l'ancienne statistique, ce processus redéfinit la notion de prestations perçues qui détermine l'univers de base dans la plupart des évaluations.

Les pratiques comptables peuvent jouer un rôle à cet égard : si certains versements ne sont effectués qu'en décembre pour tous les dossiers d'aide sociale, y compris ceux déjà clos au cours du premier semestre, il en résulte durant la phase de fonctionnement parallèle (cf. chap. 2.1) que ces dossiers sont répertoriés en décembre comme nouveaux dossiers et ajoutés au nombre total de dossiers ; il en va de même pour les personnes soutenues dans les dossiers correspondants. Ce mécanisme peut avoir un effet sur le nombre de dossiers d'aide sociale et de bénéficiaires de l'aide sociale et, par conséquent, sur le taux d'aide sociale. De tels effets sont supposés à Winterthour, Uster, Bienne et Lausanne.

C'est pourquoi les évolutions récentes du nombre de dossiers d'aide sociale et de personnes soutenues dans les villes disposant du système de transmission des données modernisé ne sont pas représentatives de mouvements réels mais tiennent davantage à l'amélioration du calcul des prestations perçues. Pour ces villes, l'analyse des indicateurs entre 2023 et 2024 est commentée avec réserve.

En moyenne sur toutes les villes prises en compte, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale en 2024 reste largement au même niveau que l'année précédente (selon tableau 2.1, dossiers d'aide sociale : +0,6 %, personnes soutenues : +0,3 %). La majorité des villes signale néanmoins une légère baisse du nombre de personnes soutenues et de dossiers d'aide sociale, la courbe étant même nettement plus marquée à Schlieren (-9,6 %), Zurich (-7,0 %), Lucerne (-6,6 %) et Saint-Gall (-5,0 %). La tendance se confirme ainsi à Lucerne, où le nombre de dossiers diminue. Bâle, Wädenswil, Coire, Schaffhouse et Zoug observent également un léger recul du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale.⁵ Dans les villes de Winterthour, Uster et Lausanne, on constate en revanche une augmentation. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale marque une hausse significative à Berne, alors qu'il reste stable à Bienne par rapport à l'année précédente. Dans toutes ces villes, les évolutions indiquées restent incertaines en raison du passage au nouveau système de livraison des données ou de changements techniques (voir également « Remarques sur les données disponibles dans les villes », chap. 2.1).

⁵ Cette situation changera à partir de l'exercice 2025, lorsque la modernisation sera complète. Si des effets similaires sont attendus pour le décompte des dossiers d'aide sociale, ce ne sera pas le cas pour le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale (et donc pour le taux d'aide sociale). Les doubles comptages au niveau des personnes sera exclu à l'avenir (voir le concept détaillé de modernisation de la SAS, chap. 3.5.2.1 et 3.5, www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/enquetes/shs/projet-modernisation.assetdetail.25105332.html).

Tableau 2.1 : Nombre d'unités d'assistance et de bénéficiaires de l'aide sociale en 2024 par rapport à 2023

	Nombre d'unités d'assistance, avec versements en 2024	Variation par rapport à 2023	Nombre de personnes soutenues 2024	Variation par rapport à 2023	Nombre moyen de personnes soutenues par unité d'assistance	Taux d'aide sociale 2024
Zurich	10 432	-4,8 %	14 977	-7,0 %	1,44	3,5 %
Bâle	5 865	-0,7 %	8 753	-0,9 %	1,49	5,0 %
Lausanne*	6 659	5,6 %	10 420	8,1 %	1,56	7,2 %
Berne**	4 227	3,0 %	6 871	12,1 %	1,63	5,0 %
Winterthour*	3 827	9,4 %	6 197	9,6 %	1,62	5,2 %
Lucerne	2 152	-3,9 %	3 295	-6,6 %	1,53	3,9 %
Saint-Gall	1 988	-3,5 %	2 965	-5,0 %	1,49	3,8 %
Bienne**	3 363	6,6 %	5 115	0,2 %	1,52	9,1 %
Coire*	583	-4,1 %	908	-3,3 %	1,56	2,3 %
Schaffhouse*	968	-1,9 %	1 471	-5,2 %	1,52	3,8 %
Uster*	447	13,2 %	687	13,2 %	1,54	1,9 %
Zoug*	285	-7,9 %	434	-0,5 %	1,52	1,4 %
Wädenswil	282	1,1 %	450	-1,3 %	1,60	1,7 %
Schlieren	490	-3,9 %	768	-9,6 %	1,57	3,7 %
Moyenne 14 villes	2 969	0,6 %	4 522	0,3 %	1,54	4,1 %

Notes :

* Ville avec système modernisé de transmission des données, comparabilité limitée entre 2024 et l'année précédente (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

** Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques. 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 2.3).

Source : OFS, statistique de l'aide sociale

La stagnation 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, l'évolution positive du marché du travail après la pandémie de Covid-19 connaît pour la première fois un léger fléchissement. Le taux de chômage augmente dans toutes les villes en 2024 et dépasse le niveau de 2019 dans environ la moitié d'entre elles. Le taux de chômeurs en fin de droits est également supérieur en 2024 à celui de l'année précédente dans la plupart des villes comparées (cf. figures 2.8 et 2.9). Une dynamique ralentie sur le marché du travail conduit généralement à une diminution du nombre de personnes pouvant sortir de l'aide sociale et (avec un certain décalage) à une augmentation générale du nombre de personnes dépendantes de l'aide sociale en raison du chômage. Le monitoring du nombre de dossiers effectué régulièrement par la CSIAS montre aussi que le nombre de dossiers d'aide sociale marque une tendance à la hausse en 2024 dans l'indice suisse.⁶

Par ailleurs, la plupart des villes ont constaté une diminution ou une stabilisation du nombre et de la part des personnes relevant du domaine de l'asile bénéficiant de l'aide sociale économique au cours de l'année sous revue (cf. tableau A9 en annexe). Les nombreux requérants d'asile arrivés entre 2014 et 2016 sont passés, après l'expiration des forfaits fédéraux, dans la compétence financière exclusive des communes et des cantons en particulier durant les années 2019 à 2022 et sont donc pris en compte comme de nouveaux bénéficiaires dans la statistique de l'aide sociale économique. Il en résulte un décalage structurel, surtout entre 2019 et 2023 : 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 19,7 %. Ce processus est désormais terminé. En 2024, le nombre de ces personnes qui bénéficient de l'aide sociale économique diminue de 4 % et leur part parmi l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale se situe à 19,1 %. La dynamique n'est toutefois pas identique dans toutes

⁶ skos.ch/fr/themes/aidesociale-et-coronavirus/monitoring-nombrededossier (état : juillet 2025)

les villes : le ratio varie non seulement d'une ville à l'autre (2024 : Bâle et Uster 10 % et 6 %, Coire 38 %), mais aussi fortement dans le temps (de 15 à 18 points % entre 2019 et 2024 à Coire, Schaffhouse et Wädenswil et de 4 points % ou moins à Bâle, Lausanne, Saint-Gall, Bienne, Uster et Schlieren).

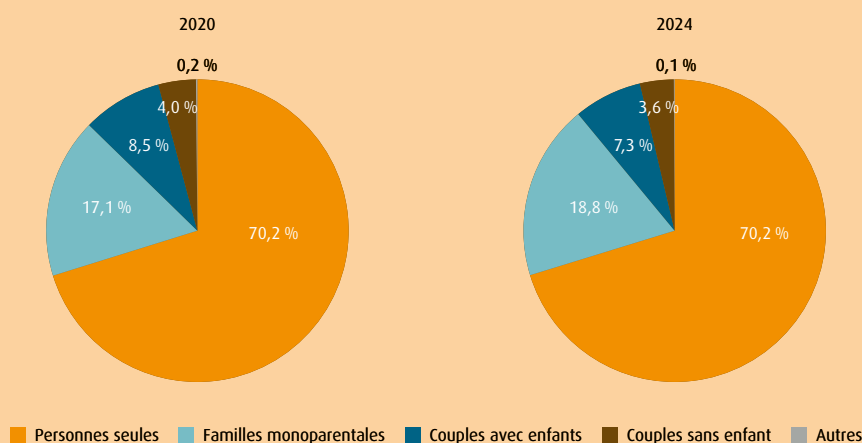
Pour les détails à ce propos, il est renvoyé au rapport sur les indicateurs 2023.⁷ Pour une projection dans ce domaine, il convient de tenir compte de l'augmentation du nombre de demandes d'asile depuis 2022 et de l'octroi du statut de protection S aux personnes ayant fui l'Ukraine.⁸

Encadré 2.3 : 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.

Une unité d'assistance peut comprendre une ou plusieurs personnes. Dans les villes comparées, la moyenne en 2024 est de 1,54 personnes par unité d'assistance de ménage privé⁹. Ce chiffre varie entre 1,44 (Zurich) et 1,63 personnes (Berne) (cf. tableau 2.1). Environ 70 % des unités d'assistance sont constituées d'une seule personne. En outre, près de 19 % des dossiers concernent des familles monoparentales, environ 7 % des couples avec enfants et près de 4 % des couples sans enfants (cf. figure 2.1). Parmi les dossiers comprenant un seul individu, il s'agit majoritairement de personnes vivant seules ou à hauteur de 30 % en communauté avec d'autres (p. ex. parents ou connaissances).

Figure 2.1 : Composition des unités d'assistance (ménages privés), en 2020 et en 2024



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 de l'aide sociale

⁷ Beyeler et al., 2023

⁸ Statistique commentée en matière d'asile 2024 du Secrétariat d'État aux migrations (SEM)

⁹ 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'autre types de logement particulier (hébergement collectif pour les personnes relevant de l'asile, formes de logement sans hébergement fixe ou 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 2024 environ 10,8 % de tous les bénéficiaires de l'aide sociale.

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

La figure 2.2 présente l'évolution du nombre d'unités d'assistance depuis 2019 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.

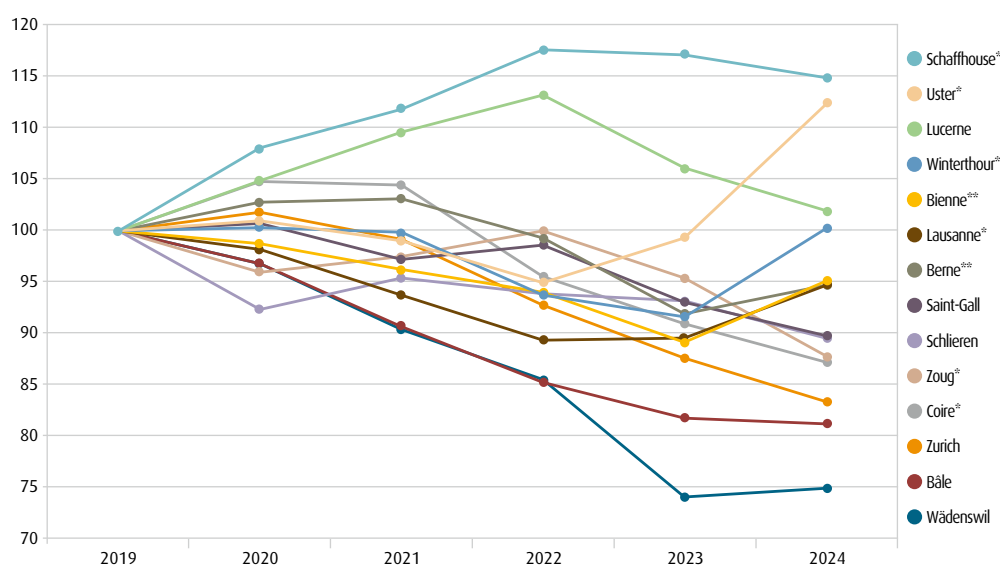
Dans dix villes sur les quatorze étudiées, le nombre de dossiers d'aide sociale est inférieur en 2024 à celui enregistré en 2019. À l'exception de Lucerne, toutes les villes non encore converties au système modernisé de transmission des données affichent un recul au cours de cette période. Cette tendance est particulièrement marquée à Zurich, Bâle et Wädenswil, où le nombre de dossiers d'aide sociale a diminué de manière continue au cours de cette période à hauteur de 17 % à 25 %. À Lucerne, l'augmentation observée jusqu'en 2022 a marqué le pas l'année dernière et le recul se poursuit en 2024.

Dans les villes où la transmission des données a été modernisée, les évolutions récentes peuvent également être attribuées au passage à la nouvelle SAS. C'est notamment le cas à Lausanne, Winterthour, Bienne et Uster, où l'on observe une augmentation du nombre de dossiers en 2024 après une baisse constatée les années précédentes (cf. chap. 2.1, « Remarques sur les données disponibles dans les villes »). À Schaffhouse, Zoug et Coire, en revanche, le recul observé les années précédentes se poursuit.

Dossiers ouverts et dossiers clos

Comme indiqué au début du chap. 2.2, la modernisation de l'aide sociale entraîne des changements fondamentaux dans l'opérationnalisation des prestations perçues et, par conséquent, dans les dossiers d'aide sociale déterminants pour la statistique. Grâce aux livraisons mensuelles, les fournisseurs de données n'ont plus besoin de fixer les dates du premier et du dernier versement. Dans l'ancienne SAS, ces dates combinées à la règle des six mois (cf. « Glossaire et méthodologie ») étaient déterminantes pour identifier les dossiers d'aide sociale nouvellement ouverts et clos. Pour les villes dont le système de transmission des données a déjà été modernisé, cela pose un problème durant la phase de fonctionnement parallèle (cf. chap. 2.1).

Figure 2.2 : Évolution du nombre d'unités d'assistance depuis 2019 (indice 2019 = 100)



Notes : en raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021 ; la valeur pour l'année 2021 a été interpolée.

* Ville avec système modernisé de transmission des données, comparabilité limitée entre 2024 et l'année précédente (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

** Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques.

Source : OFS, statistique de l'aide sociale

- Nouveaux dossiers d'aide sociale : durant la phase de fonctionnement parallèle, les nouveaux dossiers d'aide sociale sont identifiés à l'aide de deux conditions : a) si un dossier a déjà été transmis au cours des six derniers mois ou b) si un dossier d'aide sociale existait déjà dans les données de l'année précédente (lien) et pour lequel aucune prestation n'a plus été versée depuis six mois ou plus (entre le dernier versement en 2023 et la première transmission de données modernisée en 2024). La première condition ne peut être vérifiée qu'après la septième livraison de données mensuelles au moins ; pour la seconde, la vérification ne peut porter que sur des données qui sont livrées selon le système modernisés au cours du premier semestre puisque l'absence de telles données pour la période de janvier à juin 2024 rendrait impossible le contrôle de la règle des six mois. Tout dossier pour lequel aucune des deux conditions n'a pu être vérifiée ou constatée est classifié comme « nouveau dossier d'aide sociale », ce qui conduit à une nette surestimation du nombre de dossiers ouverts durant l'exercice. Cela vaut pour toutes les villes converties au système de transmission modernisé.
- Dossiers d'aide sociale clos : trois raisons expliquent que le nombre de dossiers clos est fortement sous-estimé dans les villes où la transmission des données a été modernisée. Premièrement, la règle des six mois veut que le nombre de dossiers clos figurant dans les indicateurs des anciennes statistiques se référait toujours au second semestre de l'année précédente et au premier semestre de l'année sous revue. Or, avec le système modernisé, il n'est plus nécessaire de transmettre les données concernant les dossiers dans lesquels la dernière prestation a été versée entre juillet et décembre de l'année précédente. Deuxièmement, les dossiers dans lesquels la dernière prestation a été versée entre janvier 2024 et le premier mois pour lequel les données sont fournies selon le système modernisé ne peuvent être identifiés faute de données correspondantes. Troisièmement, identifier correctement les dossiers clos selon la règle des six mois nécessite de disposer des données cumulant sept livraisons mensuelles au moins.

Durant la phase de fonctionnement parallèle, le nombre de nouveaux dossiers et celui des dossiers clos ne peuvent être déterminés dans les villes converties au système de transmission modernisé. Berne connaît également des problèmes liés à ces indicateurs en raison de changements d'ordre technique. C'est pourquoi les évaluations concernant cet indicateur (tableau 2.2 et figure 2.3) se limitent à six villes (Zurich, Bâle, Lucerne, Saint-Gall, Wädenswil et Schlieren).

Le tableau 2.2 montre le nombre de dossiers ouverts et de dossiers clos sur l'année 2024 ainsi que la variation par rapport à la moyenne des trois dernières années. Alors que Zurich, Saint-Gall et Schlieren présente un nombre de dossiers d'aide sociale clos supérieur à celui des dossiers ouverts, les deux indicateurs s'équilibrent à Wädenswil. À Bâle et Lucerne, le rapport est inversé : le nombre de nouveaux dossiers ouverts en 2024 a augmenté par rapport à la moyenne des trois années précédentes (Bâle +15,0 %, Lucerne +23,4 %), tandis que le nombre de dossiers clos a diminué (Bâle -13,2 %, Lucerne -22,9 %). Dans toutes les autres villes, les deux indicateurs marquent une baisse en 2024 (par rapport à la moyenne des années 2021 à 2023). Le recul du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale admis varie entre -6,2% à Zurich et -19,4 à Schlieren, tandis que le nombre de sortants varie entre -2 à St. Gall et -30,9% à Wädenswil.

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.

Tableau 2.2 : Nombre de dossiers d'aide sociale ouverts et clos en 2024 ainsi que variation par rapport aux années précédentes

	(1) Dossiers d'aide sociale ouverts en 2024	(2) Moyenne dossiers d'aide sociale ouverts les années précédentes (2021–2023)	Variation en pourcentage (1) à (2)	(3) Dossiers clos	(4) Dossiers clos années précédentes (Ø 2021–2023)	Variation en pourcentage (3) à (4)
Zurich	2 701	2 881	–6,2 %	2 808	3 186	–11,9 %
Bâle	1 589	1 382	15,0 %	1 384	1 595	–13,2 %
Lucerne	705	571	23,4 %	425	551	–22,9 %
Saint-Gall	518	564	–8,2 %	578	590	–2,0 %
Wädenswil	73	79	–7,2 %	70	101	–30,9 %
Schlieren	125	155	–19,4 %	153	156	–1,7 %
Moyenne 6 villes	952	939	–0.4 %	903	1030	–13.8 %

Notes : vu l'impossibilité de calculer, durant la phase de fonctionnement parallèle, les indicateurs pour les villes ayant modernisé leur système de transmission des données (cf. chap. 2.1), celles-ci ne sont pas prises en compte dans l'évaluation. Les calculs excluent également la ville de Berne à cause de changements techniques. En raison de la règle des six mois (cf. « Glossaire et méthodologie »), 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 2024. Pour les dossiers clos, le dernier versement a eu lieu entre juillet 2023 et juin 2024. 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 de l'aide sociale

Le nombre de dossiers d'aide sociale dans une ville constitue une variable dynamique. Dans la majorité des villes, environ 22 % à 25 % 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.¹⁰ En revanche, une proportion élevée de dossiers de longue durée dans une ville induit généralement une diminution de la part des dossiers nouvellement ouverts et clos.

Durée d'octroi et motifs de sortie

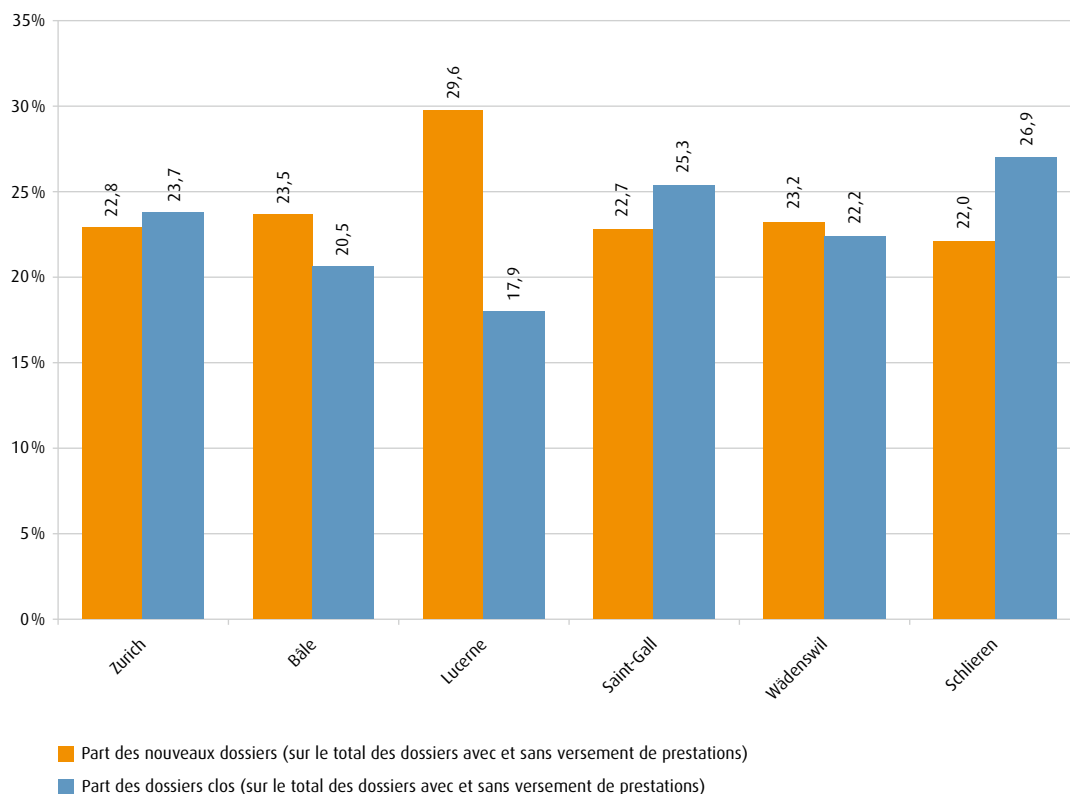
Comme indiqué précédemment, le fonctionnement parallèle induit en 2024 une surestimation du nombre de dossiers ouverts et une sous-estimation du nombre de dossiers clos dans les villes converties au système de transmission des données modernisé (il en va de même à Berne, mais pour d'autres raisons techniques). Dans la mesure où la durée d'octroi recommence à zéro dans les dossiers nouvellement ouverts, elle marque une baisse importante dans les villes où le nombre de ces dossiers est surestimé. De plus, lorsque le nombre de dossiers clos est sous-estimé, il n'est plus possible d'évaluer les motifs de sortie. C'est pourquoi les figures 2.4 et 2.5 se limitent également aux six villes de Zurich, Bâle, Lucerne, Saint-Gall, Wädenswil et Schlieren.

En moyenne sur les six villes, les unités d'assistance dont le dossier est actif en 2024 perçoivent une aide sociale depuis 30 mois (durée médiane¹¹). Par rapport à 2019, la durée moyenne d'octroi a diminué d'environ un mois pour s'établir à 54 mois en 2024. Un écart important entre la moyenne et la médiane indique qu'une part significative des unités d'assistance perçoivent des prestations pendant une très longue période.

¹⁰ Beyeler, Schuwey, Kraus, 2020

¹¹ La médiane est la valeur centrale d'une quantité de données (division exacte par la moitié) ; 50 % des dossiers présentent une durée d'octroi plus courte et 50 % des dossiers présente une durée d'octroi 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).

Figure 2.3 : Part des dossiers ouverts et clos par rapport à l'effectif des dossiers d'aide sociale (avec et sans recours à des prestations) en 2024



Notes : vu l'impossibilité de calculer durant la phase de fonctionnement parallèle les indicateurs pour les villes ayant modernisé leur système de transmission des données (cf. chap. 2.1), celles-ci ne sont pas prises en compte dans l'évaluation. Les calculs excluent également la ville de Berne à cause de changements techniques. 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 prestation 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 2023 et juin 2024. Source : OFS, statistique de l'aide sociale

La durée médiane d'octroi dans les six villes pour l'année 2024 et les années précédentes est représentée sur la figure 2.4. En 2024, la durée d'octroi est la plus longue à Bienne (38 mois) et à Zurich (36 mois). Dans les deux villes, elle diminue de quatre mois par rapport à l'année précédente. Elle est la plus faible à Schlieren (27 mois), suivie de Lucerne (29 mois) ainsi que Saint-Gall et Wädenswil (30 mois chacune).

En règle générale, la durée moyenne d'octroi est inversement proportionnelle au nombre de dossiers ouverts. Si davantage de nouveaux dossiers sont ouverts, il en résulte une augmentation de la part des cas de soutien de courte durée sur l'effectif et, par conséquent, une diminution générale de la durée moyenne

d'octroi sur l'ensemble des dossiers actifs. Et si un nombre important de dossiers peuvent être clos, il en résulte souvent une augmentation de la durée d'octroi 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). Mais un faible nombre de dossiers clos aura plutôt un effet stabilisateur sur la durée d'octroi. Le lien entre l'effectif des dossiers d'aide sociale nouveaux et clos et la durée moyenne d'octroi n'est toutefois pas direct.¹² À Bâle et à Lucerne, la durée d'octroi diminue par rapport à l'année précédente en raison du fait que le nombre de nouveaux dossiers d'aide sociale ouverts augmente alors que celui de dossiers clos diminue simultanément. La situation est moins claire dans les autres villes.

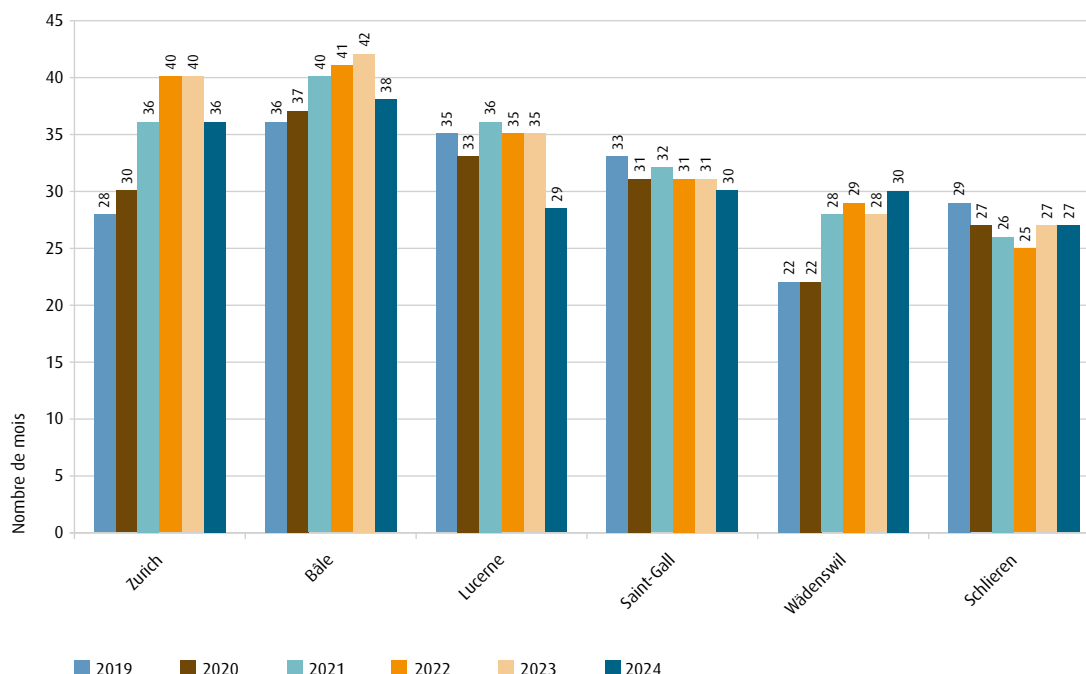
¹² Voir chapitre spécial in Beyeler, Schuwy, Kraus, 2020

À Zurich et à Saint-Gall, la durée moyenne d'octroi diminue également quand bien même on constate dans le même temps une baisse tant du nombre des nouveaux dossiers que des dossiers clos. Cette configuration pourrait tenir au fait que la durée d'octroi dans certains des dossiers clos était particulièrement longue. La durée d'octroi augmente à Wädenswil alors qu'elle se maintient au niveau de l'année précédente à Schlieren. Dans les deux villes, le nombre de dossiers nouveaux et clos est en baisse par rapport à l'année précédente.

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 2024 de l'amélioration de la situation d'activité et de la relève par

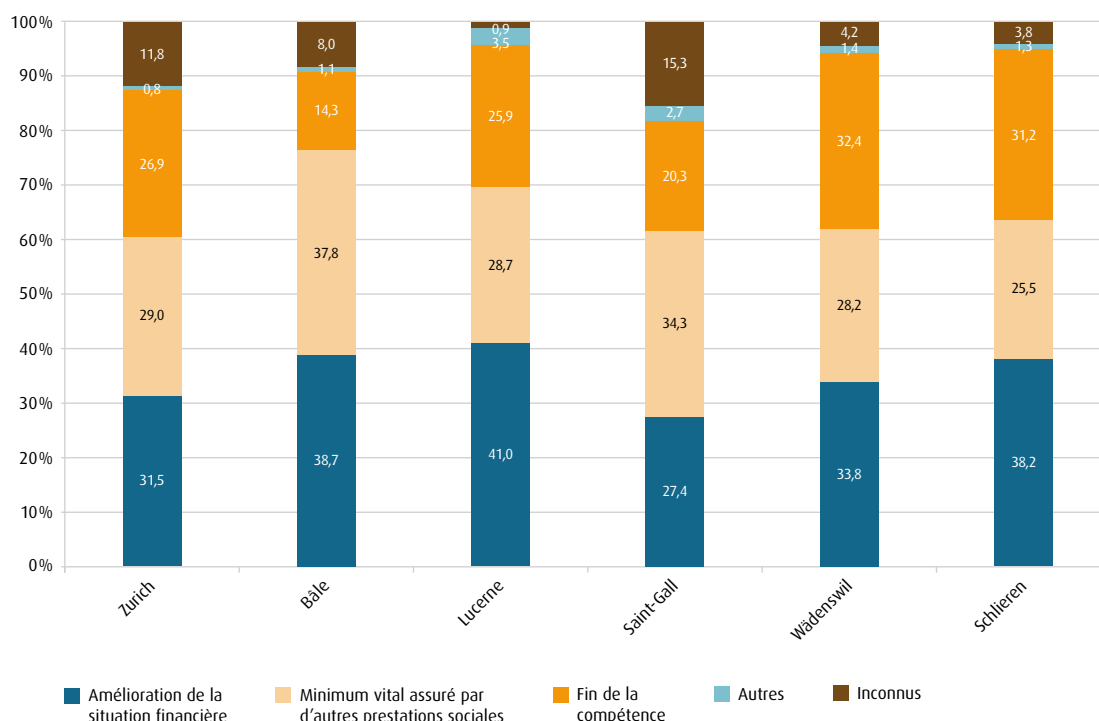
d'autres prestations sociales pour garantir le minimum vital. Dans les six villes présentées, plus de 60 % des sorties sont dues à ces deux causes ; ce taux atteint même 76,5 % à Bâle et 69,7 % à Lucerne. À l'exception de Schlieren, la proportion des dossiers d'aide sociale qui ont pu être clos en raison d'une amélioration de la situation d'activité diminue dans toutes les villes par rapport à l'année précédente. Cette évolution reflète le ralentissement du marché du travail et la hausse du chômage (cf. figure 2.8) qui entravent l'accès à un emploi rémunéré. 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 2.4 : Durée d'octroi des unités d'assistance avec dossier actif de 2019 à 2024 en mois (médiane)



Notes : vu l'impossibilité de calculer, durant la phase de fonctionnement parallèle, les indicateurs pour les villes ayant modernisé leur système de transmission des données (cf. chap. 2.1), celles-ci ne sont pas prises en compte dans l'évaluation. Les calculs excluent également la ville de Berne à cause de changements techniques. Source : OFS, statistique de l'aide sociale

Figure 2.5 : Dossiers d'aide sociale clos selon le motif de sortie en 2024



Notes : vu l'impossibilité de calculer, durant la phase de fonctionnement parallèle, les indicateurs pour les villes ayant modernisé leur système de transmission des données (cf. chap. 2.1), celles-ci ne sont pas prises en compte dans l'évaluation. Les calculs excluent également la ville de Berne à cause de changements techniques. 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.
Source : OFS, statistique 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 leur population résidente respective, 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 peut varier 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 2.5). 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 constatés au fil du temps apparaissent comme des tendances évolutives. Mais les grands écarts d'une année à l'autre sont rares. L'analyse comparative de ces tendances fait l'objet du sous-chapitre « Évolution des taux d'aide sociale ».

Comme expliqué aux chap. 2.1 et 2.2, le passage des fournisseurs de données aux processus modernisés de la SAS peut avoir une incidence sur le nombre de personnes soutenues et, par conséquent, sur le taux d'aide sociale. Les villes de Lausanne, Winter-

thour, Bienne et Uster, qui ont déjà transmis des données selon le nouveau système pour l'année 2024, signalent que les mouvements par rapport à l'année précédente sont davantage dus à ce changement qu'à d'autres facteurs. Néanmoins, sur l'ensemble des villes ayant modernisé la livraison des données, aucune n'a constaté une évolution qui justifierait un reclassement complet. Compte tenu des facteurs contextuels, les analyses comparatives pour trois groupes de villes (selon le niveau du taux d'aide sociale) restent donc valables (cf. « Écarts entre les

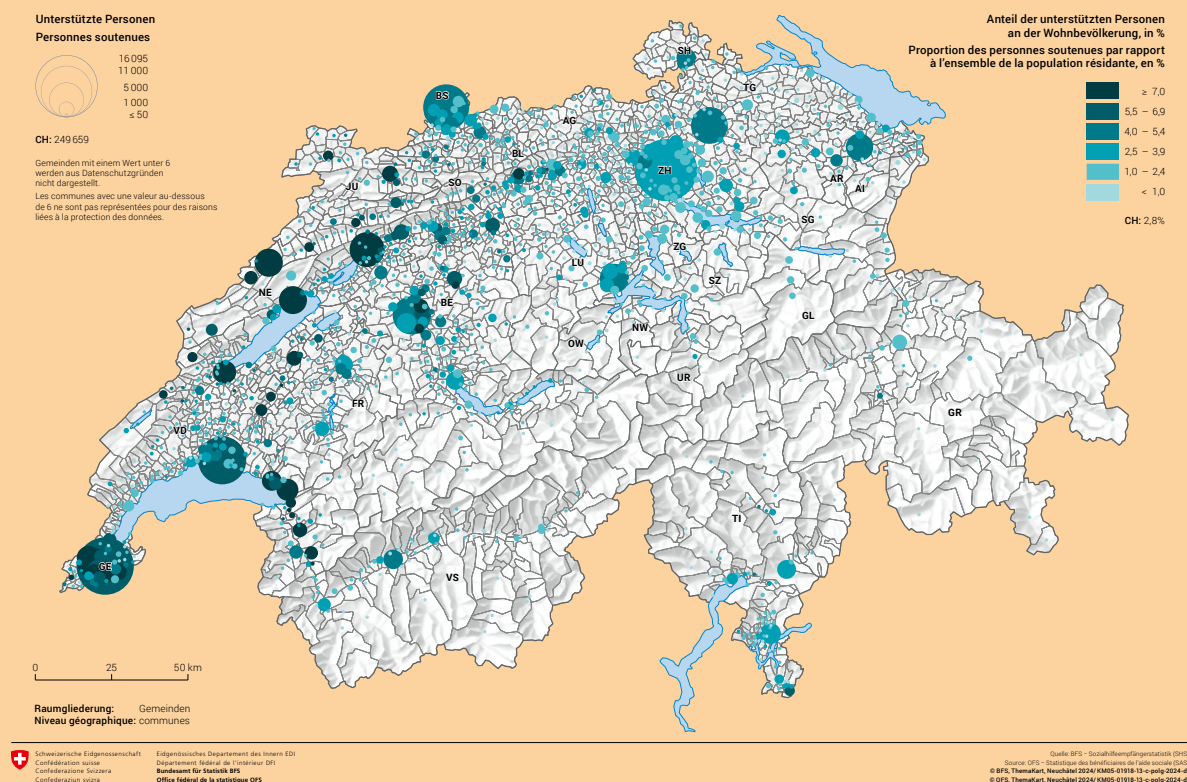
taux d'aide sociale et facteurs explicatifs »). Il convient toutefois d'être prudent dans l'examen de l'évolution du taux d'aide sociale. Les évolutions récentes observées entre 2023 et 2024 dans les villes ayant modernisé leur système de transmission des données n'ont qu'une valeur limitée et sont commentées avec prudence (cf. « Évolution des taux d'aide sociale »).

Encadré 2.4 : 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 méthodologie »). En fait partie toute personne qui a perçu une prestation financière de l'aide sociale économique pendant au moins un mois (= prestations perçues). Le taux d'aide sociale

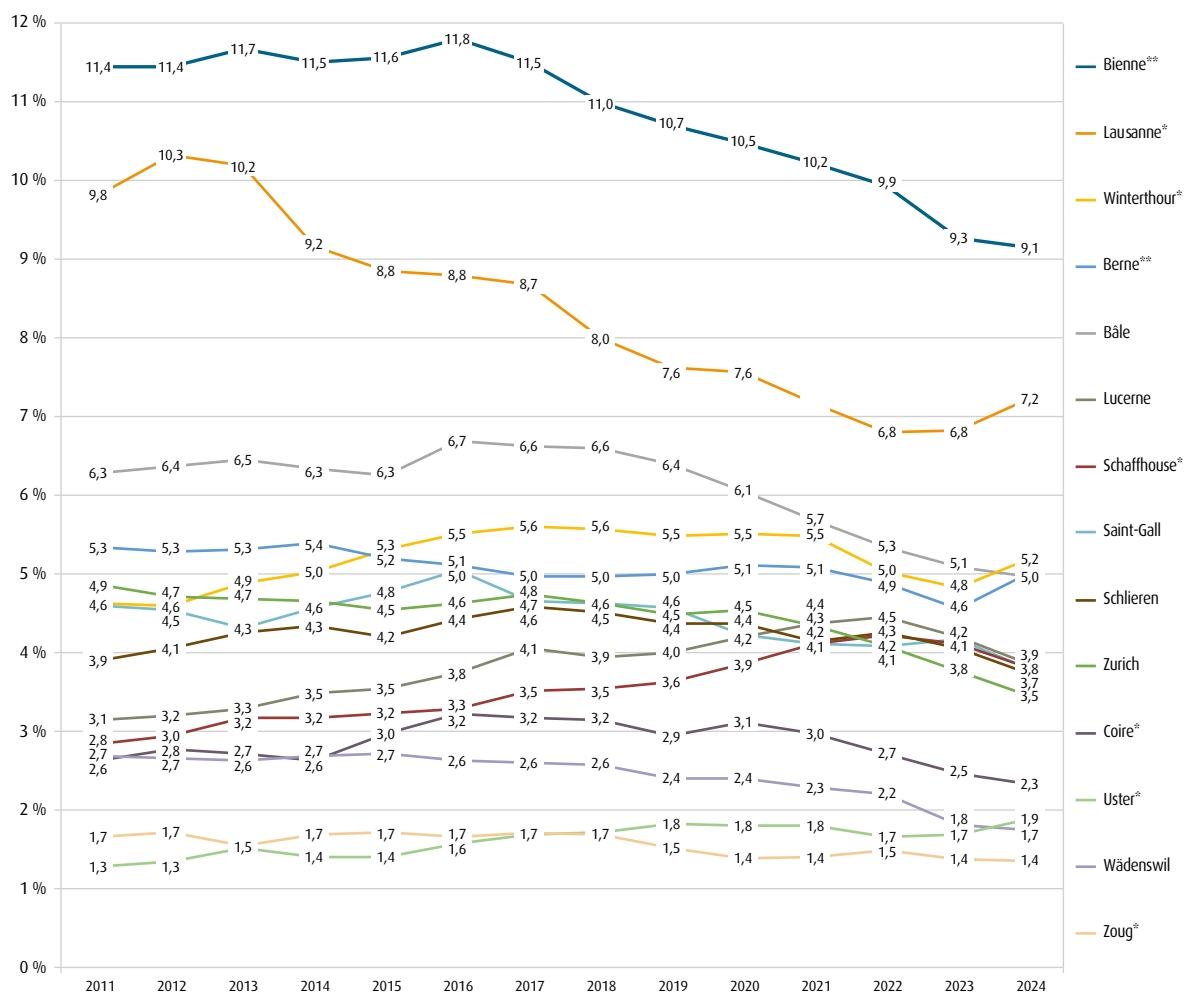
au niveau suisse était de 2,8 % en 2023 (dernière donnée disponible pour la Suisse). Comme le montre la carte ci-dessous, le taux d'aide sociale est généralement plus bas dans les zones rurales que dans les centres urbains.

Wirtschaftliche Sozialhilfe, 2023 Aide sociale économique, en 2023



Source : OFS, statistique de l'aide sociale

Figure 2.6 : Taux d'aide sociale dans les 14 villes de 2011 à 2024



Notes : en raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021.

* Ville avec système modernisé de transmission des données, comparabilité limitée entre 2024 et l'année précédente (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

** Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques.

Source : OFS, statistique 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 2.5. 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 dans le tableau 2.3.

Le cadre explicatif, fourni initialement par la Haute école spécialisée bernoise, a été légèrement modifié dans la forme. 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 2.5 : 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 (taux de logements vacants) est extrêmement limitée dans bon nombre de villes 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 ou à 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 immobilier est moins tendu. Les frontières communales politiques jouent également un rôle ici, car la zone d'habitat située en périphérie d'une ville-centre (aux loyers généralement moins chers) 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 présenter un taux d'aide sociale plus élevé. Le taux de logements vacants reflète l'attractivité du marché immobilier : 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 généralement un taux d'aide sociale plus élevé lorsque le taux de logements vacants est élevé.

Structure de la population¹⁴

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.¹⁵

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. 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 offre bien davantage 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 un obstacle à l'intégration professionnelle et sociale, en particulier pour les personnes relevant de l'asile. En raison du nombre important de nouveaux demandeurs d'asile arrivés entre 2014 et 2016, la proportion de ces dernières tributaires d'une aide sociale économique a augmenté ces dernières années (cf. tableau A9 en annexe). Si la population de nationalité étrangère ou relevant de l'asile est proportionnellement plus élevée, on peut s'attendre à un taux d'aide sociale tendanciellement plus haut.

Indicateurs et opérationnalisation

- Nombre d'habitants (cf. tableau A3 et « Glossaire et méthodologie » en annexe : mesuré à la population résidente permanente au 31.12.2023. Source : OFS, STATPOP
- Fonction centrale (voir également la mention « Type de commune » sous « 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 suisses¹³
- Taux de logements vacants : proportion de logements vacants (jour de référence : 1^{er} 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 A6 en annexe) : part des ménages composés d'un adulte et de mineurs dans la totalité des ménages. Source : OFS, STATPOP
- Population étrangère (cf. tableau A4 en annexe) : proportion de la population résidente permanente de nationalité étrangère. Source : OFS, STATPOP
- Population relevant de l'asile (cf. tableau A5 et tableau A9 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

¹³ www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/analyses-spatiales/niveaux-geographiques/typologies-territoriales.html

¹⁴ 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.

¹⁵ OFS 2024

Facteurs explicatifs

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 marché du travail et la structure économique constituent des éléments essentiels pour déterminer le contexte d'une ville. Il s'agit pour une part du niveau général du chômage et le nombre des chômeurs arrivés en fin de droits. 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 économique 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 aussi un taux d'aide sociale plus élevé.

Mis à part le chômage et l'épuisement du droit aux indemnités, le passé industriel de la ville joue par ailleurs 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 dans lesquelles 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 s'accompagne par déduction souvent 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 cantonal.¹⁶ 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. L'interaction 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 voient la nécessité de mettre en place de nouvelles offres de soutien en amont.

Indicateurs et opérationnalisation

– 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.

– 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.

¹⁶ 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 2024

Ville	Taux d'aide	Caractéristique territoriale			Structure de la population				Situation économique						Prestations sous condition de ressources pour combattre la pauvreté
		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 de (B) à (A)		
Bienne**	9,1	55 932	B	1,7	4,3 %	2,5	34,1 %	3,7 %	4,5 %	1,1 %	25,6 %	36,3 %	10,7 %	CHF 11	
Lausanne*	7,2	144 160	A	0,6	4,3 %	1,8	42,5 %	2,1 %	5,1 %	1,4 %	22,1 %	27,0 %	4,9 %	CHF 183	
Winterthour*	5,2	119 315	B	0,1	2,9 %	1,0	26,4 %	2,8 %	2,2 %	0,5 %	17,5 %	25,0 %	7,5 %	CHF 44	
Berne**	5,0	136 988	A	0,4	2,8 %	1,7	25,5 %	2,3 %	2,2 %	0,5 %	12,5 %	20,2 %	7,7 %	CHF 11	
Bâle	5,0	176 329	A	0,8	3,1 %	1,6	39,5 %	1,5 %	3,9 %	1,1 %	17,9 %	18,3 %	0,4 %	CHF 124	
Lucerne	3,9	85 534	B	1,1	2,6 %	1,8	27,0 %	2,9 %	2,1 %	0,4 %	15,2 %	18,9 %	3,7 %	CHF 12	
Schaffhouse*	3,8	38 666	B	0,7	2,5 %	1,9	30,5 %	2,5 %	2,9 %	0,7 %	17,4 %	24,9 %	7,5 %	CHF 34	
Saint-Gall	3,8	78 213	B	2,1	2,7 %	1,7	33,6 %	2,3 %	2,4 %	0,7 %	18,7 %	32,5 %	13,8 %	CHF 14	
Schlieren	3,7	20 581	D	0,1	2,5 %	1,5	46,8 %	1,5 %	2,7 %	0,6 %	26,2 %	17,1 %	-9,1 %	CHF 44	
Zürich	3,5	433 989	A	0,1	2,7 %	1,5	33,8 %	1,8 %	2,5 %	0,5 %	12,6 %	8,7 %	-3,9 %	CHF 44	
Coire*	2,3	38 949	B	0,2	2,5 %	1,6	23,5 %	3,0 %	1,2 %	0,2 %	19,1 %	15,6 %	-3,5 %	CHF 8	
Uster*	1,9	36 352	C	1,8	2,6 %	1,6	24,7 %	0,7 %	1,8 %	0,4 %	13,3 %	13,3 %	0,0 %	CHF 44	
Wädenswil	1,7	25 753	C	0,4	2,3 %	1,6	23,9 %	1,1 %	2,6 %	0,3 %	12,5 %	12,8 %	0,2 %	CHF 44	
Zoug*	1,4	31 995	B	0,3	1,9 %	2,0	37,3 %	1,2 %	2,6 %	0,5 %	9,9 %	5,8 %	-4,1 %	CHF 33	

Notes : les motifs sous-jacents au choix des indicateurs sont détaillés dans l'encadré 2.5. 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.

* Ville avec système modernisé de transmission des données ; facteurs susceptibles d'influencer le taux d'aide sociale en 2024. La comparaison transversale dans cette analyse contextuelle reste toutefois valable.
** Le taux d'aide sociale enregistré pour les villes de Berne et de Bienne en 2024 peut également tenir à des changements techniques. Ici aussi, la comparaison entre les villes reste valable. Pour les détails, cf. chap. 2.1 et introduction des chap. 2.2 et 2.3.

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 2.5

Parmi toutes les villes considérées, Bienne (9,1 %) et Lausanne (7,2 %) affichent les taux d'aide sociale les plus élevés.

En observant les résultats présentés dans le tableau 2.3, on voit que cette situation s'explique par de nombreux facteurs contextuels. Les deux villes comptent une forte proportion de familles monoparentales. À Bienne, le taux de divortialité est également élevé. La part de la population de nationalité étrangère (Lausanne) ou relevant de l'asile (Bienne) est nettement plus élevée 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 personnes d'origine étrangère (par exemple l'absence ou la non-reconnaissance de titres de formation et de qualifications professionnelles ainsi que le manque de connaissances linguistiques).¹⁷ De plus, tant le taux de chômage que celui des chômeurs en fin de droits sont particulièrement élevés dans les deux villes.¹⁸ Il en va de même de la part de la population sans formation professionnelle qui atteint près de 25 %, ce qui est plus élevé que dans la plupart des autres villes. À Bienne, elle est encore très marquée chez les chômeurs. 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 Winterthour, Berne, Bâle, Lucerne, Schaffhouse, Saint-Gall, Schlieren 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, les taux de chômage et taux de chômeurs en fin de droits et la part de la population sans titre de formation professionnelle. À noter toutefois que les configurations contextuelles sont spécifiques. Les grandes villes-centres telles Bâle et Zurich présentent une part élevée de personnes de nationalité étrangère par rapport aux autres villes de taille moyenne. Mais ces sites économiques importants pour les branches à forte intensité de savoir telles que la pharmacie, les assurances, les banques et l'industrie technologique emploient une main d'œuvre étrangère souvent hautement qualifiée. De manière générale, la part de la population sans formation professionnelle y est plutôt faible ou moyenne, comme

aussi le quota des personnes relevant de l'asile généralement inférieur à la moyenne. À Bâle, le risque plutôt élevé de dépendre de l'aide sociale tient à d'autres facteurs : le marché immobilier est relativement moins tendu, la part des familles monoparentales dans la population de même que les taux de chômage et de chômeurs en fin de droits sont plutôt élevés. Les prestations sociales sous condition de ressources versées en amont de l'aide sociale devraient toutefois contribuer à réduire le taux d'aide sociale ; notamment par les aides au logement assurées aux familles. 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. 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 aussi élevée avec, pour corollaire, une faible proportion de personnes sans formation professionnelle dans la population. On note toutefois une relative surreprésentation des chômeurs sans formation professionnelle, ce qui indique que le marché du travail local offre généralement moins de possibilités d'emploi à ce groupe que dans d'autres grandes villes. La proportion des personnes relevant de l'asile se situe dans la moyenne.

Parmi les villes présentant un taux d'aide sociale moyen, Winterthour et Lucerne connaissent une configuration similaire pour ce qui est des facteurs contextuels. La part de ressortissants étrangers ainsi que les taux de chômage et de chômeurs en fin de droits sont nettement inférieurs à la moyenne par rapport aux quatorze villes étudiées. Les familles monoparentales et les personnes sans formation professionnelle constituent un groupe qui se situe dans la moyenne. Dans les deux villes, la proportion de personnes relevant de l'asile est en revanche relativement élevée. À Lucerne en particulier, leur proportion a augmenté de manière supérieure à la moyenne ces dernières années. (cf. tableau A9 en annexe). Le taux de logements vacants est toutefois différent : l'offre de logements est relativement restreinte à Winterthour alors que le marché immobilier à Lucerne propose encore des logements à loyers assez abordables, accessibles aux personnes disposant de moyens financiers limités. La part des chômeurs sans formation professionnelle sur l'effectif total des chômeurs est par contre plus importante à Winterthour en comparaison de Lucerne et par rapport à la part correspondante dans la population totale. On en déduit que, dans cette ville, le changement structurel vers des activités à forte intensité de savoir défavorise ce groupe sur le marché du travail.

¹⁷ Cette classification du facteur contextuel vaut également pour le chapitre suivant.

¹⁸ 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.

Tout comme Winterthour et Lucerne, Saint-Gall et Schaffhouse sont des villes-centres d'agglomérations de taille moyenne. La proportion de la population de nationalité étrangère et relevant de l'asile, le taux de chômage, la proportion de familles monoparentales et la proportion de la population sans formation professionnelle se situent ici dans la moyenne des villes comparées. En revanche, dans les deux communes, le taux de chômage de longue durée et de la part des chômeurs sans formation professionnelle formelle sur l'effectif total des chômeurs sont en hausse. 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 affiche le taux de logements vacants le plus élevé parmi toutes les villes.

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 et le taux de logements vacants le plus bas. Schlieren connaît en revanche la part de population de nationalité étrangère (46,8 %) et la part de personnes sans formation professionnelle (26,2 %) les plus élevées parmi toutes les villes comparées. Malgré un taux de chômage moyen et un taux chômeurs en fin de droits légèrement supérieurs, ces dernières parviennent généralement à s'intégrer dans le marché du travail ; leur proportion parmi les chômeurs n'est pas plus élevée que dans la population. La part des personnes relevant de l'asile est également faible, à hauteur de 1,5 %, et celle des familles monoparentales se situe dans la moyenne.

Les villes de Coire, Uster, Wädenswil 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) dans ces villes est limitée par rapport aux autres. La part des familles monoparentales, des personnes de nationalité étrangère et des personnes relevant de l'asile par rapport à la population est généralement inférieure à la moyenne des villes, tout comme le taux de chômeurs en fin de droits et la part des personnes sans formation professionnelle et ces dernières ne sont pas surreprésentées parmi les chômeurs. Néanmoins, chacune des quatre villes se distingue par des spécificités propres. Coire est soumise à des exigences supérieures à la moyenne en matière d'intégration des personnes relevant de l'asile dans la mesure où elles représentent 3,0 % de la population et 38 % des bénéficiaires de l'aide sociale, soit la plus forte proportion parmi les villes comparées (cf. tableau A9 en annexe). Cette circonstance se traduit également par un écart important entre le taux d'aide sociale des étrangers et celui des

Suisses (cf. figures 2.16 et 2.17). De même, la part de la population sans formation professionnelle est légèrement supérieure à la moyenne. La ville de Coire bénéficie en revanche de bonnes conditions sur le marché du travail, avec le taux de chômage le plus bas de toutes les villes comparées. 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 étudiées. Par comparaison, le marché immobilier à Uster est moins tendu que dans d'autres villes (taux de logements vacants : 1,83 %). 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 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 2.18) en est aussi 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 d'évolution.

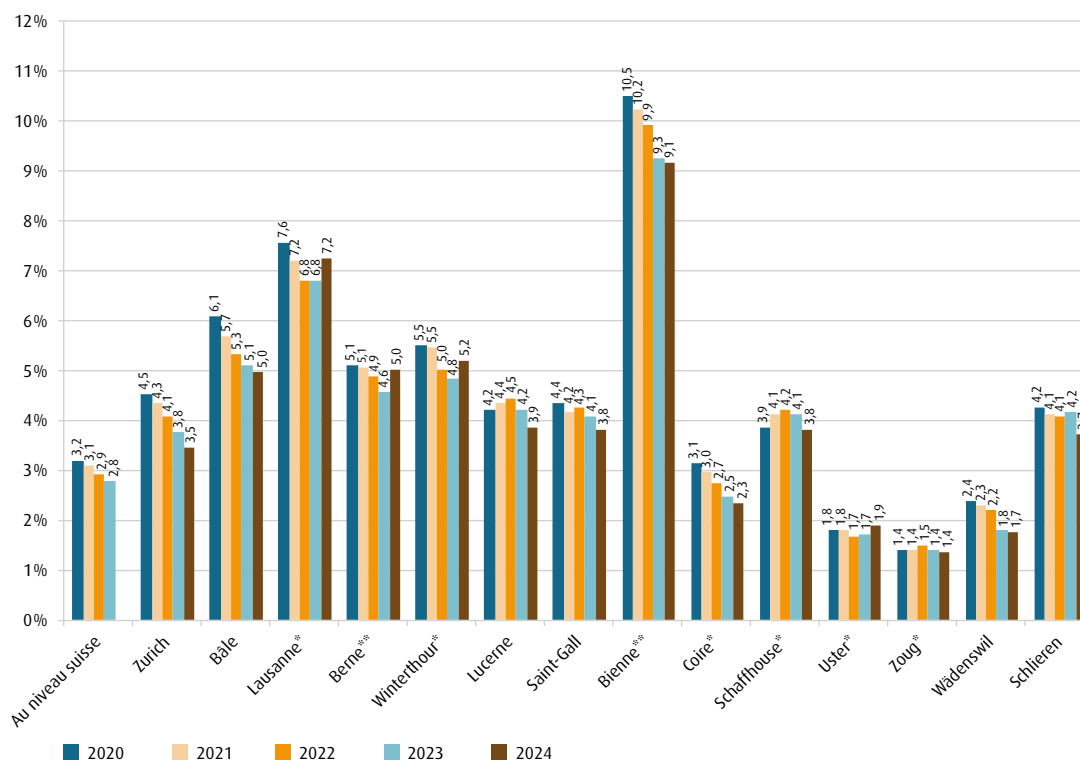
Dans neuf des quatorze villes participantes, le taux d'aide sociale diminue en 2024 par rapport à l'année précédente : de 0,1 point % à Bâle et Wädenswil, de 0,2 point % à Bienne et Coire, de 0,3 point % à Zurich, Lucerne, Saint-Gall et Schaffhouse, de 0,5 point % à Schlieren. La plupart de ces villes signalent un recul du taux d'aide sociale depuis plusieurs années, mises à part Lucerne et Schaffhouse où cette courbe n'est constatée que depuis 2023. La tendance suit donc celle observée au niveau fédéral (données les plus récentes datant de 2023), 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.¹⁹ L'extension temporaire des prestations de sécurité sociale dans le domaine du chômage (partiel) entre autres mesures 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 principalement entre 2021 et 2023. Lausanne, Winterthour, Uster et Berne enregistrent une hausse du taux d'aide sociale en 2024 par rapport à l'année précédente, marquant ainsi un retournement de situation après une longue période de baisse à Lausanne et à Winterthour ainsi que la fin d'une stabilité depuis plusieurs années à Uster. À Zoug, le taux d'aide sociale reste stable.

¹⁹ OFS 2022

Après une augmentation en 2023 (+4,2 %), le taux d'aide sociale à Schlieren diminue à 3,7 % en 2024 ; il s'agit de la valeur la plus basse enregistrée depuis 2011. 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. L'atténuation de cet effet a entraîné une correction à la hausse en 2023. Cette récente baisse pourrait s'expliquer par une évolution plus favorable du marché du travail urbain et par des améliorations dans les processus organisationnels internes.

À Wädenswil, on observe en 2024 une baisse du taux d'aide sociale de 0,1 point % pour atteindre 1,7 %. Cette ville a récemment perdu des logements à loyers modérés alors que le niveau des loyers y est déjà élevé. Il est devenu ainsi plus difficile pour les ménages de condition modeste de venir s'y établir. En outre, la ville affiche une croissance démographique de 2,2 % (cf. tableau A3 en annexe). Vu le nombre relativement faible de personnes soutenues, des variations même mineures dans l'effectif des dossiers peuvent avoir un impact sur le taux. Wädenswil signale également un taux d'aide sociale en baisse constante depuis 2015 (taux d'aide sociale 2015 : 2,7 %).

Figure 2.7 : Évolution du taux d'aide sociale de 2020 à 2024



Notes : le taux d'aide sociale indiqué dans la figure est arrondi à la décimale suivante, 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 2024 au niveau national n'était pas encore publié au moment de la rédaction du rapport. En raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021 ; la valeur pour cette année a été interpolée.

* Ville avec système modernisé de transmission des données, comparabilité limitée entre 2024 et l'année précédente (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

** Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques.

Source : OFS, statistique de l'aide sociale

Dans les villes de Bâle, Saint-Gall et Zurich, la diminution du taux d'aide sociale poursuit une tendance sur le long terme avec, en 2024, -0,1 point % à Bâle et -0,3 point % à Saint-Gall et Zurich ; le taux se situe respectivement à 5,0 %, 3,8 % et 3,5 %. La ville de Bâle voit ainsi se confirmer un mouvement à la baisse amorcé en 2016 (taux d'aide sociale 2016 : 6,7 %). À Saint-Gall et Zurich, le taux d'aide sociale est en baisse depuis 2017 (respectivement 4,6 % et 4,8 %). Dans les trois villes, le niveau en 2024 est inférieur à celui de 2011.

À Lucerne, le taux d'aide sociale augmente de manière quasi continue et relativement soutenue entre 2011 et 2022. La ville affichait en 2011 un taux d'aide assez faible, se rapprochant à cet égard des autres villes de taille moyenne, puis constate une baisse du taux de 0,3 point % par an à partir de 2023 ; le taux est de 3,9 % en 2024. La baisse du taux d'aide sociale pourrait en l'occurrence tenir 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 A9 en annexe). En outre, la ville affiche une croissance démographique de 2,0 % (cf. tableau A3 en annexe).

À Bienne, le taux de l'aide sociale diminue continuellement depuis 2017. La baisse annuelle moyenne du taux est ici plus prononcée que dans les autres villes. En 2024, la ville connaît une baisse de ce taux de 0,2 point % qui s'explique par une croissance démographique (+1,6 %, cf. tableau A3 en annexe) et simultanément un nombre stable de personnes soutenues d'une aide (+0,2 %). Des évaluations internes auraient, selon elle, établi une baisse du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale. Le passage à la modernisation du système de transmission des données et les adaptations apportées à la définition des prestations reçues (cf. chap. 2.1 et 2.2) ont probablement freiné cette évolution attendue. Il convient donc d'interpréter avec prudence cette évolution du taux d'aide sociale constatée entre 2023 et 2024. Indépendamment des difficultés liées à la transition, Bienne enregistre une nouvelle baisse du taux d'aide sociale.

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. En 2022, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les foyers pour enfants et adolescents du canton de Zurich a eu pour effet de réduire le taux d'aide sociale.²⁰ 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 durée.²¹ Le taux d'aide sociale avait nettement baissé pour atteindre 4,8 % en 2023. Malgré une croissance démographique soutenue de 2,1 % (cf. tableau A3 en annexe), le taux d'aide sociale indique 5,2 % en 2024, soit une hausse de 0,4 point %. Cette courbe est difficile à interpréter et sa pertinence est limitée. Certaines remarques indiquent que le passage à la statistique modernisée en est probablement la cause.

Malgré une croissance démographique de 1,9 %, Lausanne signale en 2024 un taux d'aide sociale en hausse de 0,4 point % avec 7,2 %. Il s'agit là de la première augmentation depuis 2012, ce qui laisse supposer que ce constat s'explique par le passage au système modernisé de transmission des données. Toute qualification est en l'occurrence d'autant plus compliquée que ces données sont fournies par le canton de Vaud et non par la ville elle-même (livraison de données centralisée au niveau cantonal). Il convient donc d'interpréter avec prudence l'évolution constatée entre 2023 et 2024. 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 un recul régulier du taux d'aide sociale ces dernières années.

Zoug et Uster présentent en 2024 un taux d'aide sociale se situant à un niveau comparativement bas, avec respectivement 1,4 % et 1,9 %. À Zoug, ce taux diminue de 1,7 % à 1,4 % entre 2018 et 2020 puis se stabilise. À Uster, il augmente entre 2011 (1,3 %) et 2017 (1,7 %) et n'affiche depuis lors que de légères variations ; une augmentation de 0,2 point % (1,9 %) est enregistrée en 2024. Coire observe une baisse du taux d'aide sociale depuis 2020, passant de 3,1 % en 2020 à 2,3 % en 2024. La population de la ville augmente en 2024 de 2,2 % par rapport à l'année précédente et le taux d'aide sociale était déjà tombé en 2023 sous le niveau de 2011. À Schaffhouse, le taux d'aide sociale a augmenté de manière continue de 2011 (2,8 %) à 2022 (4,2 %), se rapprochant ainsi du niveau que connaissent d'autres villes de taille moyenne. Indiquant toutefois un recul depuis 2023, il diminue encore en 2024 de 0,3 point % pour s'établir à 3,8 %. En 2024, Schaffhouse voit sa population augmenter de 2,5 % par rapport à l'année précédente. Les quatre villes étant passées aux processus modernisés de la SAS, ces évolutions sont incertaines et leur interprétation délicate. C'est le cas en particulier pour Uster où la récente hausse du taux d'aide sociale dans ce contexte n'a qu'une valeur informative limitée.

²⁰ 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.

²¹ Höglinger, Rudin, Guggisberg 2021

Berne note également une tendance à la baisse du taux d'aide sociale sur le long terme : amorcée déjà en 2014 (5,4 %) et constante jusqu'en 2023 (4,6 %), avec une stagnation autour de 5,0 % entre 2018 et 2021. La récente augmentation de 0,4 point % en 2024 est liée à des changements techniques dans le système de gestion des dossiers qui se sont répercutés sur les données transmises à la SAS. Sa pertinence est donc limitée.

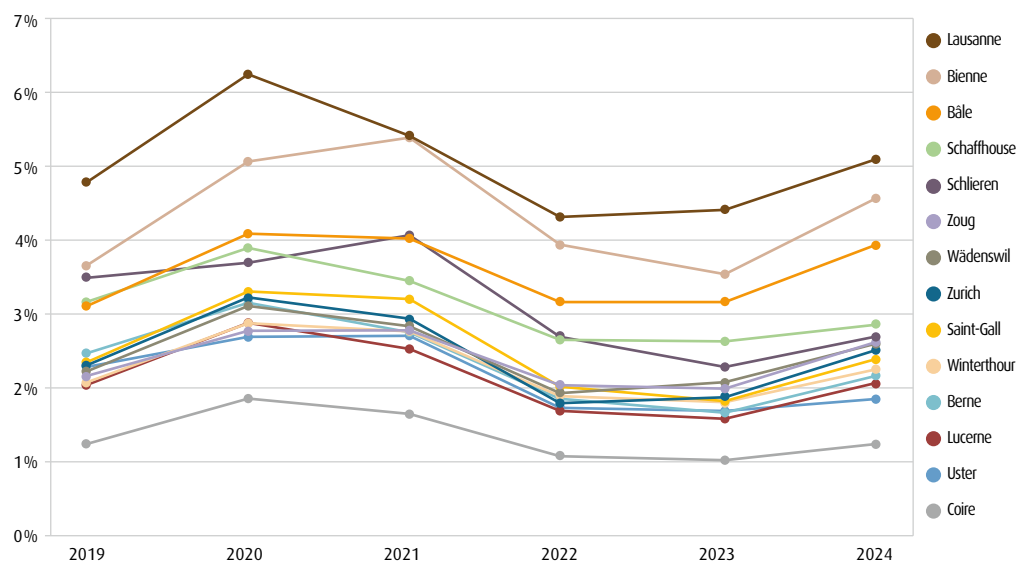
La tendance à la baisse des taux d'aide sociale se poursuit malgré le ralentissement du marché du travail (cf. figures 2.8 et 2.9). Après une hausse significative du taux de chômage et une réduction importante du taux de chômeurs en fin de droits enregistrées dans toutes les villes en 2020, dans le contexte de la pandémie de Covid-19, le taux de chômage régresse dans la plupart d'entre elles en 2021 et de manière généralisée en 2022. Ce recul s'est poursuivi en 2023 dans la plupart des villes. Mais l'évolution des conditions générales sur le marché du travail en 2024 induit une recrudescence du taux de chômage dans toutes les villes. C'est le cas en particulier à Bienne, Bâle et Lausanne où ce taux, déjà plus élevé qu'ailleurs, augmente de 0,7 à 1,0 point %. Dans environ la moitié des villes, le taux de chômage en 2024 dépasse le niveau enregistré avant la pandémie.

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 atténuer les conséquences sociales des mesures liées à la pandémie de Covid-19. Il en résulte un nombre très inférieur de personnes ayant épuisé leurs prestations en 2020. En conséquence, le nombre de chômeurs a augmenté en raison non seulement du contexte économique pendant la pandémie mais aussi de la baisse des personnes exclues de l'assurance-chômage parce que arrivées en fin de droits. 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. Ce taux est toutefois remonté en 2022 dans toutes les villes, et 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. La forte demande sur le marché du travail a entraîné en 2023 un recul du taux de chômeurs en fin de droits dans toutes les villes, et même en deçà du niveau de 2019 dans la plupart d'entre elles. Le taux repart à la hausse en 2024 sur fond de ralentissement du marché du travail (sauf à Schlieren, Uster, Wädenswil et Coire), mais reste généralement inférieur au niveau de 2019.

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 (notamment prestations d'assurances sociales telles que rentes AI, soutien par la famille ou fortune) 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 8,8 % de toutes les personnes concernées en Suisse.²²

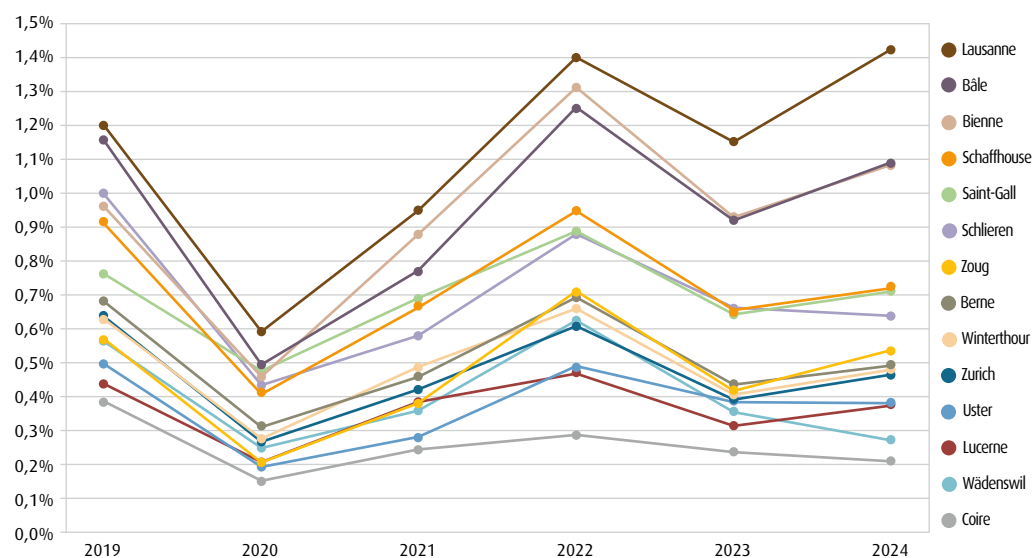
²² www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/analyses-parcours-systeme/analyses/maintiens-retours-transitions.assetdetail.35348901.html

Figure 2.8 : Taux de chômage de 2019 à 2024



Source : SECO, statistiques du marché du travail

Figure 2.9 : Taux de chômeurs en fin de droits de 2019 à 2024



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'OF5.

2.4 Caractéristiques des personnes soutenues

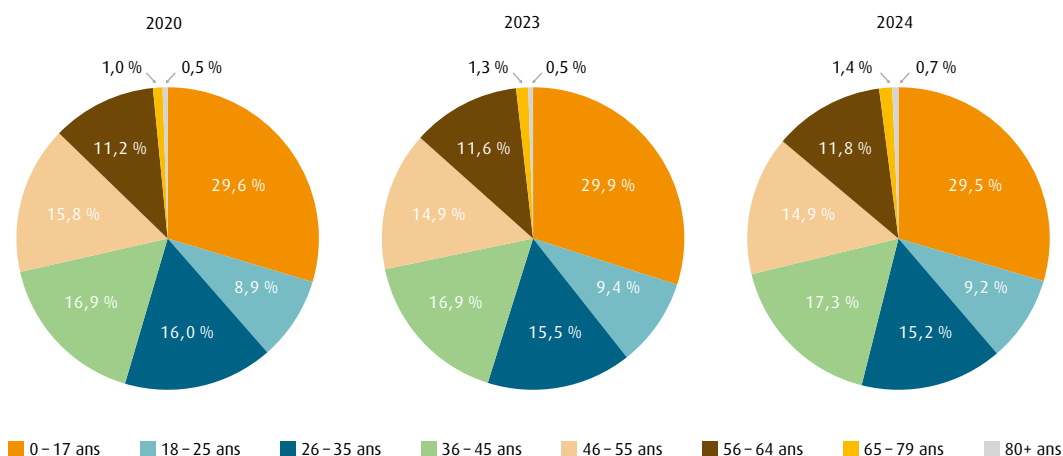
Les chapitres suivants offrent une analyse descriptive et comparative entre les villes des bénéficiaires de l'aide sociale sur la base de l'âge, de la nationalité, du sexe, de l'état civil, de la plus haute formation achevée et de la situation d'activité. Lorsque des données correspondantes sont disponibles, 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, seuls 2,1 % des bénéficiaires de l'aide sociale ont plus de 65 ans (cf. figure 2.10). À hauteur de 30 % et généralement soutenus avec leurs parents, les enfants et les adolescents constituent la tranche d'âge la plus importante dans l'aide sociale. 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, sont proportionnellement surreprésentés par rapport aux autres catégories parmi les bénéficiaires de l'aide sociale.

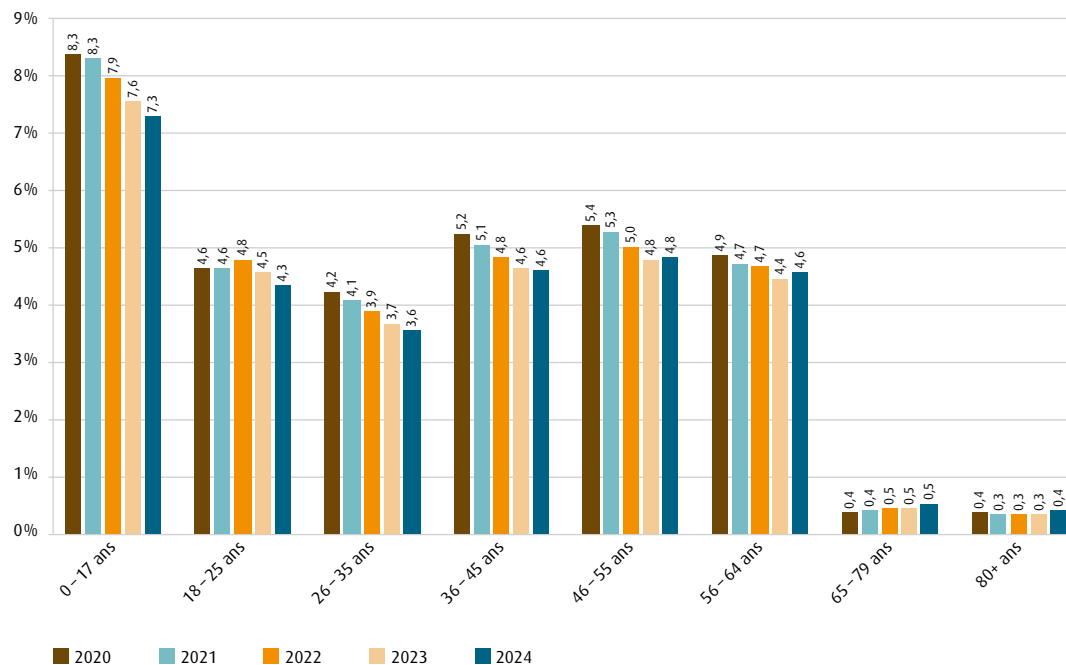
La structure par âge n'a pratiquement pas changé au cours des cinq dernières années. La proportion des 56–64 ans a connu la plus forte croissance (+0,6 point %), suivie par celle des 36–45 ans et des 65–79 ans (+0,4 point % chacune). La part des 18–25 ans a également légèrement augmenté (+0,3 point %). Le groupe des personnes âgées de plus de 80 ans (+0,2 point %) et celui des enfants âgés de 0 à 17 ans (–0,1 point %) sont restés pratiquement identiques. Une baisse a notamment été observée dans les tranches 26–35 ans (–0,8 point %) et 46–55 ans (–0,9 point %).

Figure 2.10 : Part des bénéficiaires de l'aide sociale par groupe d'âge en moyenne sur les 14 villes, en 2020, 2023 et 2024



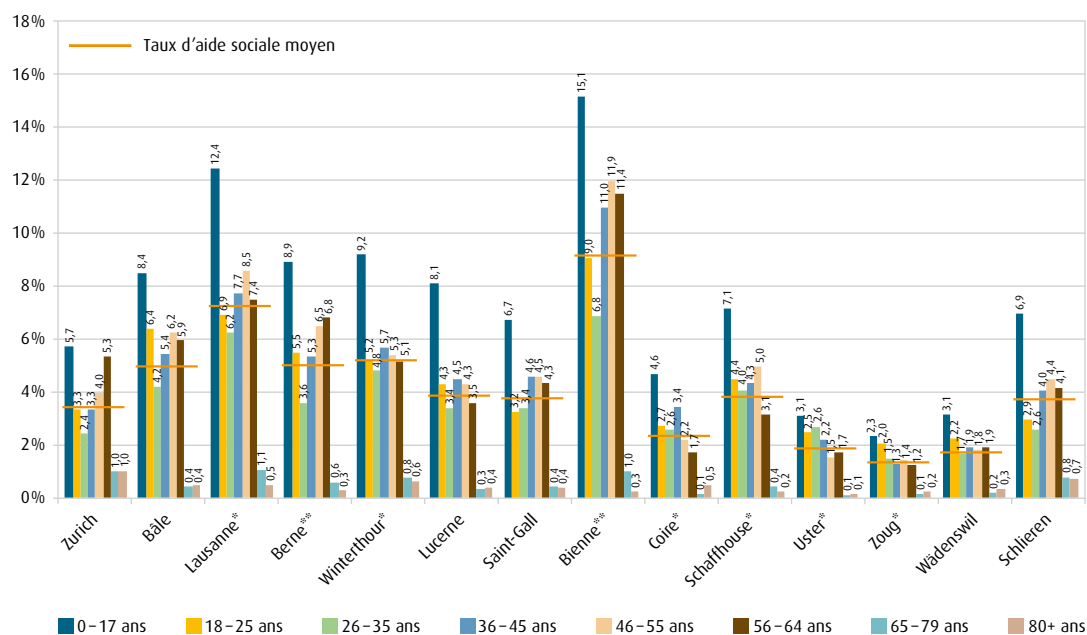
Note : Moyennes non pondérées sur les 14 villes. Source : OFS, statistique de l'aide sociale

Figure 2.11 : Taux d'aide sociale par groupe d'âge en moyenne sur les 14 villes, de 2020 à 2024



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

Figure 2.12 : Taux d'aide sociale par groupe d'âge en 2024



Notes :

* Ville avec système modernisé de transmission des données, interprétation prudente des résultats 2024 (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

** Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques.

Source : OFS, statistique de l'aide sociale

En comparaison avec les autres groupes d'âge, les enfants et les adolescents (0–17 ans) présentent un risque accru de dépendre de l'aide sociale dans toutes les villes. Il ressort clairement des éditions précédentes du rapport que les plus touchés sont ceux issus de familles monoparentales. Le taux d'aide sociale de cette catégorie marque une baisse significative dans les quatorze villes étudiées entre 2020 et 2024, et plus particulièrement à partir de 2022 (cf. figure 2.11).²³ Considéré sur la durée, le taux d'aide sociale chez les enfants et les adolescents régresse en particulier dans les villes de Zurich et Bâle. Cette tendance déjà signalée l'année dernière se poursuit également à Lucerne et à Wädenswil. Saint-Gall et Wädenswil indiquent aussi une baisse du taux d'aide sociale chez les 0–17 ans en 2024 (cf. figure 2.13).

En 2024, le taux d'aide sociale chez les jeunes adultes (18–25 ans) est de 4,3 % en moyenne dans les villes. Cette tranche d'âge est devenue une priorité politique dans les années 2000, incitant les villes et les cantons à introduire diverses mesures de soutien dans le but de corriger la multiplication du recours à l'aide sociale observée à cette époque. 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. Comme le montre la figure 2.14, le taux d'aide sociale des jeunes adultes continue de baisser dans presque toutes les villes en 2024. Le risque pour eux de dépendre d'une aide est en recul au cours des cinq dernières années à Zurich, Bâle, Saint-Gall et Schlieren. Cette évolution se poursuit également à Lucerne. À Wädenswil, en revanche, le taux d'aide sociale des jeunes adultes augmente de 0,4 point %.

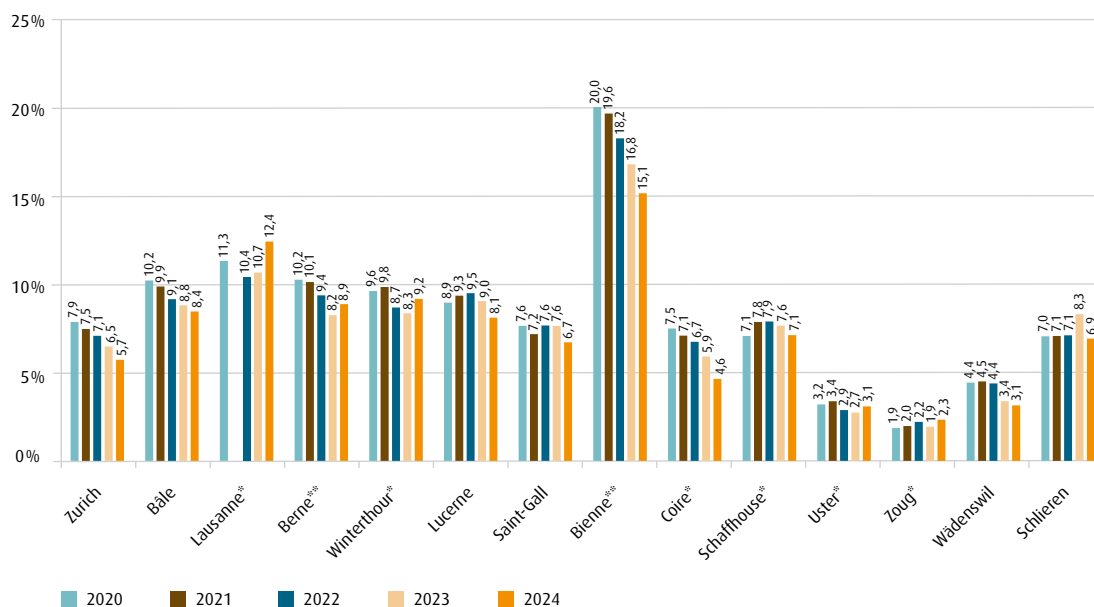
Pour les villes qui ont modernisé leur système de transmission des données en 2024, il est difficile d'apprécier l'évolution dans les différentes classes d'âge. Le taux d'aide sociale chez les mineurs diminue à Bienne, Coire et Schaffhouse, tandis qu'il augmente à Lausanne, Winterthour, Uster et Zoug. Chez les jeunes adultes, on constate une baisse à Lausanne, Winterthour, Bienne, Schaffhouse et Zoug mais une hausse à Coire et Uster. À Berne, des changements techniques compliquent l'interprétation des résultats pour l'année 2024 : alors que le taux d'aide sociale augmente chez les enfants et les adolescents, il reste stable chez les jeunes adultes.

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 les moins de 65 ans (2024 : 3,6 %) ; la courbe est en baisse constante depuis 2020 (cf. figure 2.11).

La tranche 36–45 ans marque une baisse significative depuis 2020, passant de 5,2 % à 4,6 % en 2024 en moyenne sur les quatorze villes. Ce mouvement s'est toutefois tassé récemment, de sorte que le taux en 2024 se situe au niveau de l'année précédente. Les personnes appartenant à ce groupe d'âge ont comparativement souvent des obligations de prise en charge d'enfants et peuvent nécessiter plus souvent un soutien compte tenu de l'augmentation en conséquence de leurs besoins de base – surtout lorsque la famille comprend plusieurs enfants.

²³ 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.

Figure 2.13 : Taux d'aide sociale chez les enfants et les adolescents (0–17 ans), de 2020 à 2024



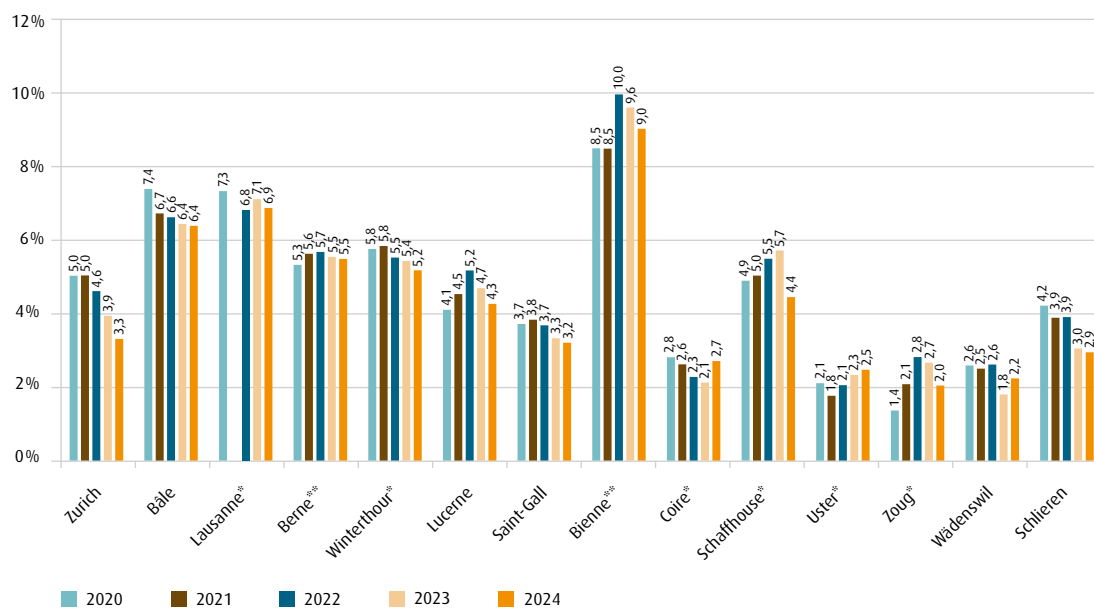
Notes : en raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021.

* Ville avec système modernisé de transmission des données, comparabilité limitée entre 2024 et l'année précédente (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

** Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques.

Source : OFS, statistique de l'aide sociale

Figure 2.14 : Taux d'aide sociale chez les jeunes adultes (18–25 ans), de 2020 à 2024



Notes : en raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021.

* Ville avec système modernisé de transmission des données, comparabilité limitée entre 2024 et l'année précédente (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

** Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques.

Source : OFS, statistique de l'aide sociale

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. En 2024, Lausanne, Bienne, Schaffhouse et Schlieren affichent dans cette catégorie le deuxième degré de risque de dépendre de l'aide sociale le plus élevé après les enfants et les adolescents. En chiffres absolus, le taux moyen d'aide sociale dans ce groupe indique un recul continu dans les villes depuis 2018 alors qu'il avait augmenté durant les dix années précédentes ; l'année 2024 marque toutefois une stabilisation au niveau de l'année précédente (cf. figure 2.11).²⁴

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 quota général moyen des villes comparées. Ce modèle se retrouve dans plusieurs villes, 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 et Berne, cette catégorie présente le deuxième risque le plus élevé de risque de dépendre de l'aide sociale. Après une nette augmentation jusqu'en 2018 suivie d'un recul constant à partir de 2020, le risque pour les personnes âgées entre 56 et 64 ans de devoir faire appel à un soutien marque un tournant à la hausse en 2024 en moyenne sur les quatorze villes (cf. figure 2.11).

Il reste très faible chez les personnes âgées de plus de 65 ans, en particulier au-delà 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 résidant 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 d'établissements médico-sociaux 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 (cf. figure 2.11).²⁵ En comparaison, on voit que le taux d'aide sociale dans ce groupe a plus que doublé depuis 2018 dans certaines villes. En revanche, le risque de devoir recourir à une aide chez les personnes de plus de 80 ans n'a guère changé ces dernières années.

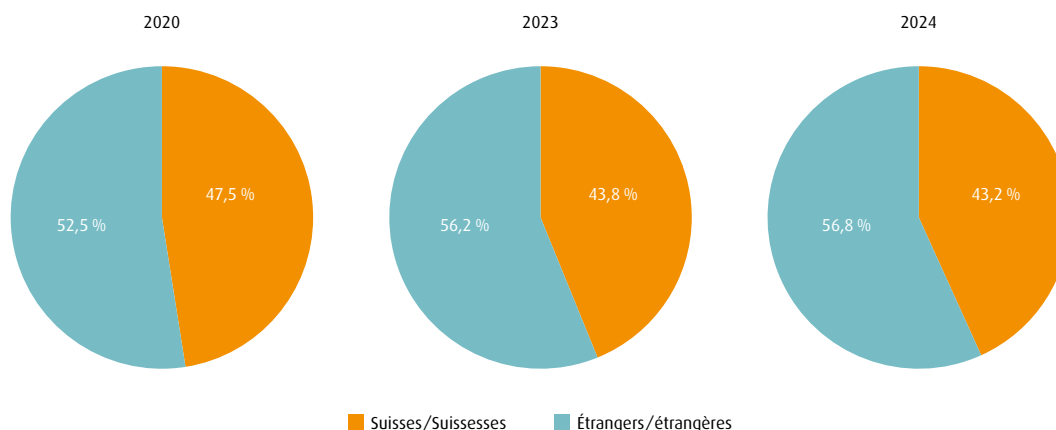
Nationalité

Comme le montre la figure 2.15, plus de la moitié des personnes bénéficiant de l'aide sociale en 2024 sont de nationalité étrangère (56,8 %) en moyenne sur les quatorze villes. Cette part a augmenté de 4,3 points % entre 2020 et 2024, soit une hausse plus importante que celle des étrangers dans la population, laquelle marque une progression de 1,6 point % au cours de la même période (cf. tableau A4 en annexe). Cette évolution s'explique par le nombre important de demandeurs d'asile arrivés entre 2014 et 2016. Après l'expiration des forfaits fédéraux, ils 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. 2.1). 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 2020 et 2022. Après avoir déjà ralenti en 2023, ce processus se stabilise pratiquement en 2024. La plupart des villes signale une baisse aussi bien du nombre que de la part des personnes relevant de l'asile bénéficiant d'une aide (cf. tableau A9 en annexe). Ainsi, sur la totalité des ressortissants étrangers bénéficiant de l'aide sociale, la part de ces personnes soutenues reste stable en moyenne sur les quatorze villes (2024 : 56,8 %). En chiffres absolus, leur nombre est même en baisse dans plusieurs villes (par exemple Zurich, Lucerne et Saint-Gall).

²⁴ 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, Schuwy, 2019).

²⁵ Pour des informations complémentaires, voir von Gunten et al., 2015

Figure 2.15 : Part des bénéficiaires de l'aide sociale selon la nationalité dans les 14 villes, en 2020, 2023 et 2024



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

Dans les quatorze villes étudiées, les étrangers constituent en moyenne une part de 32,1 % de la population résidante (cf. tableau A4 en annexe). Celle-ci étant inférieure à celle correspondante dans l'aide sociale (56,8 %), on peut en déduire un risque accru de dépendre de l'aide sociale pour cette catégorie. La nationalité ou l'origine en soi n'est toutefois pas le facteur déterminant. Ce constat 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 constituent 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 des facteurs déterminants.²⁶

En moyenne sur les quatorze villes comparées, le taux d'aide sociale des personnes de nationalité étrangère s'élève à 7,3 % en 2024. Les différences entre les villes sont toutefois considérables : alors qu'il dépasse les 10 % à Bienne, Winterthour et Berne, ce taux est d'environ 4 % ou moins à Zoug, Uster et Wädenswil (cf. figure 2.16).

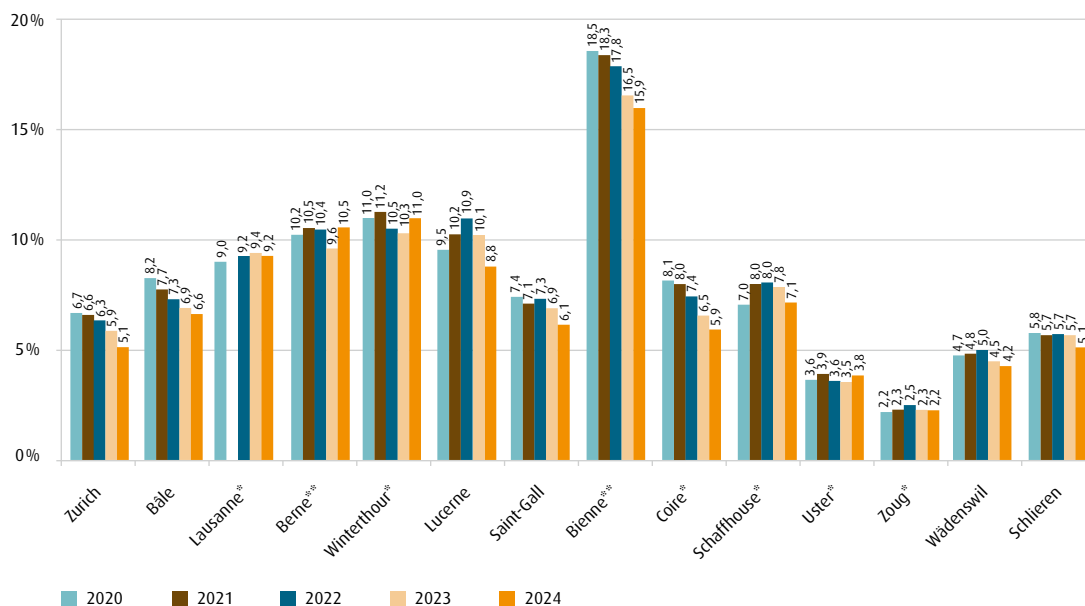
L'évolution sur la durée montre que le taux moyen d'aide sociale pour les étrangers sur les quatorze villes a légèrement augmenté entre 2019 et 2021, passant de 7,9 % à 8,1 %, ce qui est probablement lié à la situation dans le domaine de l'asile et des réfugiés (voir ci-après). Il a baissé à partir de 2022 (8,0 %) pour s'établir à 7,3 % en 2024. Dans le détail, on peut résumer le tableau comme suit (cf. figure 2.16) : les écarts les plus importantes par rapport à l'année précédente sont observés à Lucerne (-1,4 point % à 8,8 %), Saint-Gall (-0,8 point % à 6,1 %) et Zurich (-0,7 point % à 5,1 %) ; plusieurs villes indiquent une baisse sur le long terme (Zurich, Bâle, Bienne, Coire). L'évolution observée dans les villes ayant modernisé leur système de transmission des données (en particulier l'augmentation à Winterthour et à Uster) ne peut être interprétée de manière exhaustive en raison des nouveaux processus, tout comme à Berne où l'augmentation est probablement due à d'autres changements techniques.

²⁶ Salzgeber et al., 2016

Comme il ressort des figures 2.16 et 2.17, le taux des étrangers à l'aide sociale en 2024 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 environ. Dans les autres villes, le taux d'aide sociale au sein de la population étrangère est 2,4 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. Les étrangers résidant en Suisse sont le plus souvent de condition aisée et/ou appartiennent à une main d'œuvre qualifiée recherchée et leur risque de dépendre de l'aide sociale est donc inférieur à la moyenne. Seule une partie de la population étrangère se trouve dans une situation de grande vulnérabilité sociale.

Figure 2.16 : Évolution du taux des étrangers à l'aide sociale de 2020 à 2024



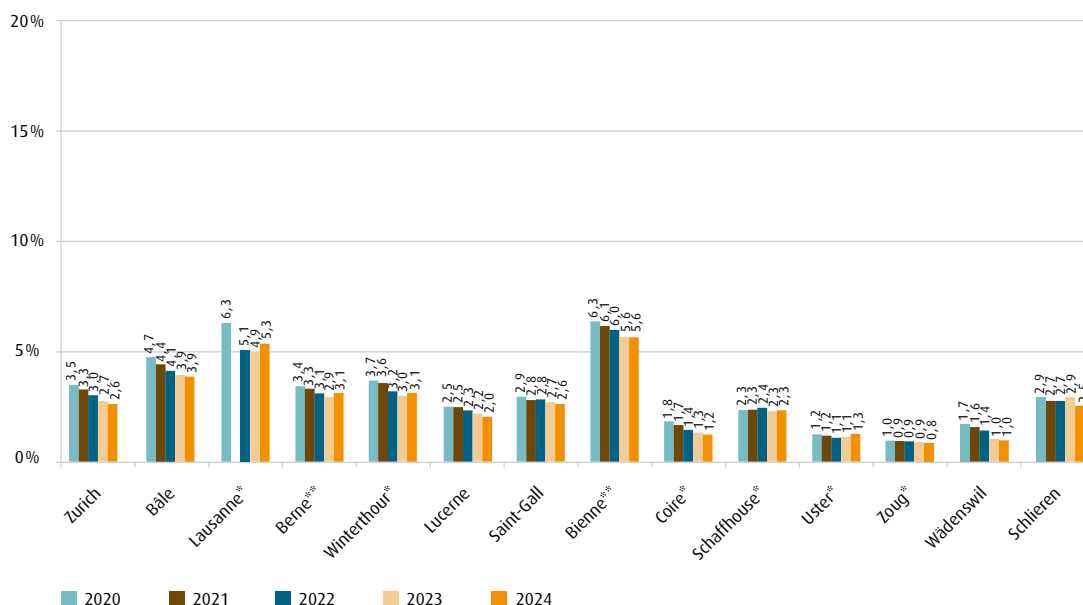
Notes : en raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021.

* Ville avec système modernisé de transmission des données, comparabilité limitée entre 2024 et l'année précédente (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

** Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques.

Source : OFS, statistique de l'aide sociale

Figure 2.17 : Évolution du taux d'aide sociale parmi les Suisses de 2020 à 2024



Notes : en raison de changements techniques, il manque pour Lausanne les données concernant l'année 2021.

* Ville avec système modernisé de transmission des données, comparabilité limitée entre 2024 et l'année précédente (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

** Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques.

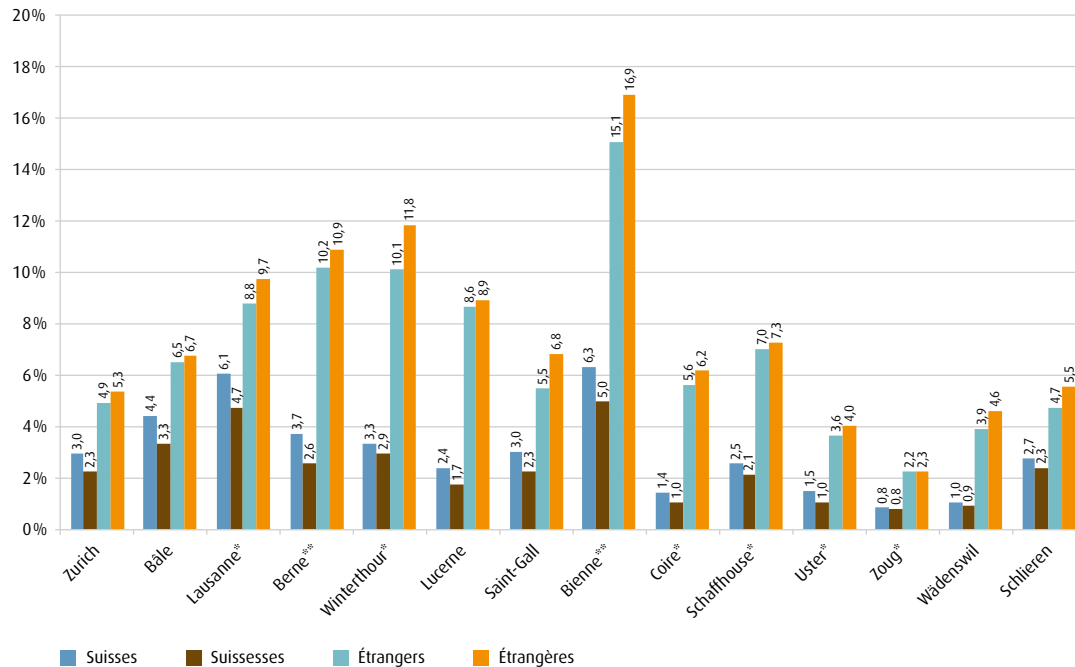
Source : OFS, statistique de l'aide sociale

En moyenne sur les villes, le taux d'aide sociale chez les personnes de nationalité suisse s'élève à 2,7 % en 2024. Comme dans le cas de la population étrangère, il existe des différences entre les villes. C'est à Bienne, Lausanne et Bâle que ce taux est le plus élevé ; à Zoug, Wädenswil, Coire et Uster, il ne dépasse pas 1,3 % (cf. figure 2.17). Le risque pour les Suisses de dépendre de l'aide sociale a reculé en moyenne de 0,5 point % entre 2020 et 2024. Les baisses les plus importantes sur cette période sont enregistrées dans les grandes villes, ainsi de Lausanne, Bâle et Zurich avec 0,9 point % suivies de Wädenswil et Bienne avec 0,7 point %. Par rapport à l'année précédente, ce taux marque un recul en général. Cette baisse régulière du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité suisse est probablement due à la situation favorable qu'a connu le marché du travail ces dernières années. L'augmentation du chômage et des sorties de l'assurance-chômage, observable dans de nombreuses villes (cf. figures 2.8 et 2.9), n'a généralement qu'un effet différé sur 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 2.18). Parmi les étrangers, les femmes sont plus exposées au risque de dépendre de l'aide sociale que les hommes, un tableau qui se confirme dans toutes les villes. Chez les Suisses, c'est l'inverse : la part des femmes à l'aide sociale est dans toutes les villes moins élevée que celle des hommes.

Figure 2.18 : Taux d'aide sociale par nationalité et par sexe, en 2024



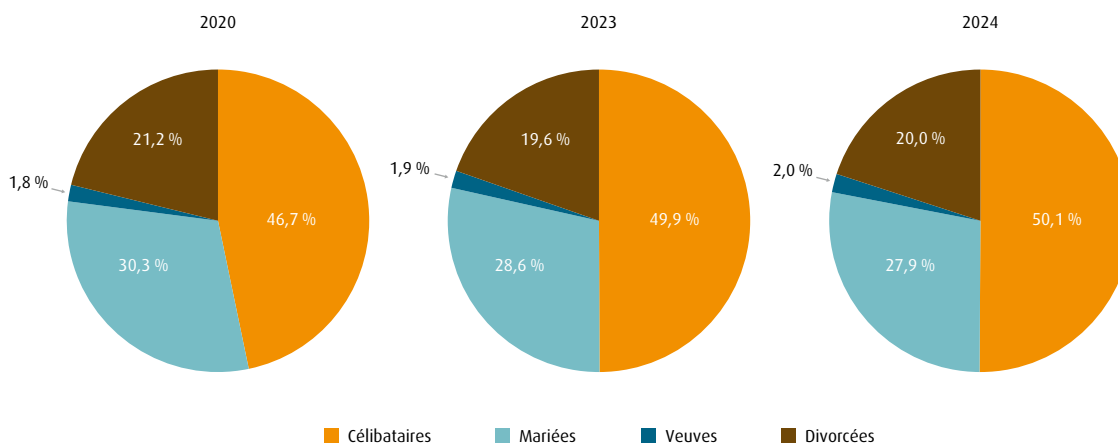
Notes :

* Ville avec système modernisé de transmission des données, interprétation prudente des résultats 2024 (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

** Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques.

Source : OFS, statistique de l'aide sociale

Figure 2.19 : Part des bénéficiaires de l'aide sociale selon l'état civil en moyenne dans les 14 villes, en 2020, 2023 et 2024 (dès 18 ans)



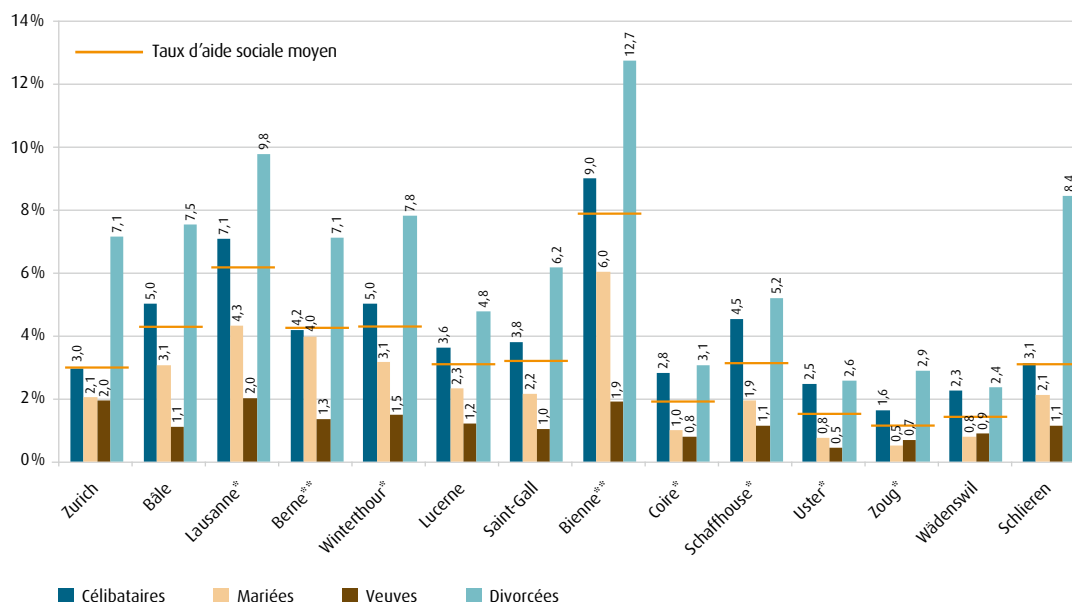
Note : Moyennes non pondérées sur les 14 villes. Source : OFS, statistique de l'aide sociale

En 2024, en moyenne sur les quatorze villes comparées, 50,1 % des adultes bénéficiant de l'aide sociale sont célibataires, 27,9 % mariés, 20 % divorcés et 2 % veufs (cf. figure 2.19). La part des célibataires a augmenté de 3,4 points % environ au cours des cinq dernières années ; celle des veufs et veuves, de 0,2 point %. Pour les personnes mariées comme pour celles divorcées, on note au contraire une baisse (respectivement de -2,4 points % et de -1,2 point %) sur la même période. Au sein de la population, la part de ces catégories se monte en moyenne sur les villes comparées à 40,4 % pour les célibataires, 43,4 % pour les mariés, 11,1 % pour les divorcés et 5,0 % pour les veufs (cf. tableau A8 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. Cette restriction s'applique également au taux moyen par ville, représenté sans la figure 2.20. L'exclusion des mineurs explique une valeur plus basse (voir par exemple figure 2.6).

Dans les quatorze villes étudiées, les personnes divorcées enregistrent le taux d'aide sociale le plus élevé. Le risque pour elles de dépendre de l'aide sociale est le plus marqué à Bienne et Lausanne (plus de 9 %), suivies de Schlieren (8,4 %) puis de Winterthour, Bâle, Zurich et Berne (entre 7,1 % et 7,8 %). À Saint-Gall, Schaffhouse et Lucerne, il se situe entre 4,8 % et 6,6 %. Dans les autres villes, le taux des divorcés à l'aide sociale est de 3,1 % ou moins. Chez les personnes mariées, le taux d'aide sociale est inférieur à la moyenne dans toutes les villes (cf. figure 2.20). Une comparaison du taux d'aide sociale chez les personnes divorcées et celles mariées²⁷ (indépendamment de la situation familiale) montre que le risque de devoir recourir à un soutien après un divorce varie fortement selon le lieu de domicile. À Zoug, les divorcés ont un risque plus de cinq fois plus élevé que les personnes mariées (sachant toutefois que, en l'occurrence, 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 2,5 à 4 fois plus élevé que celui des personnes mariées (Schlieren, Zurich, Uster, Coire, Wädenswil, Saint-Gall, Schaffhouse, Winterthour et Bâle) ; le ratio est de deux contre un environ à Lausanne, Bienne, Lucerne et Berne.

Figure 2.20 : Taux d'aide sociale selon l'état civil en 2024 (18 ans et plus)



Notes : 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.

* Ville avec système modernisé de transmission des données, interprétation prudente des résultats 2024 (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

** Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques.

Source : OFS, statistique de l'aide sociale

²⁷ Sur le contexte des divorces en tant que risque social, voir Fluder, Kessler, Schuwy, 2024

Mises à part Zurich, Berne 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 cette catégorie, l'état civil ne donne guère d'indications sur les raisons du recours à l'aide sociale. Différents facteurs peuvent être déterminants à cet égard. 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.²⁸

Formation

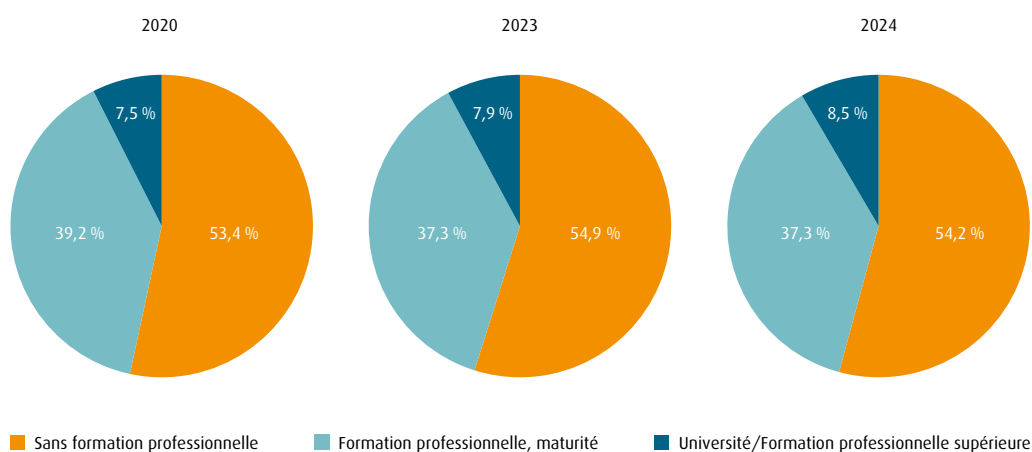
Dans les quatorze villes comparées, on compte en 2024 en moyenne 54,2 %, soit plus de la moitié, des adultes bénéficiant de l'aide sociale sans aucune formation professionnelle reconnue (cf. figure 2.21)²⁹. Au-dessus de cette moyenne figurent Lausanne (60,9 %), Lucerne (60,3 %), Saint-Gall (58,3 %), Bienne (60,1 %), Coire (54,4 %) et Schlieren (61,9 %) et au-dessous se trouvent Zurich (52,2 %), Bâle (51,5 %), Uster (43,1 %), Zoug (45,8 %) et Wädenswil (42,6 %). Avec 54,2 %, Winterthour correspond précisément à la moyenne. La proportion de personnes

sans formation professionnelle reconnue a augmenté de manière continue entre 2017 et 2022. 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. Cette tendance marque toutefois le pas depuis 2023 dans la plupart des villes.

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, 37,3 % des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 18 ans et plus disposent d'une formation professionnelle ou d'un diplôme de maturité³⁰, sachant que cette part tend à diminuer sur le long terme (2020 : 39,2 %). Comme pour les bénéficiaires de l'aide sociale sans formation professionnelle reconnue, cette évolution se tasse toutefois depuis 2023.

Pour ce qui est des bénéficiaires de l'aide sociale en possession d'un diplôme d'études supérieures (université ou formation professionnelle supérieure), leur part est comparativement moindre (8,5 %). Elle se maintient entre 6,9 % et 8,5 % depuis cinq ans.

Figure 2.21 : Part des bénéficiaires de l'aide sociale selon la formation accomplie la plus élevée en moyenne, en 2020, 2023 et 2024 (dès 18 ans)



Note : moyennes non pondérées sur douze villes. Les données de Berne et de Schaffhouse ne sont pas représentées sur le graphique (voir note de bas de page 29), raison pour laquelle les valeurs indiquées ne sont pas directement comparables à celles des éditions précédentes du rapport. Source : OFS, statistique de l'aide sociale

²⁸ Beyeler, Salzgeber, Schuwey, 2017

²⁹ La modernisation du système de transmission des données à Schaffhouse et d'autres changements techniques à Berne altèrent la plausibilité des variations du niveau de formation des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à l'année précédente. Les deux villes sont donc exclues de la figure 2.21.

³⁰ 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.

Situation d'activité

La modernisation de la SAS modifie la manière dont la situation d'activité est déterminée. Alors que l'ancienne statistique reposait à cet égard sur des estimations fournies par les personnes chargées du dossier, il est possible désormais de tirer cette donnée des sources de revenus disponibles ou de la comptabilité clients enregistrées selon le nouveau système. Une personne pour laquelle sont comptabilisés des revenus professionnels ou des indemnités journalières de chômage est considérée comme active occupée respectivement sans emploi. Si elle perçoit une rente de l'assurance-invalidité ou de l'AVS, elle est considérée comme non active. Cette opérationnalisation a été élaborée et validée en collaboration avec les principaux groupes impliqués dans la SAS. L'introduction de la SAS modernisée devrait, en conséquence, induire une diminution du nombre de personnes actives et de chômeurs. En raison d'autres changements techniques, il a également fallu exclure les données fournies par la ville de Berne. L'évaluation suivante (figure 2.22) prend en compte les données de six villes (Zurich, Bâle, Lucerne, Saint-Gall, Wädenswil et Schlieren ; cf. aussi chap. 2.1).

Après avoir augmenté de manière quasi constante au cours des dernières années (2017 : 25,1 %) dans les six villes comparées, la part moyenne des personnes actives diminue en 2023 et 2024. En 2024, 26,6 % en moyenne des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de 15 ans et plus exercent une activité lucrative (cf. figure 2.22). Ce ratio varie d'une ville à l'autre : il est relativement élevé à Wädenswil (34,3 %) et à Bâle (29,7 %), plutôt faible à Zurich (17,2 %) et Saint-Gall (22,7 %) et se situe à 27,9 % et 27,7 % à Schlieren et Lucerne. 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

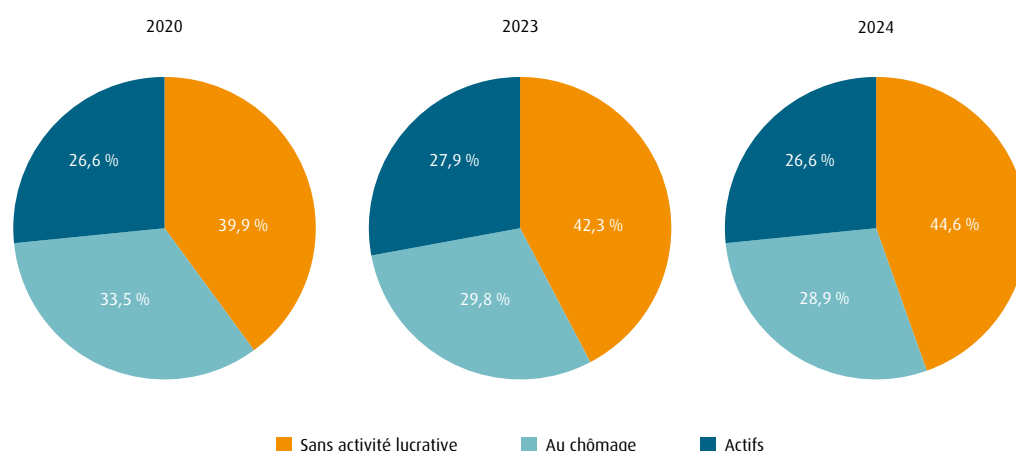
d'un faible taux d'activité, de conditions de travail précaires (travail sur appel, travail occasionnel, emploi à durée déterminée) et/ou de bas salaires.

Par ailleurs, en 2024, 28,9 % des bénéficiaires de l'aide sociale en moyenne sur les six villes prises en compte ici sont inscrits au chômage. Cette part de personnes sans emploi est comparative-ment élevée dans les villes de Bâle et Saint-Gall, avec des valeurs supérieures à 34 % ; à Zurich, Lucerne, Wädenswil et Schlieren, elle est inférieure à 27 %. 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, 44,6 % en moyenne des bénéficiaires de l'aide sociale dans les villes étudiées sont des personnes non actives. Il s'agit de personnes qui ne sont temporairement ou définitivement pas disponibles sur le marché du travail en raison de circonstances particulières tels une maladie, un accident, une formation³¹, des obligations familiales ou l'âge.

Depuis que le taux d'aide sociale en Suisse a commencé à diminuer durablement entre 2017 et 2018, la part des chômeurs bénéficiant de l'aide sociale a diminué de 7,4 points % en moyenne dans les villes. On peut voir ainsi que le nombre absolu des 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 la part des bénéficiaires de l'aide sociale actifs ou non actifs a augmenté par rapport à celle des bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi.

Figure 2.22 : Part des bénéficiaires de l'aide sociale selon la situation en matière d'emploi en moyenne, en 2020, 2023 et 2024 (dès 15 ans)



Note : moyennes non pondérées sur six villes. Vu l'impossibilité de calculer durant la phase de fonctionnement parallèle les indicateurs pour les villes ayant modernisé leur système de transmission des données (cf. chap. 2.1), celles-ci ne sont pas prises en compte dans l'évaluation. Les calculs excluent également la ville de Berne à cause de changements techniques. Source : OFS, statistique de l'aide sociale

³¹ Les apprentis sont comptés parmi les personnes actives.

2.5 Annexes

Tableau A1 : État de modernisation du système par ville

	Livraison des données déterminantes pour l'aide sociale économique	Mois du passage au système modernisé	Pondération dossiers	Pondération personnes
Zurich	non modernisée			
Bâle	non modernisée			
Lausanne	modernisée	2024/06	1,18	1,17
Berne	non modernisée			
Winterthour	modernisée	2024/05	1,10	1,09
Lucerne	non modernisée			
Saint-Gall	non modernisée			
Bienne	modernisée	2024/09	1,22	1,20
Coire	modernisée	2024/09	1,24	1,23
Schaffhouse	modernisée	2024/09	1,23	1,21
Uster	modernisée	2024/05	1,14	1,13
Zoug	modernisée	2024/11	1,48	1,49
Wädenswil	non modernisée			
Schlieren	non modernisée			

Notes : une ville est considérée comme ayant modernisé son système dès lors qu'elle a livré au moins une série de données déterminantes pour l'aide sociale économique selon les nouveaux processus. Seules les données livrées effectivement à l'aide du système modernisé sont pondérées. Les autres données provenant de la même ville (par exemple, celles fournies par des institutions actives dans le domaine de l'asile et des réfugiés) ne sont pas prises en compte. Source : OFS, statistique de l'aide sociale

Tableau A2 : Part des dossiers d'aide sociale enregistrés dans chaque service social par rapport à la totalité des dossiers selon la SAS

	Part dossiers d'aide sociale du service social sur total dossiers de la ville selon SAS 2024	Part dossiers d'aide sociale du service social sur total dossiers de la ville selon SAS 2023
Zurich	93,3 %	92,1 %
Bâle	100,0 %	100,0 %
Lausanne [*]	94,7 %	92,2 %
Berne ^{**}	99,5 %	99,8 %
Winterthour [*]	99,9 %	100,0 %
Lucerne	87,3 %	85,8 %
Saint-Gall	100,0 %	100,0 %
Bienne ^{**}	99,9 %	99,7 %
Coire [*]	54,9 %	85,5 %
Schaffhouse [*]	96,6 %	96,0 %
Uster [*]	100,0 %	100,0 %
Zoug [*]	64,5 %	63,4 %
Wädenswil	100,0 %	100,0 %
Schlieren	92,2 %	92,4 %

Notes : la part des dossiers d'aide sociale dans les services sociaux se base sur les chiffres fournis par ces derniers à l'OFS. Les autres dossiers d'aide sociale sont traités par d'autres organisations, telles que les services sociaux pour réfugiés. Les chiffres correspondants sont fournis séparément à l'OFS.

^{*} Ville avec système modernisé de transmission des données, interprétation prudente des résultats 2024 (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

^{**} Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques.

Source : OFS, statistique de l'aide sociale

Tableau A3 : Population résidente permanente en 2024

	Population en 2024 (31.12.2023)	Variation par rapport à 2023 (31.12.2022)	Variation par rapport à 2020 (31.12.2019)
Zurich	433 989	1,5 %	3,3 %
Bâle	176 329	1,6 %	1,8 %
Lausanne	144 160	1,9 %	3,4 %
Berne	136 988	1,8 %	1,8 %
Winterthour	119 315	2,1 %	5,4 %
Lucerne	85 534	2,0 %	4,0 %
Saint-Gall	78 213	1,7 %	2,8 %
Bienne	55 932	1,6 %	0,6 %
Coire	38 949	2,2 %	5,0 %
Schaffhouse	38 666	2,5 %	5,6 %
Uster	36 352	1,7 %	3,8 %
Zoug	31 995	1,7 %	4,5 %
Wädenswil	25 753	2,2 %	4,6 %
Schlieren	20 581	1,1 %	9,5 %
Total population	1 422 756		
Moyenne 14 villes		1,8 %	4,0 %

Notes : population résidente 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 A4 : Part de la population résidente étrangère en 2024

	Part étrangers 2024 (31.12.2023)	Variation par rapport à 2023 en points % (31.12.2022)	Variation par rapport à 2020 en points % (31.12.2019)
Zurich	33,8 %	0,8 %	1,3 %
Bâle	39,5 %	1,0 %	1,6 %
Lausanne	42,5 %	0,6 %	0,1 %
Berne	25,5 %	1,0 %	0,7 %
Winterthour	26,4 %	1,2 %	1,8 %
Lucerne	27,0 %	1,6 %	2,6 %
Saint-Gall	33,6 %	1,2 %	2,1 %
Bienne	34,1 %	0,9 %	0,1 %
Coire	23,5 %	1,5 %	3,2 %
Schaffhouse	30,5 %	1,2 %	2,4 %
Uster	24,7 %	0,9 %	1,7 %
Zoug	37,3 %	1,2 %	2,9 %
Wädenswil	23,9 %	1,2 %	1,6 %
Schlieren	46,8 %	0,9 %	0,7 %
Moyenne 14 villes	32,1 %	1,1 %	1,6 %

Notes : la variation en points de pourcentage indique la différence entre deux pourcentages : par exemple, la part d'étrangers à Saint-Gall était de 32,4 % en 2023 et de 33,6 en 2024, ce qui correspond à une augmentation de 1,2 point %. Source : OFS, STATPOP

Tableau A5 : Part de personnes relevant de l'asile dans la population en 2024

	Personnes relevant de l'asile 2024 (31.12.2023)	Par rapport à la population en 2024 (31.12.2023)	Variation par rapport à 2023 en points % (31.12.2022)	Variation par rapport à 2020 en points % (31.12.2019)
Zurich	7 870	1,81 %	0,11 %	0,16 %
Bâle	2 580	1,46 %	0,05 %	0,17 %
Lausanne	3 095	2,15 %	-0,13 %	-0,05 %
Berne	3 199	2,34 %	0,19 %	0,28 %
Winterthour	3 304	2,77 %	0,13 %	0,72 %
Lucerne	2 478	2,90 %	-0,08 %	0,36 %
Saint-Gall	1 794	2,29 %	0,05 %	0,13 %
Bienne	2 096	3,75 %	-0,08 %	-0,33 %
Coire	1 163	2,99 %	-0,02 %	0,38 %
Schaffhouse	968	2,50 %	-0,04 %	0,34 %
Uster	250	0,69 %	0,06 %	0,00 %
Zoug	375	1,17 %	0,16 %	0,32 %
Wädenswil	289	1,12 %	0,07 %	0,02 %
Schlieren	300	1,46 %	0,08 %	0,05 %
Total	29 761			
Moyenne 14 villes		2,10 %	0,04 %	0,18 %

Notes : 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 A6 : Composition des types de ménages dans la population des villes en 2024 (31.12.2023)

	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	45,1 %	11,1 %	16,8 %	7,1 %	2,7 %	10,3 %	3,9 %	2,9 %	80,2 %	19,8 %
Bâle	48,8 %	12,7 %	13,4 %	6,6 %	3,1 %	9,3 %	3,1 %	3,0 %	81,5 %	18,5 %
Lausanne	48,9 %	9,8 %	13,6 %	7,2 %	4,3 %	9,0 %	4,0 %	3,2 %	79,5 %	20,5 %
Berne	47,6 %	11,6 %	15,8 %	6,5 %	2,8 %	8,8 %	3,7 %	3,2 %	81,5 %	18,5 %
Winterthour	38,7 %	15,5 %	14,8 %	7,9 %	2,9 %	12,8 %	3,3 %	4,0 %	77,0 %	23,0 %
Lucerne	45,9 %	14,1 %	15,9 %	6,5 %	2,6 %	9,6 %	3,0 %	2,4 %	82,5 %	17,5 %
Saint-Gall	46,7 %	14,3 %	13,4 %	7,0 %	2,7 %	10,4 %	2,5 %	3,1 %	81,3 %	18,7 %
Bienne	47,7 %	12,8 %	12,3 %	6,7 %	4,3 %	9,0 %	3,7 %	3,6 %	79,4 %	20,6 %
Coire	43,7 %	17,2 %	13,9 %	7,5 %	2,5 %	10,0 %	2,6 %	2,6 %	82,3 %	17,7 %
Schaffhouse	42,7 %	17,4 %	12,5 %	7,7 %	2,5 %	11,0 %	2,4 %	3,8 %	80,3 %	19,7 %
Uster	35,8 %	17,9 %	13,8 %	8,3 %	2,6 %	14,4 %	3,0 %	4,2 %	75,8 %	24,2 %
Zoug	37,6 %	17,5 %	13,0 %	9,3 %	1,9 %	14,6 %	2,9 %	3,2 %	77,4 %	22,6 %
Wädenswil	34,1 %	19,8 %	13,4 %	9,2 %	2,3 %	13,8 %	3,1 %	4,3 %	76,5 %	23,5 %
Schlieren	37,6 %	14,0 %	14,9 %	10,5 %	2,5 %	11,9 %	3,0 %	5,6 %	77,1 %	22,9 %
Moyenne	42,9 %	14,7 %	14,1 %	7,7 %	2,8 %	11,1 %	3,2 %	3,5 %	79,5 %	20,5 %

Source : OFS, STATPOP

Tableau A7 : Parts des groupes d'âge dans la population résidente en 2024 (31.12.2023)

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

Source : OFS, STATPOP

Tableau A8 : Parts des groupes d'état civil dans la population résidente âgée de 18 ans et plus, en 2024 (31.12.2023)

	Total Personnes dès 18 ans				Hommes dès 18 ans (total 100 %)				Femmes dès 18 ans (total 100 %)			
	célibataires	maritées	veuves	divorcées	célibataires	marités	veufs	divorcés	célibataires	maritées	veuves	divorcées
Zurich	49,7 %	36,5 %	3,8 %	10,0 %	53,1 %	37,4 %	1,5 %	7,9 %	46,3 %	35,5 %	6,1 %	12,1 %
Bâle	42,6 %	40,3 %	5,3 %	11,8 %	45,7 %	42,4 %	2,1 %	9,8 %	39,7 %	38,4 %	8,3 %	13,7 %
Lausanne	48,2 %	36,3 %	4,2 %	11,3 %	51,4 %	38,3 %	1,6 %	8,7 %	45,2 %	34,4 %	6,7 %	13,7 %
Berne	48,9 %	36,1 %	4,6 %	10,4 %	51,4 %	38,2 %	1,9 %	8,5 %	46,6 %	34,2 %	7,0 %	12,2 %
Winterthour	39,0 %	45,5 %	4,8 %	10,7 %	42,7 %	46,8 %	2,0 %	8,5 %	35,4 %	44,3 %	7,5 %	12,8 %
Lucerne	45,1 %	39,1 %	5,3 %	10,5 %	48,3 %	41,1 %	2,1 %	8,4 %	42,1 %	37,3 %	8,2 %	12,3 %
Saint-Gall	41,9 %	42,3 %	5,0 %	10,9 %	46,2 %	43,2 %	2,2 %	8,4 %	37,6 %	41,4 %	7,7 %	13,3 %
Bienne	39,2 %	40,6 %	5,9 %	14,2 %	44,1 %	41,9 %	2,3 %	11,7 %	34,6 %	39,4 %	9,4 %	16,7 %
Coire	37,2 %	44,7 %	6,1 %	12,0 %	41,3 %	46,5 %	2,6 %	9,7 %	33,4 %	43,1 %	9,4 %	14,1 %
Schaffhouse	34,3 %	47,7 %	6,3 %	11,7 %	38,7 %	49,6 %	2,4 %	9,3 %	30,2 %	45,9 %	9,9 %	14,0 %
Uster	33,9 %	50,0 %	5,0 %	11,1 %	37,3 %	51,6 %	2,3 %	8,8 %	30,7 %	48,4 %	7,6 %	13,3 %
Zoug	34,7 %	50,5 %	4,7 %	10,1 %	37,9 %	51,2 %	2,0 %	8,8 %	31,4 %	49,7 %	7,4 %	11,5 %
Wädenswil	32,1 %	51,2 %	5,3 %	11,4 %	35,6 %	53,1 %	2,5 %	8,9 %	28,9 %	49,5 %	8,0 %	13,7 %
Schlieren	39,4 %	46,5 %	4,1 %	10,0 %	43,7 %	46,2 %	1,5 %	8,6 %	34,8 %	46,8 %	7,0 %	11,4 %
Moyenne 14 villes	40,4 %	43,4 %	5,0 %	11,1 %	44,1 %	44,8 %	2,1 %	9,0 %	36,9 %	42,0 %	7,9 %	13,2 %

Source : OFS, STATPOP

Tableau A9 : Bénéficiaires de l'aide sociale relevant de l'asile, de 2021 à 2024

	Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale relevant de l'asile (permis B et F)				Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale relevant de l'asile sur le total des personnes soutenues				Variations 2024 par rapport à 2023			
									Bénéficiaires relevant de l'asile		Autres personnes soutenues	
									Nombre	Part	Nombre	Part
Zurich	2750	3254	3263	2999	18 %	20 %	19 %	16 %	-504	-3,4 %	-620	-4,1 %
Bâle	851	850	847	855	10 %	10 %	9 %	9 %	1	0,0 %	-78	-0,9 %
Lausanne*	1233	1204	1202	1125	12 %	12 %	13 %	10 %	29	0,3 %	755	7,2 %
Berne**	1272	1146	1173	1150	19 %	19 %	18 %	17 %	126	1,8 %	616	9,0 %
Winterthour*	1487	1355	1253	1203	24 %	24 %	22 %	19 %	132	2,1 %	409	6,6 %
Lucerne	857	912	1021	895	26 %	26 %	28 %	25 %	-55	-1,7 %	-178	-5,4 %
Saint-Gall	338	410	439	449	11 %	13 %	14 %	14 %	-72	-2,4 %	-83	-2,8 %
Bienne**	864	922	957	928	17 %	18 %	17 %	16 %	-58	-1,1 %	70	1,4 %
Coire*	349	348	388	367	38 %	37 %	38 %	33 %	1	0,1 %	-32	-3,5 %
Schaffhouse*	363	397	361	314	25 %	26 %	23 %	21 %	-34	-2,3 %	-47	-3,2 %
Uster*	43	54	56	53	6 %	9 %	9 %	8 %	-11	-1,6 %	91	13,2 %
Zoug*	99	104	108	86	23 %	24 %	23 %	20 %	-5	-1,2 %	3	0,6 %
Wädenswil	121	119	115	94	27 %	26 %	21 %	17 %	2	0,4 %	-8	-1,8 %
Schlieren	91	103	102	88	12 %	12 %	13 %	11 %	-12	-1,6 %	-70	-9,1 %

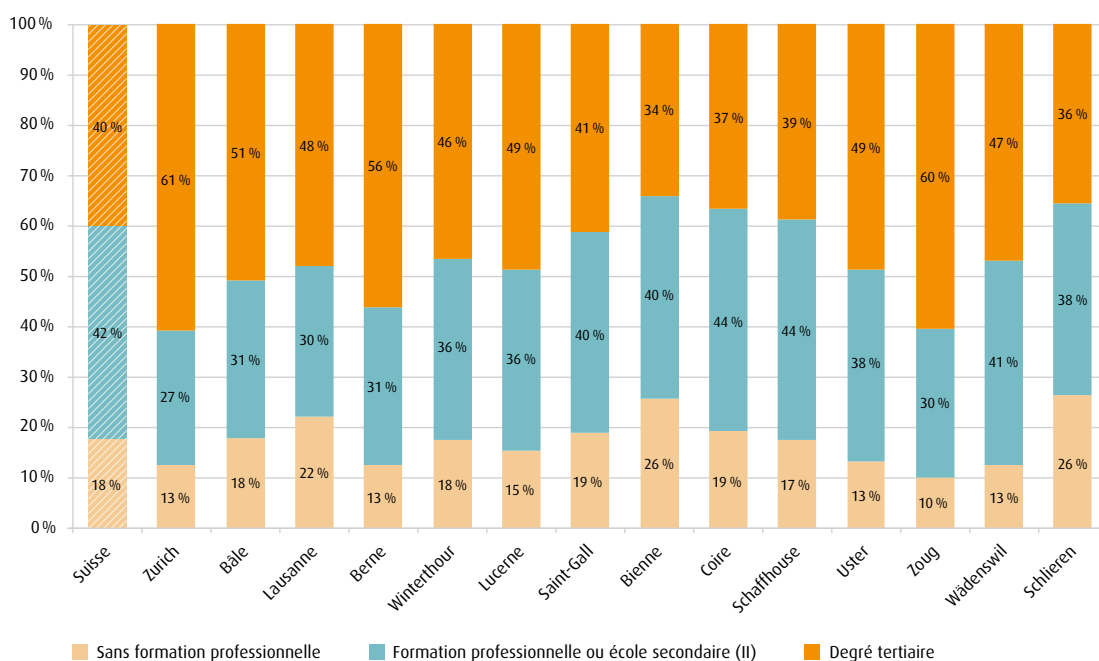
Notes : les personnes ayant obtenu l'asile et au bénéfice actuellement d'un permis d'établissement (C) ou de la nationalité suisse sont classées parmi les « autres personnes soutenues ». Sont considérées comme soutenues les personnes bénéficiant de l'asile (B), les personnes admises à titre provisoire bénéficiant de l'asile (F) et les personnes admises à titre provisoire (F) qui ont perçu une prestation d'aide sociale durant l'année de référence.

* Ville avec système modernisé de transmission des données, comparabilité limitée entre 2024 et l'année précédente (cf. chap. 2.1 et début du chap. 2.2).

** Les données de Berne et Bienne pour 2024 sont à interpréter avec prudence car liées à des changements techniques.

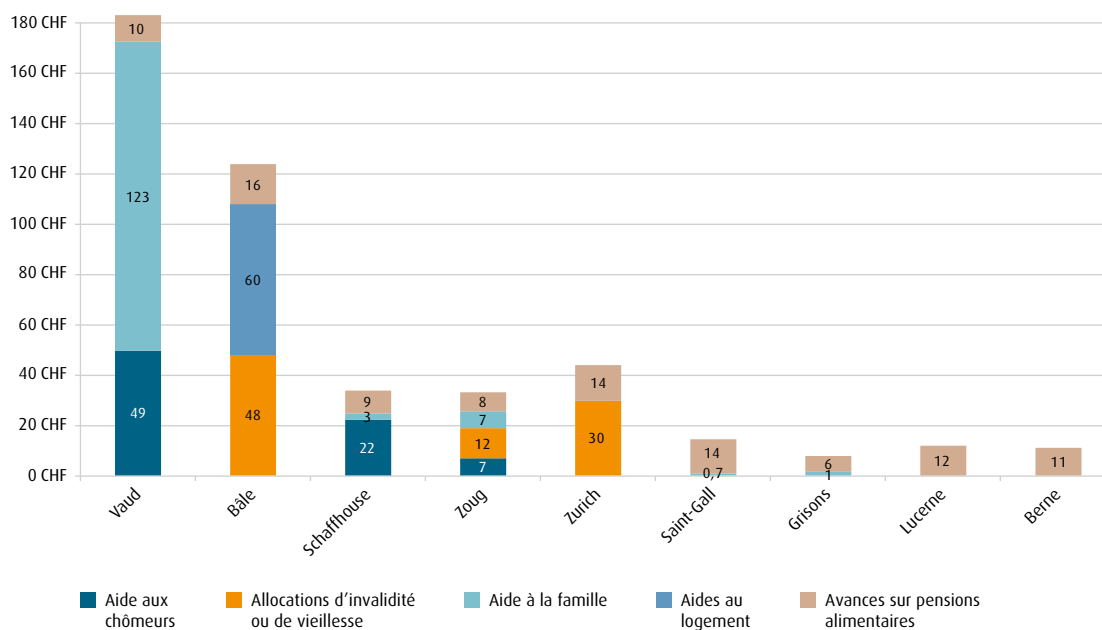
Source : OFS, statistique de l'aide sociale

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



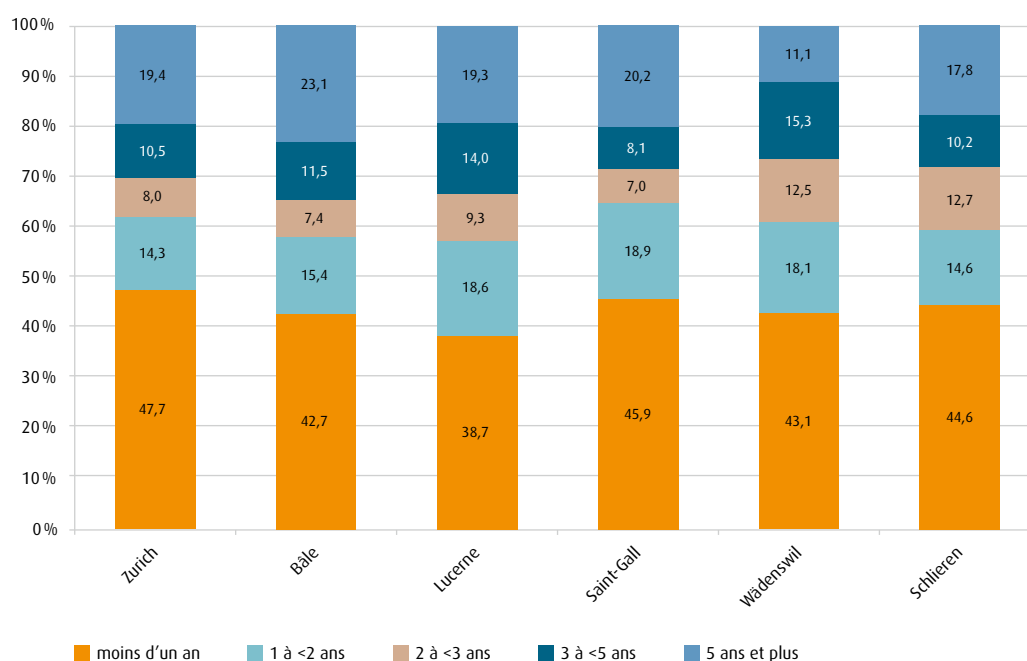
Note : les chiffres résultent de cinq enquêtes structurelles annuelles successives (cumulées de 2019 à 2023). Source : OFS, enquête structurelle

Figure A2 : Dépenses par habitant pour les prestations cantonales sous condition de ressources en 2023



Note : prestations sous condition de ressources selon le droit cantonal (sans l'aide sociale économique), dépenses des cantons et des communes par habitant en 2023. Sources : OFS, statistique financière des prestations sociales sous condition de ressources destinées à combattre la pauvreté, STATPOP

Figure A3 : Durée d'octroi dans les dossiers clos en 2024



Notes : vu l'impossibilité de calculer durant la phase de fonctionnement parallèle les indicateurs pour les villes ayant modernisé leur système de transmission des données (cf. chap. 2.1), celles-ci ne sont pas prises en compte dans l'évaluation. Les calculs excluent également la ville de Berne à cause de changements techniques. Source : OFS, statistique de l'aide sociale

2.6 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 d'octroi, 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 (voir 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/seco/alf/fr/home/menue/institutionen-medien/statistiken/definitionen.html

Taux de logements vacants : proportion de logements vacants (jour de référence : 1^{er} 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 2.5, p. 19.

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

Taux des ménages soutenus par 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 2.5, p. 19.

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 2.3 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.

2.7 Bibliographie

Beyeler, M., Coullery, P., Richard, T., Hobi, L. (2023). Aide sociale dans des villes suisses. Comparaison des indicateurs 2022. Winterthour: Initiative des villes pour la politique sociale.

Beyeler, M., Schuwey, C., Kraus, S. (2020). Aide sociale dans des villes suisses. 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 de villes suisses, rapport 2016. Winterthour: Initiative des villes pour la politique sociale.

OFS, Office fédéral de la statistique (2024). OFS Actualités – Bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse en 2023. Neuchâtel: OFS.

OFS, Office fédéral de la statistique (2022). OFS Actualités – Bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse en 2021. 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. Berne: Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS SA.

Salzgeber, R., Fritschi, T., von Gunten, L., Hümbelin, O., Koch, K. (2016). Analyse der zeitlichen Verläufe in der Sozialhilfe. Berne: Haute école spécialisée bernoise (BFH), département 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 (BFH), département Travail social.

3 L'aide sociale sur fond de crise du logement : développements, enjeux et pistes d'action

Michelle Beyeler¹

3.1 Introduction

Quand trouver de quoi se loger à un prix abordable dans la commune de son choix s'avère déjà difficile pour la classe moyenne, les personnes touchées ou menacées par la pauvreté sont particulièrement confrontées à l'insécurité en matière de logement. Obtenir ou conserver un logement constitue un défi majeur sur les marchés immobiliers tendus des villes suisses. Le budget des ménages en situation de précarité se trouve aussi lourdement grevé par l'augmentation des loyers. En outre, les ménages disposant de moyens financiers limités n'ont pratiquement aucune chance de trouver un logement sur le marché libre. Le tableau se complique encore pour les personnes qui présentent une problématique multiple, par exemple avec des dettes ou des problèmes de santé. À noter également certaines barrières, notamment linguistiques, qui peuvent rendre difficile une candidature convaincante auprès d'une gérance immobilière.

L'insécurité en matière de logement est aussi susceptible d'aggraver des configurations individuelles déjà fragiles, voire de mener à la pauvreté. Habiter dans un appartement sur une base sûre et réglementée est une condition essentielle à la participation sociale. À défaut, il devient difficile ou même impossible d'avoir un travail rémunéré, de fréquenter une école, d'accomplir des obligations sociales ou de suivre des mesures thérapeutiques.

Le logement est donc un sujet qui préoccupe l'aide sociale à différents niveaux dans les villes suisses. À cet égard, une question essentielle porte sur l'élaboration de directives de soutien adéquates et le plafonnement des loyers, et sur leur conception qui doit garantir un espace habitable sûr et accessible tout en maîtrisant les dépenses publiques. Il s'agit aussi des offres de soutien et de conseil qui visent à trouver des solutions de logement et qui vont à la rencontre des personnes menacées ou touchées par le sans-abrisme pour les aider à chercher ou à rester dans un appartement. La sécurité du domicile et la prévention des expulsions deviennent des aspects essentiels : comment intervenir à temps pour empêcher une personne de perdre son logement, quelles mesures prendre pour soutenir un locataire qui voit son bail résilié ou son loyer augmenté en raison de travaux de rénovation ou de transformation.

Pour rendre une image de la situation actuelle dans les villes, une enquête écrite a été menée auprès des services sociaux, complétée par des discussions de groupe en ligne avec des experts des administrations communales. Faute de données systématiques dans la plupart des villes, les réponses relèvent d'expérience et d'estimation du point de vue des professionnels de l'aide sociale et de l'aide au logement. Outre les renseignements tirés de cette enquête, le rapport intègre les résultats et les données d'autres études et statistiques officielles.

En plus des 14 villes liées au projet des indicateurs de l'aide sociale (Zurich, Bâle, Lausanne, Berne, Winterthour, Lucerne, Saint-Gall, Bienne, Schaffhouse, Uster, Zoug, Coire, Wädenswil et Schlieren), six villes de Suisse romande ont participé à l'enquête dans le cadre d'un réseau constitué avec Lausanne et Bienne pour des analyses comparatives : Genève, Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds, Fribourg, Sion et Yverdon-les-Bains. L'enquête a été menée en avril et mai 2025.

3.2 Développement de l'habitat et risques sociaux

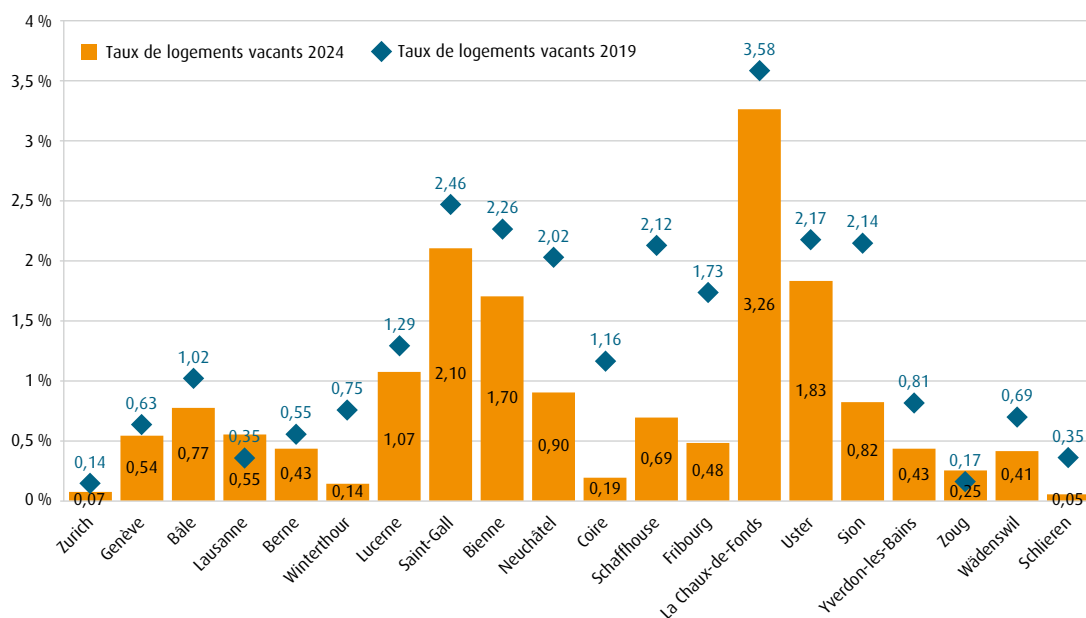
Le taux de logements vacants est un indicateur permettant de mesurer le degré de tension sur le marché immobilier (cf. fig. 3.1). Seules quatre des vingt villes comparées ont un taux de vacance supérieur à 1,5 %, qui correspond au niveau souvent cité comme référence au-dessous duquel on se trouve en situation de crise du logement. Zurich et Schlieren connaissent même un taux inférieur à 1 % de logements disponibles à la vente ou à la location. Le taux de logements vacants est en baisse depuis 2019 dans pratiquement toutes les villes, et plus particulièrement à Neuchâtel, Sion, Schaffhouse, Fribourg, Coire, Winterthour et Schlieren. Seules Lausanne et Zoug signalent un taux plus élevé en 2024 qu'en 2019, soit deux villes où le marché immobilier est constamment tendu.

¹ Michelle Beyeler est privat-docent en sciences politiques à l'université de Zurich ; adresse de contact : michelle.beyeler@uzh.ch

Dans certaines villes, le phénomène de pénurie de logements est plutôt récent. À Schaffhouse, l'offre de logements était encore excédentaire il y a quelque temps, au point que des actions attrayantes – telle la prise en charge de plusieurs mois de loyer – étaient lancées pour attirer les locataires dans une circonférence suprarégionale. La demande croissante en appartements à loyers modérés tient entre autres à la situation des réfugiés et à la délocalisation des personnes à la recherche d'un logement hors des villes, lesquelles connaissent un marché immobilier déjà asséché depuis longtemps. Comme le relève un professionnel de Schaffhouse, les travaux de rénovation et de revalorisation architecturale des immeubles anciens réduisent en même temps l'offre en logements dans le segment de prix inférieur.

Parmi les motifs expliquant la raréfaction des logements disponibles figurent aussi l'augmentation du nombre de ménages liée à la croissance démographique et la réduction de la taille moyenne des ménages. On observe notamment une croissance supérieure à la moyenne des ménages d'une personne. À noter enfin que chaque personne utilise une surface en mètres carrés toujours plus grande.²

Figure 3.1 : Taux de logements vacants en 2019 et en 2024 dans 20 villes



Remarque : Le taux de logements vacants indique le rapport entre le nombre de logements vacants et le nombre total de logements, exprimé en pourcentage. Sont considérés comme vacants les logements habitables qui sont destinés à la location permanente ou à la vente, mais inoccupés le jour de référence, soit toujours le 1^{er} juin. Les villes sont classées en fonction de leur taille.

Source : Office fédéral de la statistique, présentation propre

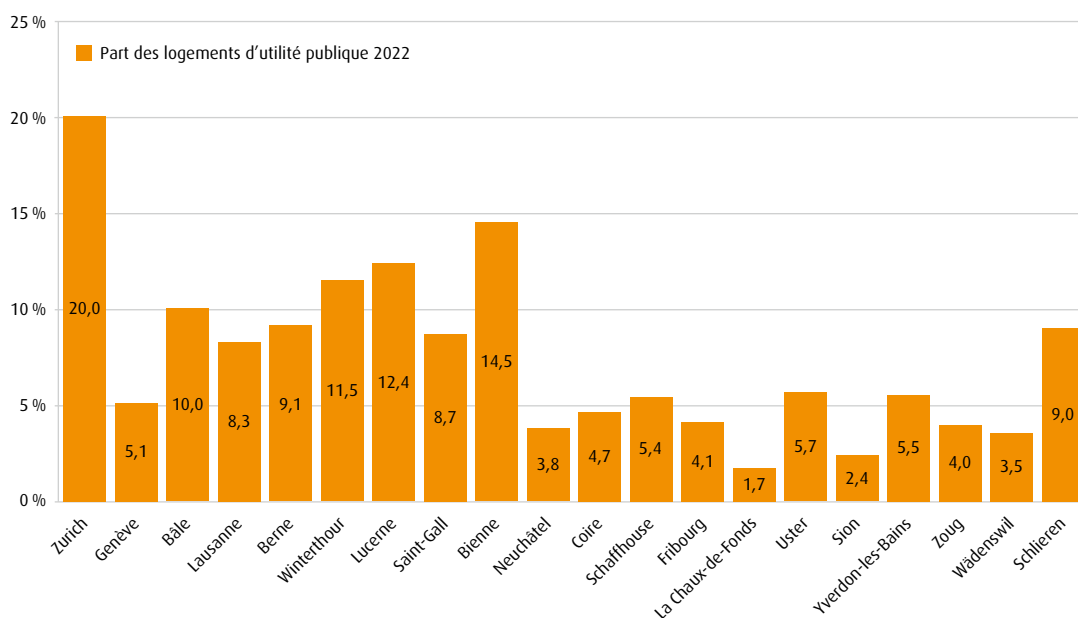
² Source : OFS - Analyse des conditions d'habitation

S'il donne une indication approximative de la situation générale sur le marché du logement, le taux de logements vacants ne dit pas encore grand-chose de la disponibilité de logements abordables. À cet égard, la proportion de logements d'utilité publique par rapport au nombre total de logements offre une indication très intéressante. Les ratios présentés dans la figure 3.2 indiquent des différences importantes entre les villes comparées : la part de logements d'utilité publique est de 20 % à Zurich, suivie par Bienne avec 14,5 % ; elle est inférieure à 5 % dans des villes comme La Chaux-de-Fonds, Sion, Zoug ou Wädenswil. La construction de logements d'utilité publique est généralement plus répandue dans les grandes villes, Genève faisant figure d'exception avec une part d'environ 5 %.

En Suisse, la construction de logements d'utilité publique s'appuie sur une combinaison d'instruments fédéraux et de mesures cantonales ou communales. La Confédération propose des prêts à faible taux d'intérêt (fonds de roulement), des cautionnements et des emprunts cautionnés, qui créent des avantages financiers pour les ouvrages d'utilité publique. Mais ces mécanismes interviennent surtout à titre complémentaire, car la dynamique dans ce domaine est principalement dictée par la politique communale et cantonale en matière de construction de logements. Par ce biais, les autorités déterminent quels projets peuvent être réalisés par la mise à disposition de terrains à bâtir appropriés, l'octroi de droits de construction, le déploiement de programmes de promotion ou la définition d'affectations.³

Le mode de gestion des logements d'utilité publique et la garantie d'un accès réservé aux ménages à faibles revenus jouent également un rôle. L'occupation de ces logements étant souvent peu fluctuante, ils ne se prêtent guère à une solution à court terme.

Figure 3.2 : Part des logements d'utilité publique sur le parc logements dans 20 villes



Source : Office fédéral de la statistique, présentation propre

³ Cf. Wüest Partner (2023), UVS (2024)

Logement abordable

Pour comprendre la situation dans le segment de prix inférieur, les villes interrogées ont évalué l'offre de logements à loyer modéré en fonction de leur taille et du type de marché (cf. fig. 3.3). L'offre en général et l'offre de logements d'utilité publique ou à prix coûtant sont jugées trop, voire très, insuffisantes dans toutes les villes – indépendamment du nombre de logements d'utilité publique disponibles dans la ville. Ces résultats coïncident avec ceux d'une enquête similaire réalisée par Wüest Partner en 2023.

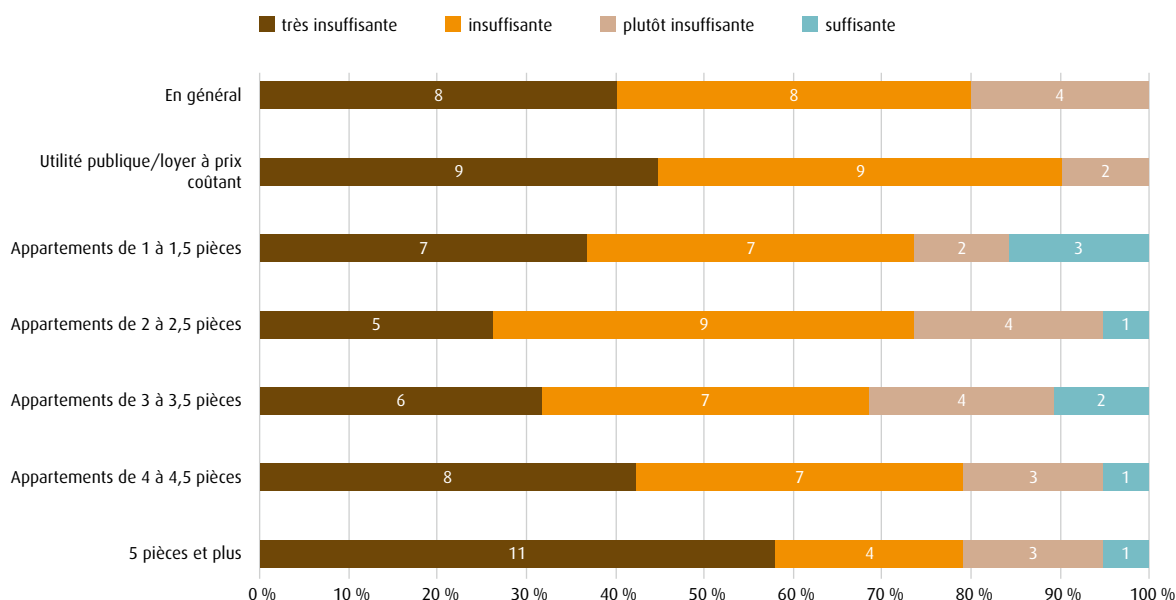
Les estimations des villes reposent principalement sur des expériences pratiques liées au travail sur dossier ou à l'observation du marché. Les indications ont très souvent été compilées dans le cadre d'échanges internes entre plusieurs services spécialisés. Seules quelques villes disposent d'analyses structurées ou d'observations du marché statistiquement fiables quant à la disponibilité de logements abordables. En conséquence, ces estimations ne sauraient être assimilées à des données quantitatives du marché.

À ce stade, seules quelques villes de Romandie relèvent des données systématiques permettant d'observer le marché immobilier en temps réel et de faire des projections utiles pour les prestations d'aide au logement. Dans le canton de Vaud, les communes peuvent bénéficier d'une contribution financière cantonale pour la création de telles bases de données dans le cadre du dispositif « Objectif logement ».

Aucune des villes interrogées estime suffisante l'offre de logements en général ou d'utilité publique. En s'intéressant à certains types de logements, on constate toutefois des différences (cf. fig. 3.3). Ainsi, pour les appartements de 1 à 1,5 pièce, la situation s'est plutôt légèrement détendue à Fribourg et à Schlieren, tandis que d'autres villes comme Bienne, Lucerne ou Yverdon-les-Bains, mais aussi Wädenswil, Winterthur, Zoug et Genève, estiment qu'il convient d'intervenir dans cette tranche. Ces villes connaissent une forte demande en petits logements abordables, y compris de la part de personnes seules, de personnes âgées, d'étudiants ou de personnes ayant besoin d'assistance.

Les grands appartements disponibles dans le segment de prix inférieur se font également rares dans bon nombre de villes, sauf à Bienne, et même à Lausanne, La Chaux-de-Fonds et Neuchâtel, où l'on trouve encore des logements pour les familles.

Figure 3.3 : Estimation de l'offre de logements abordables (nombre d'occurrences)



Remarque : Libellé de la question : « Comment évaluez-vous l'offre de logements à prix accessible dans votre ville ? » Source : propre enquête

Éviction des locataires de longue durée

Dans les groupes de discussion, les professionnels de plusieurs villes ont fait état d'un net recul des logements à loyers modérés, souvent en raison de rénovations, de reconstructions ou de changements d'affectation. Ce phénomène se traduit par une éviction croissante des ménages touchés par la pauvreté. La démolition à des fins de reconstruction entraîne parfois la disparition de quartiers entiers où résidaient des personnes disposant d'un petit budget (p. ex. à Bienne, Wädenswil ou Yverdon-les-Bains).

La pratique consistant à valoriser des immeubles d'habitation, voire des lotissements, par la construction de nouveaux immeubles, des travaux de rénovation générale ou d'autres mesures de densification du bâti est effectivement courante en Suisse. Une étude récente effectuée par l'EPFZ sur les cinq plus grandes agglomérations du pays (Bâle, Berne, Genève, Lausanne et Zurich) montre que 0,08 % (agglomération de Genève) à 1,02 % (agglomération de Zurich) de la population résidente a été ainsi écartée entre 2015 et 2020.⁴ En d'autres termes, ce sont des personnes qui habitaient en tant que locataires de longue durée (au moins trois ans) dans un immeuble et qui ont dû quitter leur appartement en raison d'une démolition ou d'une rénovation totale. Parmi ces locataires, 80 % environ retrouvent un logement dans la même agglomération alors que seuls 44 % (Genève) à 64 % (Bâle) restent dans la même commune. Les personnes ainsi écartées disposent d'un revenu médian par ménage inférieur de 30 % à 40 % à celui de l'ensemble de la population et les réfugiés sont plus fortement touchés. Les locataires qui emménagent dans les immeubles nouveaux ou rénovés disposent globalement d'un revenu supérieur à la moyenne.

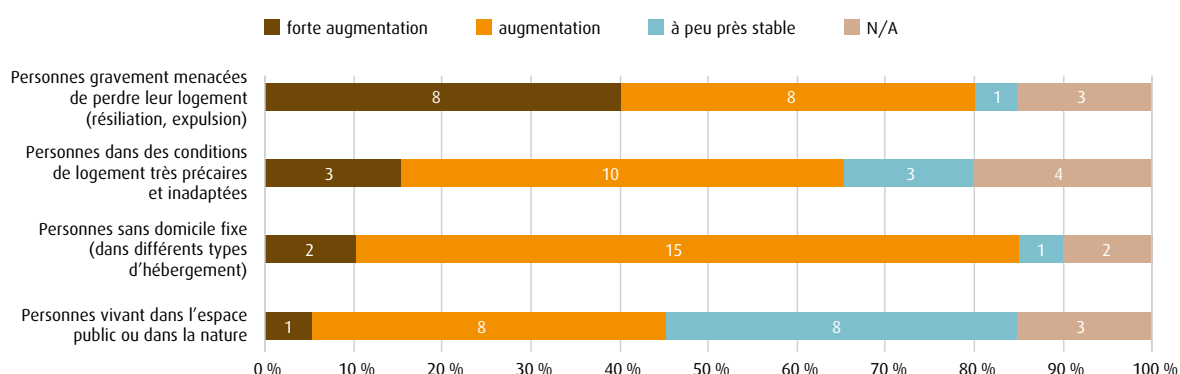
Les personnes contraintes de partir en raison de la résiliation de leur bail perdent bien davantage que leur seul logement. Elles quittent tout un environnement de contacts sociaux importants et les enfants doivent changer d'école, ce qui peut entraîner des conséquences émotionnelles, psychologiques et physiques.⁵

Augmentation du sans-abrisme

La situation tendue sur le marché immobilier est considérée comme une cause du sans-abrisme, en particulier dans les villes. Cependant, le fait pour un individu de se retrouver sans domicile tient aussi à une configuration personnelle, tels des moyens financiers limités, des dettes, des problèmes d'addiction, des troubles psychiques ou l'absence de soutien familial.⁶ Un autre aspect déterminant est le statut de séjour. Les personnes sans papiers ou avec un permis de séjour de courte durée (permis L) n'ont aucune possibilité de trouver un logement sur le marché locatif. Elles dépendent alors soit des hébergements d'urgence, soit de sous-locations parfois très précaires, voire abusives.⁷

On ne dispose toutefois pas de données systématiques à ce sujet. Toutes les villes sont confrontées à la problématique du sans-abrisme, mais aucune des vingt villes interrogées ne dispose d'une appréciation systématique de cette population. Les données reposent le plus souvent sur des valeurs empiriques ponctuelles, sur des estimations de la part des services spécialisés et sur une évaluation du recours aux offres disponibles (p. ex. centres d'hébergement d'urgence ou logements transitoires). La ville de Zurich mène actuellement une enquête ciblée sur les sans-abri, mais les résultats ne sont pas encore publiés. À Zoug, des approximations globales sont tirées du travail de rue. Dans la plupart des autres villes, les services sociaux s'appuient sur des observations de cas individuels ou des retours d'informations de réseaux institutionnels.

Figure 3.4 : Appréciation d'évolutions observées au cours des cinq dernières années (nombre d'occurrences)



Remarques : Libellé de la question : « Au cours des cinq dernières années environ, comment le nombre de personnes concernées a-t-il évolué dans votre ville/commune ? » Aucune des vingt villes interrogées n'a répondu par la mention « a baissé » ou « a nettement baissé ».

Source : propre enquête

⁴ Kauer et al. 2025

⁵ Meuth und Reutlinger 2023, Drilling et al. 2024

⁶ Drilling et al. 2022, p. 35

⁷ Gutjahr et al. 2023

Cette disparité des données a également été clairement soulignée dans les groupes de discussion. Plusieurs villes souhaitent un suivi plus systématique, idéalement assuré au niveau national ou à tout le moins cantonal. La pratique actuelle produit des informations fragmentées, dont l'utilisation à des fins de planification, coordination et débat politique est limitée.

Les chiffres non déclarés étant très élevés (sauf pour les personnes qui utilisent les offres ou sont visibles dans l'espace public), les villes peuvent davantage apprécier l'évolution de la situation que fournir des chiffres absolus. La figure 3.4 indique les changements significatifs intervenus au cours des cinq dernières années, en particulier quant au nombre de personnes menacées de perdre leur logement et de personnes sans domicile fixe vivant dans différents types d'hébergement. Seule La Chaux-de-Fonds ne constate pas d'augmentation à cet égard.

Dans près de la moitié des villes, les professionnels rapportent une hausse du nombre de personnes vivant dans l'espace public (aussi appelées « rough sleepers ») au cours des dernières années. C'est le cas à Berne, Bienne, Coire, Fribourg, Lausanne, Lucerne, Schaffhouse, Sion et Yverdon-les-Bains. À Lucerne, ce nombre est passé de 10 environ à entre 20 et 40 personnes : « Autrefois, il était rare de voir des gens qui vivent dans des parkings ou dorment dans des entrées d'immeubles. » Yverdon-les-Bains dispose également de chiffres : ce nombre serait passé de 15 à 30 personnes environ depuis 2022.

3.3 Marge de manœuvre financière de l'aide sociale

Les conditions du marché immobilier affectent plus spécifiquement les personnes en situation de pauvreté : hausse des loyers, pénurie croissante dans le segment de prix inférieur ainsi que discrimination structurelle – liée notamment au recours à l'aide sociale, à l'origine ou à l'existence de poursuites – compliquent nettement l'accès à un logement stable.

Le contexte actuel de marché déséquilibré entrave souvent également des perspectives réalistes dans le cadre des réglementations normatives de l'aide sociale en matière de logement, notamment le plafonnement des loyers. Selon les normes CSIAS, il est admis de dépasser ponctuellement les limites en vigueur si la recherche documentée d'un logement n'a pas abouti ou si des raisons sociales s'opposent à un déménagement. Typiquement, c'est le cas lorsqu'il s'agit de prévenir l'expulsion de personnes vulnérables en raison de l'âge, d'un problème de santé ou de ménages avec enfants, pour lesquelles un déménagement serait inacceptable, mais aussi de tolérer temporairement le maintien dans le logement malgré une augmentation de loyer.

La CSIAS recommande une révision régulière des limites de loyer, différenciée au niveau local et régional. S'il s'avère impossible d'adapter ces plafonds, il convient d'admettre des exceptions temporaires, de prendre en charge des dettes liées au logement ou d'accorder des garanties de loyer afin d'assurer le maintien du bail et la stabilité du domicile. Il s'agit également d'éviter l'éviction des personnes bénéficiant de l'aide sociale vers des communes structurellement défavorisées.⁸

Révision des limites de loyer

De nombreuses villes interrogées ont adapté leurs limites de loyer à la suite de la hausse des loyers. Ce mécanisme n'étant pas partout automatique, il a fallu négocier sur le plan politique. À Lausanne, plus de 500 demandes de prise en charge de loyers excédentaires ont dû être examinées avant qu'une augmentation modérée des plafonds ne soit politiquement possible en 2024, ce qui a permis une certaine détente.

Dans plusieurs villes, les services sociaux ont collecté des données afin de modifier un processus politique d'adaptation des limites de loyer. On ne connaît à ce stade aucune procédure standardisée pour calculer les taux de dépassement. Une étude exploratoire menée en ville de Neuchâtel établit à 35 % la proportion de dossiers d'aide sociale avec un dépassement de loyer par rapport aux normes en vigueur. Les personnes vivant dans de petits appartements sont particulièrement touchées. Selon les professionnels, il n'est pas toujours clair de savoir quels baux sont à inclure et à quoi correspond un taux de dépassement « raisonnable ». En outre, on relève l'effort important que représente le développement d'un outil de calcul propre. Les petites villes, en particulier, souhaiteraient obtenir davantage de soutien de la part des cantons, également pour disposer de bases de calcul comparables au niveau régional. Concrètement, les villes du canton de Zurich attendent davantage de données et de statistiques relatives au marché immobilier ainsi que des directives sur le procédé à suivre pour fixer des normes en matière de loyer. La Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse (FHNW) a développé, sur mandat de la CSIAS, une « boîte à outils des directives en matière de loyers » qui peut servir de base à de telles standardisations.⁹

On trouve également des exemples de coopération régionale pour l'élaboration de directives concernant les loyers. Lucerne a mis en place une coordination avec cinq communes environnantes afin d'établir des normes communes et de stabiliser la situation. Bienne fait également partie d'une coopération régionale visant à fixer des limites de loyer.

⁸ CSIAS 2024 - Document de base sur le logement

⁹ Cf. Roulin et al. 2025

Financement au-delà des limites

Dans certaines villes participantes, les loyers proposés ont désormais tellement augmenté qu'il n'est plus possible de fixer les limites de loyers prises en compte par l'aide sociale de manière réaliste. À Uster, par exemple, un nouveau calcul basé sur les données de Wüest Partner aurait donné des valeurs nettement plus élevées, parfois supérieures au niveau des prestations complémentaires. La ville cherche actuellement un moyen de faire face à cette situation, mais les marges de manœuvre locales sont très limitées. Il est indispensable que la question soit également abordée au niveau cantonal et national.

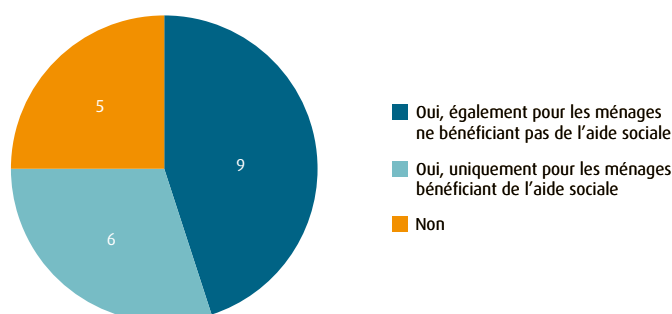
Une partie des villes se voit donc confrontée à un degré de pénurie structurelle de logements abordables tel qu'il devient pratiquement impossible de gérer le plafonnement des loyers au niveau politique. Pour sa part, Wädenswil indique qu'il n'y a tout simplement plus aucune offre accessible pour les bénéficiaires de l'aide sociale – et ce, quel que soit le niveau du plafond. Les villes sont donc souvent obligées de dépasser les limites pour éviter les situations de sans-abrisme.

Autres dispositifs de soutien financier

Certaines villes prévoient des aides financières individuelles dans le domaine du logement indépendantes de l'aide sociale. À Bâle, les familles – et, depuis juillet 2025, les ménages de une à deux personnes à bas revenus – peuvent demander une contribution aux frais de loyer. Des aides au logement sont également disponibles à Genève, Lausanne, Yverdon-les-Bains et Zoug. Les ménages à bas revenus bénéficient parfois également d'une participation aux coûts énergétiques – c'est le cas à Lausanne et, temporairement, à Bâle (2023), Zurich (2022–2024) et Lucerne (2023). Dans les villes de Zurich et Coire, des participations au loyer sont possibles à certaines conditions pour les bénéficiaires de prestations complémentaires.

Différents dispositifs financiers visant à garantir le versement du loyer constituent un instrument important pour éviter à une personne de perdre son logement. Ils peuvent prendre la forme d'une prise en charge temporaire du loyer ou du dépôt de garantie (cf. fig. 3.5). Les services sociaux peuvent ainsi s'engager, pendant la durée de l'aide sociale, à assumer certains paiements liés au bail. Plus rarement, des cautions ou assurances (par ex. Swisscaution) sont sollicitées, qui jouent le rôle de garant au sens du droit du bail et peuvent être déterminantes pour l'obtention d'un logement. Selon l'enquête écrite, un quart des vingt villes interrogées ne dispose d'aucun instrument de ce type ; neuf d'entre elles prévoient des possibilités de financer un loyer lorsque le locataire risque de perdre son logement, indépendamment d'un recours à l'aide sociale. Ces versements sont alors le plus souvent financés par des fondations ou d'autres fonds, et sont en règle générale soumis à remboursement.

Figure 3.5 : Dispositifs assurant le paiement du loyer



Remarque : Libellé de la question : « La ville (ou un service délégué) accorde-t-elle un soutien financier en cas de risque de perte du logement ou pour garantir le bail, par exemple par une responsabilité solidaire (garanties de loyer) ou la prise en charge d'une caution du loyer ? » Source : propre enquête

Intervention précoce en cas de loyers impayés

Agir rapidement en cas de retards de paiement des loyers constitue un levier central pour éviter à une personne de perdre son logement. Plusieurs villes ont donc mis en place des programmes d'intervention précoce ciblés visant à stabiliser les ménages à risque si possible avant la résiliation du bail.

Un bon exemple à ce titre est le dispositif DOMOS à Genève, mis en place d'abord en tant que projet pilote de 2022 à 2024, puis établi comme dispositif permanent de sécurisation du domicile à partir de 2025. Celui-ci prévoit l'octroi rapide d'une aide financière en faveur des locataires rencontrant des difficultés financières passagères (p. ex. perte de salaire, maladie ou factures inattendues) et qui ne touchent pas de prestations sociales. Le projet est considéré comme un succès : plus de 86 % des bénéficiaires ont pu conserver leur bail quelques mois plus tard et 64 % ont évité de nouveaux arriérés. Ce système empêche des hébergements d'urgence coûteux. L'information des personnes concernées est également un élément important de ce programme. Si un locataire est en retard dans le paiement de son loyer, le bailleur joint à la première lettre de rappel une fiche d'information DOMOS et un formulaire de demande. Ceci permet d'informer directement les locataires sur les possibilités d'aide dès qu'ils rencontrent un problème pour payer leur loyer.

Des systèmes d'alerte précoce sont en partie pratiqués à Lausanne et à Yverdon-les-Bains. Dans ce domaine, les services du logement travaillent en étroite collaboration avec les gérances immobilières et la justice de paix. Ils sont ainsi renseignés lorsqu'il y a des rappels de loyers ou des procédures d'expulsion et prennent ensuite contact avec les locataires. L'objectif est d'éviter la perte imminente d'un appartement, que ce soit en consolidant le bail existant ou en proposant une autre solution de logement. Selon le contexte, il est possible de recourir à des fonds ou à l'aide sociale.

Une professionnelle de la « Cellule logement » à Yverdon-les-Bains relève que le système n'est pas infaillible, notamment parce que les locataires ne mesurent pas toujours la gravité d'un arriéré de loyer. Elle estime qu'environ un tiers des expulsions pourraient être évitées si les personnes concernées sollicitaient un soutien plus tôt.

Dans la plupart des villes, il n'existe aucun accès systématique à des données sur les expulsions imminentes. Pour les personnes qui n'ont jusque-là jamais bénéficié de l'aide sociale, les services sociaux n'ont généralement connaissance d'une telle situation que peu de temps avant la menace d'expulsion. Dans les groupes de discussion, les délégations notamment de Saint-Gall et de Schaffhouse ont indiqué à plusieurs reprises leur souhait de recevoir plus tôt et plus d'informations sur les procédures de poursuites ou les résiliations de bail et avoir des échanges plus fréquents avec les autorités concernées afin de pouvoir agir dans le cadre de l'aide individuelle. Pour mettre en place des structures plus contraignantes dans la collaboration avec les gérances immobilières, les villes de petite et moyenne taille dépendent également de l'initiative du canton. Cette requête est notamment formulée par la délégation de Fribourg.

3.4 Aide au logement, accompagnement au logement et conseil

L'aide sociale ne se limite pas à des prestations financières. Elle englobe également, souvent en collaboration avec d'autres services municipaux et organismes à but non lucratif, une aide non monétaire afin de stabiliser le domicile et d'éviter le sans-abrisme. Il s'agit notamment de conseils, de coaching et d'accompagnement en matière de logement, ainsi que de prestations concrètes en nature telles que l'hébergement d'urgence ou transitoire.¹⁰

Structures de l'aide au logement

L'organisation et la conception des offres varient fortement d'une ville à l'autre. Plusieurs grandes villes ont récemment mis en place des structures globales pour soutenir l'accès, l'accompagnement et le maintien d'un logement.

Bâle a créé en 2024 un centre de compétence pour le logement social *Kompetenzstelle Soziales Wohnen* conçu comme une antenne centrale pour toutes les questions relatives au maintien du logement et à la prévention des conflits. Ce service offre un conseil et une assistance aux personnes bénéficiaires ou non de l'aide sociale et s'adresse aussi explicitement aux bailleurs. Il a pour objectif de stabiliser les conditions de logement et d'empêcher une escalade en cas de conflits, de détresse tendancielle ou de menace de perdre son logement. Un instrument important à cet égard est la mise en place de *conciergeries sociales* (*soziale Hauswirtschaften*) : des services de conciergerie intégrant une fonction de travail social, qui aident à assurer la paix dans l'immeuble, à modérer les conflits et à renforcer les acquis en matière de bail – tant dans l'intérêt des locataires que de celui des bailleurs. Le centre de compétence travaille en

¹⁰ Cf. aussi Althaus et al. 2016, Beck et al. 2018

autre étroitement avec des gérances immobilières et propose un service de médiation en cas de difficultés dans les relations du bail. Ce dispositif s'inscrit dans un concept global élargi de « Soziales Wohnen » de la ville, qui associe différentes mesures de prévention, d'accompagnement et de stabilisation. Il intègre également le projet pilote « Housing First Plus » dont le but est d'empêcher de manière ciblée les personnes présentant une problématique complexe de se retrouver sans domicile.

À Genève, l'Hospice général gère une cellule logement spécialisée, qui vise à sécuriser le domicile des ménages touchés par la pauvreté. Il fait office d'instance de médiation entre les bailleurs, les services sociaux et les personnes soutenues – notamment en cas de conflit ou de menace de résiliation du bail. Mise en place en 2020 et progressivement développée depuis, la cellule logement a pour élément central l'intervention précoce (DOMOS, voir ci-dessus) en cas de loyers impayés.

Le service municipal multidisciplinaire Wohnhilfe Winterthur est composé de professionnels du travail social, de la gestion immobilière, des soins psychiatriques et de l'administration commerciale. Il comprend entre autres un centre de conseil auquel peuvent s'adresser les personnes dont le bail est menacé ou qui sont sans domicile, mais il est aussi ouvert gratuitement aux bailleurs en cas de rapports difficiles ou conflictuels avec des locataires. Le service d'aide au logement de Winterthur gère en outre un parc de logements qu'il loue lui-même et peut sous-louer pour une durée maximale de deux ans à des bénéficiaires de l'aide sociale ou à des personnes se trouvant au seuil de pauvreté. Il dispose par ailleurs d'un modeste fonds qui lui permet de financer des garanties de loyer. La gestion des appartements est confiée à des professionnels de l'immobilier ; l'accompagnement social et psychiatrique au logement est assuré par des collaborateurs spécialisés. En 2024, le service a ouvert et traité quelque 1100 dossiers. Chaque année, il procure en moyenne 170 nouveaux logements, sécurise environ 50 contrats de bail et accueille quelque 70 personnes dans des hébergements d'urgence.

Le « Dispositif aide sociale au logement » (DASL) à Lausanne présente une structure similaire. Il a pour mission de venir en aide aux personnes qui connaissent des difficultés à trouver et/ou à conserver un logement. Dans des cas graves, il peut offrir un relogement en urgence à l'hôtel, un logement provisoire dans des chambres ou appartements meublés ou sous-louer un logement social pour une durée indéterminée. Les hébergements d'urgence disposent actuellement de 239 places et accueillent chaque année environ 2300 personnes sans abri différentes. Sous la désignation « Infolog » sont organisés des séances d'information et des ateliers de recherche de logement ouverts à la population.¹¹

Une autre stratégie consiste à déléguer le conseil à des organismes externes. Cofinancé par la ville de Berne et géré par l'Armée du Salut, le centre WohnBeratung Bern offre aux personnes se trouvant dans une situation difficile un service de conseils sans rendez-vous, verse des garanties de loyer ou aide à chercher et obtenir un appartement.

À Yverdon-les-Bains, la Fondation REL'OG accompagne les personnes en recherche de logement – de la consultation d'annonces à la préparation des dossiers de candidature. La cellule logement de l'Aras Junova complète cette offre en proposant écoute et conseils, en collaborant avec les bailleurs pour attribuer des logements à des personnes nécessitant un soutien moins intensif et en intervenant dans les situations d'arriérés de loyer, de menaces d'expulsion ou de problèmes liés au droit du bail.

À Bienne, l'association Casanostra gère 168 logements, sous-loués à des personnes seules ou à des familles. La durée des baux est de quatre mois au minimum, à l'exception de quelques unités d'urgence. En cas de besoin, Casanostra propose également un accompagnement socio-éducatif intensif ou de soutien. Avec le programme « Wohnfit », l'association accompagne en outre des locataires vivant dans des logements qui ne lui appartiennent pas afin de renforcer leurs compétences en matière de logement et de stabiliser des baux menacés. Casanostra observe en permanence le marché immobilier et entretient des coopérations étroites avec des régies, des bailleurs privés et des coopératives.

À Fribourg, l'association La Tuile propose non seulement des hébergements d'urgence, mais aussi des prestations de conseil, des logements et des formules de logement accompagné. Pour l'aide au logement, Uster travaille avec l'association « DU für alle » qui a développé des moyens d'intervention préventive. La ville fait aussi de bonnes expériences en collaborant étroitement avec le bureau de coordination en matière d'asile pour ce qui concerne les possibilités d'hébergement. Ceci a permis de mieux équilibrer les fluctuations de la demande.

Le coaching en matière de logement Wohncoaching à Lucerne constitue une solution innovante. Il s'agit d'une offre de soutien à bas seuil établie par la ville de Lucerne pour les personnes qui connaissent des conditions de logement précaires. Des coachs bénévoles accompagnent individuellement les personnes concernées dans la recherche d'un logement en les aidant à trouver des annonces de location, à postuler ou à visiter un logement. L'objectif est de faciliter l'accès au marché immobilier ordinaire et d'éviter préventivement les situations de sans-abrisme.

¹¹ www.lausanne.ch/prestations/inclusion-et-actions-sociales-de-proximite/soutien-en-cas-expulsion.html

Consultation sociale en matière de logement

La problématique du logement occupe une place croissante dans les conseils donnés par les travailleurs sociaux. Comme l'explique un participant à un groupe de discussion : « Lorsque j'ai commencé il y a quatre ans et demi à la permanence Intake, les problèmes de logement étaient très rares parmi les nouveaux cas. Maintenant, c'est très rare que quelqu'un n'ait pas de problème de logement. » Un autre ajoute : « ... je dirais aussi que le thème du logement domine de plus en plus dans les consultations sociales. Les autres thèmes comme le travail, l'intégration, etc. sont presque un peu mis à l'écart. » Il convient de noter que le logement est un aspect basique : il faut assurer un logement stable avant de pouvoir travailler sur d'autres sujets.

Dans les petites villes, il manque parfois de ressources pour proposer des services et des offres spécialisés sur le thème de l'accès au logement. À défaut, on recourt à des solutions d'assistance suprarégionales et les collaborateurs et collaboratrices des services sociaux responsables de dossiers interviennent eux-mêmes pour trouver un logement ou dispenser des conseils. Mais ce système peut s'avérer très compliqué lorsqu'il s'agit notamment de louer ou de sous-louer un appartement. Certains services sociaux font appel à des services spécialisés ou à des travailleurs sociaux. À Schlieren, la question du logement est confiée à une assistante sociale spécialisée. Celle-ci prend contact avec les gérances immobilières, tente d'acquiescer des logements par un travail de relations et cherche à susciter de la compréhension pour les personnes soutenues. Simultanément, elle sert d'intermédiaire en cas de problèmes liés au logement et apporte un soutien dans la recherche d'appartements.

Outre ces fonctions directement intégrées aux services sociaux, il existe dans certaines villes des services spécialisés rattachés aux services sociaux qui conseillent les collaborateurs et collaboratrices responsables de dossiers ou se chargent eux-mêmes de questions liées au logement. C'est le cas notamment du service des locations à Bienne ou du guichet unique pour les questions de logement à Zurich. Dans le cadre du « Soziale Wohnen (logement social), Schaffhouse prévoit la création d'un service de conseil en logement ouvert à tous les acteurs concernés par les problèmes de bail (locataires, gérances immobilières, voisins et professionnels).

Gestion du mal-logement

Plusieurs villes rapportent des cas où des bénéficiaires de l'aide sociale ou d'autres personnes vulnérables sont logés dans des appartements mal entretenus ou trop chers – en partie faute d'alternative, en partie par ignorance du droit ou crainte de perdre leur logement. Ce type de mal-logement est généralement géré au cas par cas, plus rarement de manière systématique.

Bâle a lancé un projet pilote avec la création d'un bureau de coordination au sein de l'aide sociale pour soutenir les locataires d'immeubles vétustes. En 2024, le service a été transféré au centre de compétence pour le logement social et fait désormais partie du concept global de la ville « Soziale Wohnen ».

Le service social de Bienne dispose également d'un service des locations qui annonce les défauts graves à la police des constructions ou à d'autres services municipaux spécialisés comme le service de l'urbanisme. Une taskforce est même habilitée à prendre des mesures dans les cas particulièrement graves (p. ex. en cas de défauts statiques).

À Zurich, l'état-major « Soziale Integration » collecte systématiquement des informations sur les immeubles visiblement délabrés et examine la nécessité d'avoir un entretien avec les bailleurs ou d'engager une procédure juridique. La Chaux-de-Fonds dispose d'un mécanisme d'évacuation en cas de risque d'effondrement, et le service des bâtiments accompagne activement les ménages concernés en les aidant à se reloger dans la commune.

Dans d'autres villes, notamment Saint-Gall, Schaffhouse et Winterthur, l'examen des conditions de logement problématiques se fait principalement sur dossier. Les bénéficiaires sont parfois mis en garde ou orientés vers des associations de locataires lorsqu'ils souhaitent louer ou louent déjà des appartements dans des immeubles connus pour leur état de vétusté. Il arrive aussi que les loyers soient consignés jusqu'à correction des défauts.

Schlieren évoque des chambres meublées précaires dont l'utilisation fait l'objet d'une observation. Un contrôle systématique n'est toutefois pas possible. Les moyens d'intervention des services sociaux restent limités. C'est particulièrement le cas lorsque les personnes concernées concluent des contrats de leur plein gré ou se voient contraintes d'accepter de mauvaises conditions de location faute d'alternative.

Le logement d'abord

Le concept de « logement d'abord » ou « housing first » désigne une forme d'assistance dans le cadre de laquelle les personnes sans domicile – généralement souffrant de problèmes d'addiction ou de maladies psychiques – se voient offrir un logement avec peu de conditions préalables. Les bénéficiaires de cette aide peuvent solliciter un suivi intensif, mais décident souverainement dans quelle mesure elles veulent ou peuvent travailler sur des problèmes de santé ou sociaux. Diverses études montrent que ces programmes sont très efficaces, notamment eu égard à la stabilité du domicile.¹² Le taux d'abandon, qui se situe entre 10 % et 25 %, est généralement nettement inférieur à celui des aides transitoires traditionnelles ou des centres d'hébergement d'urgence. Sur les vingt villes interrogées, deux d'entre elles disposent de programmes réguliers basés sur le principe du logement d'abord.

¹² Baxter et al. 2019

La fondation du Levant offre depuis 2018 à Lausanne un programme *housing first*, qui comptait déjà 47 logements en 2023. La fondation assure un suivi par des gestionnaires de cas qui encouragent l'auto-détermination des personnes concernées et collaborent étroitement avec le réseau médico-social local. L'établissement Le Rôtillon (Fondation de l'Orme) applique un concept similaire visant à faire passer des personnes de structures institutionnelles ou d'intégration par le logement ambulatoire à des logements autonomes avec un accompagnement psychosocial.

Au cours de sa phase pilote (2020–2024), le programme Housing First à Bâle a attribué 31 logements à des personnes depuis longtemps sans domicile et présentant une problématique complexe ou des troubles de l'addiction. Le programme fonctionne en mode ordinaire depuis décembre 2024 avec une capacité d'accueil accrue compte tenu des expériences positives. Il s'agit d'une coopération entre l'aide sociale de Bâle-Ville et l'Armée du Salut. Cette dernière se charge de trouver un logement (le contrat de bail est signé par le bénéficiaire de l'aide) et propose un accompagnement individuel.

Des projets pilotes sont en cours dans d'autres villes. Le centre Wohnhilfe Winterthur a lancé en 2023 un projet pilote de *housing first* qui compte désormais dix places. Les premières expériences sont prometteuses. La phase pilote a été prolongée et des ressources humaines supplémentaires ont été mises à disposition pour développer le projet et le transposer dans la structure ordinaire. La ville de Neuchâtel, en collaboration avec le canton et d'autres communes, va inaugurer (en 2026) un projet pilote pour accueillir des femmes en situation d'itinérance et leur proposer un logement et un accompagnement psychosocial sur une année.

À Zurich, un projet pilote de trois ans est en cours pour tester la manière dont le concept de logement d'abord peut être mis en œuvre dans la ville. Afin d'acquérir une expérience aussi large que possible, il se décline en deux variantes. D'un côté, il y a des logements individuels destinés à des personnes sans domicile fixe de longue durée qui peuvent y habiter et bénéficier en même temps d'un accompagnement selon les principes du *housing first*. De l'autre côté, il y a un immeuble qui accueille des personnes habitant anciennement dans un logement destiné à l'intégration ambulatoire et qui bénéficient désormais d'une approche de type *housing first*. Compte tenu de la situation actuelle très tendue sur le marché immobilier zurichois, il est difficile d'acquérir des logements individuels, raison pour laquelle le projet a d'abord démarré en juillet 2024 avec l'immeuble. Le projet est évalué par la Haute école zurichoise des sciences appliquées (ZHAW).

Depuis 2023, l'association Oase à Coire mène un projet pilote basé sur le logement d'abord qui s'adresse à des personnes depuis longtemps sans domicile et souffrant de troubles psychiques et/ou d'addictions. L'objectif est de procurer à ces personnes un domicile individuel permanent et de stabiliser leur situation à cet égard grâce à un suivi ambulatoire intensif (jusqu'à 6 heures par semaine). L'accompagnement est assuré toute l'année sur place. Les frais de location et d'encadrement sont financés par le canton des Grisons dans le cadre du projet pilote.

Sans disposer de programme spécifique, d'autres villes prévoient des offres avec accompagnement au logement qui intègrent de plus en plus d'éléments centraux propres à l'approche du logement d'abord. Il s'agit notamment de Lucerne (Pension Zihlmatt, Jobdach), Bienne (Casanostra), Fribourg (La Tuile) et Schaffhouse (Soziales Wohnen). La ville de Berne examine actuellement le lancement d'un projet pilote. À Berne, les prestataires de logements accompagnés – p. ex. l'association Wohnenbern ou l'Armée du Salut – ont révisé et adapté leurs offres sous l'angle des principes du *housing first*.

3.5 Évaluation de l'offre par la pratique

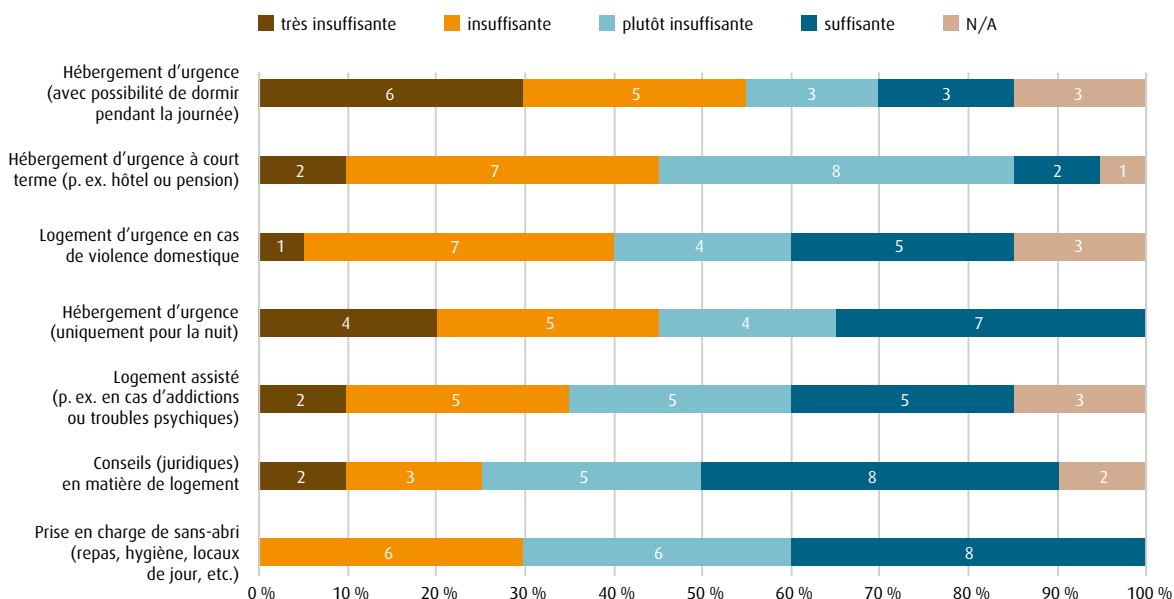
Bien que toutes confrontées à une conjoncture similaire sur le marché du logement, les villes disposent de moyens et d'approches différents pour réagir. Les professionnels signalent parfois d'importantes lacunes dans l'offre.

Dans le domaine de l'aide au logement et aux sans-abri, les offres d'hébergement d'urgence avec possibilité de dormir la journée sont très souvent jugées dérisoires (cf. fig. 3.6). Cette situation tient également à un changement de stratégie en matière de prise en charge : on requiert aujourd'hui plutôt des endroits qui permettent d'accueillir des gens la journée, davantage que des centres d'hébergement d'urgence classiques, qui ne sont ouverts que la nuit. Plusieurs villes soulignent que le besoin d'abris d'urgence de jour est croissant, notamment pour les personnes souffrant de problèmes de santé (maladie, instabilité psychique) ou qui ne peuvent rester dans l'espace public durant la journée. Ce type d'infrastructure offrant un accompagnement à long terme est toutefois onéreux. À Bâle-Ville, où la demande d'hébergement d'urgence ouvert en journée tend à diminuer grâce à un vaste dispositif mis en place pour stabiliser les conditions de domicile aussi dans des configurations individuelles fragiles (cf. ci-dessus).

Certaines villes notent toutefois des lacunes également dans les centres d'hébergement d'urgence classiques et au niveau de l'hébergement à court terme dans des pensions ou des hôtels. Dans d'autres, la demande fluctue et aucune tendance claire n'est perceptible. À Bienne, Coire, Wädenswil, Lucerne, Neuchâtel et Fribourg en particulier, les professionnels font état d'un manque de places croissant dans les hébergements d'urgence. Ainsi, à Bienne et à Fribourg, il a fallu improviser des solutions et, à Lucerne, il a fallu refuser du monde faute de capacités encore disponibles.

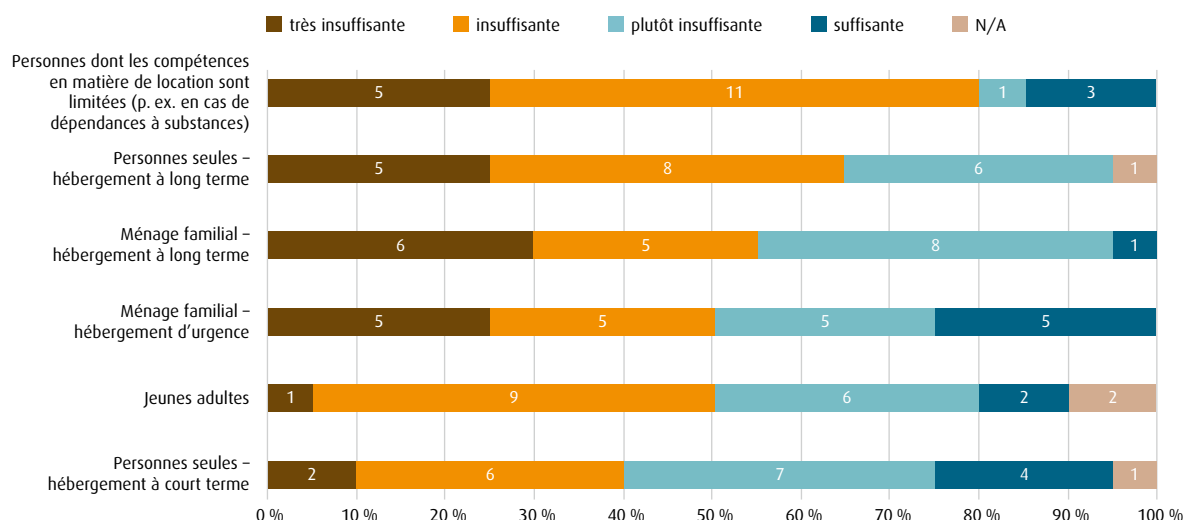
Plusieurs raisons à cet étranglement : d'une part, un marché du logement très tendu, d'autre part, la difficulté de planifier précisément les besoins. Trouver le bon équilibre relève d'un véritable défi, comme le décrit un professionnel : « Si nous avons trop de logements vides, ce n'est pas bon politiquement. Et si nous n'en avons pas assez, les gens se retrouvent à la rue. » Très souvent, la planification repose sur des connaissances empiriques et des approximations – ce qui peut entraîner des erreurs de pilotage, notamment lorsque la situation évolue rapidement et de manière inattendue. Améliorer les bases de données disponibles (suivi, analyse des besoins et prévision) permettrait d'optimiser le pilotage stratégique.

Figure 3.6 : Évaluation de l'offre de soutien à disposition des personnes ayant des problèmes de logement (nombre d'occurrences)



Remarque : Libellé de la question : « Comment évaluez-vous l'offre disponible dans la ville ? » Source : propre enquête

Figure 3.7 : Estimation de l'offre de logements disponibles pour certains groupes cibles (nombre d'occurrences)



Remarque : Libellé de la question : « Comment évaluez-vous l'offre de solutions de logement négociables pour les situations de besoins ou les groupes d'intérêts suivants ? Source : propre enquête

Les moyens sont aussi globalement insuffisants dans les formes de logement accompagné pour les personnes souffrant d'addictions ou de troubles psychiques (cf. fig. 3.6). Faute d'offres suffisantes de logements à bas seuil, avec un encadrement adéquat et pour la durée requise, les personnes concernées n'ont d'autre choix que les centres d'hébergement d'urgence ou les institutions stationnaires. À Lucerne, il y a parfois jusqu'à 50 personnes sur la liste d'attente – dont certaines nécessitent une prise en charge 24 heures sur 24. Il devient impératif d'agir.

Plusieurs raisons à ces lacunes dans l'offre de prise en charge : planification insuffisante entre le secteur de la santé et les services sociaux, pénurie de personnel qualifié et insuffisance de financement. Quand bien même on aurait les ressources, le problème se situe dans le manque d'immeubles ou de logements pour répondre à la demande.

Les personnes ayant besoin de soutien dans le domaine du logement en raison d'une affection psychique, de dettes ou de manque d'expérience quotidienne, constituent un groupe cible souvent laissé pour compte (cf. fig. 3.7). À l'exception d'Uster, Zurich, Neuchâtel et Bâle, l'assistance à ce niveau est partout déficiente. Ce constat est confirmé dans les groupes de discussion : « Beaucoup de gens pourraient trouver un logement si quelqu'un

les aidait ; mais un tel accompagnement fait défaut », explique un participant. Et d'ajouter : « Certains bénéficiaires sont tout simplement dépassés par les événements – sans aide spécifique, ils perdent leur logement au bout de quelques mois. »

Le manque d'offres d'accompagnement ambulatoires à bas seuil fait figure de problème central. Parallèlement, les villes de Lucerne, Zurich ou Lausanne ont fait des expériences démontrant que la stabilité du domicile est plus durable lorsqu'un coaching et un accompagnement socio-pédagogique sont assurés. Selon les professionnels, les facteurs à l'origine de cette situation englobent le défaut de financement ordinaire, le coût élevé de la prise en charge par dossier et la faible visibilité de ces problématiques au niveau politique.

Comme le montre la figure 3.7, les familles font souvent partie des groupes insuffisamment considérés – en particulier pour un hébergement de courte durée en cas de perte du logement ou après une séparation ou une situation de violence. Dans les discussions de groupe, d'aucuns ont souligné que les offres d'hébergement d'urgence sont souvent axées sur les personnes seules et qu'il manque des logements adaptés aux familles. C'est le cas en particulier dans les petites villes, où les moyens se concentrent sur les personnes seules. D'autres villes n'ont

aucune solution d'urgence spécifique pour les familles, lesquelles doivent être hébergées dans des hôtels ou chez des connaissances. La nécessité d'agir pour l'hébergement d'urgence des familles est jugée particulièrement élevée à Coire, Fribourg, Schaffhouse et Neuchâtel.

Zoug connaît une solution originale pour l'accueil d'urgence des familles avec la Haus Göbli, ouverte au début de 2024. Les personnes seules et les familles qui ont perdu leur logement peuvent y occuper des chambres meublées pour un temps plus ou moins long (jusqu'à une année). Le fonctionnement (accompagnement social, soutien au quotidien, recherche d'un logement) est assuré par l'Armée du Salut, tandis que la municipalité est responsable de l'examen et de l'octroi du droit à l'hébergement.

La ville de Berne a ouvert en été 2025 le centre Frauen-/FIN-TA-Notschlafstelle afin de mieux répondre à la situation spécifique des femmes ainsi que des personnes intersexes, non binaires, trans et agenres sans domicile fixe. L'exploitation est pour l'instant limitée dans le temps, car elle doit permettre de recueillir des expériences en vue d'une offre établie à plus long terme. À Genève, il existe déjà un hébergement d'urgence spécifiquement destiné aux femmes (également avec enfants) : Aux 6 logis. Dans d'autres villes, certains lieux d'hébergement d'urgence comprennent des espaces particuliers, p. ex. un étage, réservés aux femmes. Il est avéré que les femmes sans domicile se sentent souvent peu en sécurité dans les centres d'hébergement mixtes.¹³

Les adolescents et les jeunes adultes constituent un groupe cible qui mérite également une attention accrue. Une majorité des personnes interrogées estime que l'offre destinée à cet égard est insuffisante (cf. figure 3.7). À Zurich (Nemo, depuis 2007) et à Berne (Pluto, depuis 2022), il existe des hébergements d'urgence spécifiques pour les moins de 25 ans. Ces structures offrent un espace protégé et un accompagnement socio-éducatif aux jeunes personnes qui en ont besoin souvent à la suite d'une crise dans la famille et du renvoi d'un foyer ou d'un lieu d'accueil provisoire. Il s'agit de prévenir une forme de sans-abrisme chronique et de faciliter le passage vers des solutions plus stables. Les offres de logement accompagné n'existent que ponctuellement, comme l'AS3A Appartement à Fribourg. Des professionnels, notamment dans le canton de Vaud, relèvent un problème structurel dans le sens que la réduction importante des limites de loyers rend particulièrement difficile pour les moins de 25 ans de louer même à un studio.

3.6 Conclusions et recommandations

Assurer un logement et offrir un soutien en cas de mal-logement ou de sans-abrisme a toujours fait partie des tâches principales de l'aide sociale, mais ce domaine a pris une ampleur inédite ces dernières années. Hausse des loyers, tendance croissante à l'éviction et tension persistante sur le marché immobilier : nombre de villes se voient contraintes d'élargir leurs structures et leurs outils. Le maintien ou le rétablissement de conditions de domicile stables s'impose progressivement comme une priorité. Certaines villes ont déjà adapté leurs dispositifs de manière ciblée, d'autres ont prévu des changements correspondants, d'autres encore s'attèlent à la problématique.

Pour l'aide sociale, définir des limites de loyer appropriées en tenant compte des difficultés actuelles pour trouver un appartement sur le marché libre constitue un véritable défi. Fixer des plafonds devient toutefois pratiquement irréaliste quand la plupart des appartements ne font plus l'objet d'une annonce, mais sont attribués « en sous-main ». Dans des villes comme Uster, même les logements les moins chers ont atteint des loyers tels que les minimas définis pour les prestations complémentaires (PC) sont impossibles à appliquer. Il convient toutefois d'éviter que les ménages bénéficiaires de l'aide sociale ponctionnent leur couverture des besoins vitaux ou s'endettent pour payer leur loyer. Il n'y a guère d'autre solution pour l'aide sociale que d'augmenter les limites de loyer ou de prendre en charge la part du loyer qui dépasse les plafonds.

Les services sociaux et plus particulièrement les responsables de dossiers doivent connaître et exploiter la marge de manœuvre à leur disposition pour fournir une aide individuelle efficace. Il conviendrait également d'intégrer la thématique du logement à un niveau professionnel dans l'aide sociale immatérielle, par exemple dans la consultation sociale ou l'assistance juridique en matière de bail à loyer. Afin de pouvoir formuler et faire valoir les besoins, y compris dans les cas les plus complexes, il est recommandé faire appel à des services ou contacts spécialisés.

Les prestations d'aide aux sans-abri sont lacunaires dans la plupart des villes. Celles qui connaissaient autrefois un marché du logement équilibré se trouvent aujourd'hui confrontées à une demande croissante d'hébergements d'urgence et de transition. D'autres villes relèvent la rareté des offres dans le domaine de l'accompagnement au logement ambulatoire pour les personnes présentant une problématique complexe. On constate également la nécessité dans certaines villes d'améliorer les solutions pour l'hébergement des familles qui requièrent un logement d'urgence à court terme.

¹³ Voir la stratégie pour les sans-abri 2024 – 2027 de la ville de Berne (Ville de Berne 2023). Un projet de recherche est en cours à la HETS-FR sur le sans-abrisme au féminin : www.hets-fr.ch/fr/recherche-innovation/projets-de-recherche/sans-abrisme-innovation-gender

La fréquence et l'acuité actuelles des problèmes de logement montrent aussi qu'il faut concevoir différentes approches de l'hébergement d'urgence en fonction des configurations que présentent les personnes qui cherchent de l'aide. Des situations spécifiques appellent des solutions spécifiques, tel pour les personnes qui travaillent mais n'ont pas de domicile fixe, pour les adolescents et jeunes adultes ou encore pour les femmes. On voit aussi émerger de plus en plus souvent des structures d'hébergement d'urgence à bas seuil ouvertes pendant la journée en lieu et place de centres exclusivement nocturnes.

Le concept du logement d'abord (*housing first*) tend aussi à s'imposer, soit une approche qui vise à offrir des conditions de domicile stables aux personnes depuis longtemps sans logement et souffrant de troubles psychiques ou d'addictions, sans obligation de suivre une thérapie. Plusieurs villes étudient des variantes d'application de ce concept dans le cadre de projets pilotes ou en modifiant les structures de prise en charge existantes. Des programmes intégrés existent déjà à Lausanne et à Bâle.

Dans un contexte de marché immobilier tendu, il devient difficile pour les villes de trouver des immeubles ou des appartements qu'elles pourraient destiner à un hébergement d'urgence. L'alternative consiste alors à investir davantage dans la stabilisation du domicile chez les personnes ayant besoin de soutien dans le domaine du logement. Outre les formes classiques de l'accompagnement au logement et du coaching, on voit se développer récemment des approches qui misent sur la collaboration avec les bailleurs et les gérances immobilières ainsi que sur la prévention et gestion des conflits en lien avec le bail (défaut d'entretien des locaux ou tension avec le voisinage). Plusieurs villes ont mis en place des points de contact destinés aux bailleurs. Bâle a déployé un modèle innovant avec des conciergeries qui intègrent un travail social ; Winterthour favorise la coopération en combinant compétences en matière de bail et savoir-faire en matière sociale.

Perdre son logement peut aggraver, voire provoquer une situation de pauvreté. C'est pourquoi certaines villes abordent désormais la question en intervenant à titre préventif et à un stade précoce en cas de menaces d'expulsion, avec notamment la mise en place de centres d'accueil et de programmes comprenant des aides financières transitoires. On mentionnera à cet égard le dispositif DOMOS à Genève. Ce système engage les gérances immobilières à joindre au premier rappel de paiement du loyer une fiche d'information ainsi qu'un formulaire de demande d'aide. Il implique une étroite collaboration entre les autorités et les gérances.

Devant les défis majeurs auxquelles elles doivent répondre, les villes se montrent ingénieuses et innovantes. Avec la pénurie de logements et la hausse des loyers, les outils et les moyens actuels de l'aide sociale et de l'aide au logement touchent à leurs limites. Il faut des solutions durables, ce qui nécessite des stratégies de politique du logement qui incluent l'acquisition ou la cession de terrains en droit de superficie, la fixation de valeurs cibles pour le parc de logements d'utilité publique ainsi que l'élaboration de directives claires pour le développement de lotissements et de quartiers socialement mixtes. Cette vision requiert des mesures ciblées au niveau communal, cantonal et national, dont la planification et la mise en œuvre devraient systématiquement tenir compte des expériences et des perspectives de l'aide sociale et de l'aide au logement.

Concrètement, il s'agit d'anticiper les processus de résiliation de bail et d'éviction pour y faire face de manière proactive en collaboration avec les gérances immobilières. Il faudrait également examiner des formes plus contraignantes d'implication des acteurs privés, et les villes de petite et moyenne taille en particulier souhaitent davantage d'initiative de la part des cantons dans ce domaine.

L'existence de données disponibles constitue également un enjeu majeur. Des informations fiables fourniraient une base importante pour le pilotage, le financement et la légitimation politique des offres d'aide au logement. De telles données sont rares – du moins en Suisse alémanique – et les enquêtes réalisées à ce jour sont généralement limitées dans le temps et coûteuses. Il conviendrait de mettre en place un monitoring approprié pratique et d'établir une planification prospective, ce qui nécessiterait des stratégies coordonnées, notamment au niveau de la Confédération et des cantons.

Assurer un logement aux personnes touchées par la pauvreté n'est pas seulement une tâche sociopolitique, mais relève aussi d'une responsabilité sociétale globale. C'est une question d'interaction entre des offres de soutien efficaces, des stratégies politiques ciblées sur le logement et la volonté politique de lutter résolument contre l'éviction des locataires et le sans-abrisme. Tous les acteurs concernés doivent être associés à cet objectif. Et l'aide sociale devrait précisément faire valoir son expertise technique dans les débats sur la politique du logement et les développements stratégiques.

Encadré 3.1: Pistes d'action et recommandations

Assurer une aide sociale matérielle et immatérielle dans le domaine du logement

- Expertise dans l'introduction de limites de loyer : analyse individuelle et aide sur dossier, utilisation de la marge de manœuvre (cf. document de base sur le logement de la CSIAS)
- Dispositifs assurant le paiement du loyer (garanties, cautionnement de loyers)
- Conseil aux bénéficiaires de l'aide sociale dans le domaine du logement : services spécialisés ou professionnels
- Soutien aux bénéficiaires de l'aide sociale pour faire valoir leurs droits en matière de bail

Assurer l'hébergement d'urgence et transitoire en fonction des besoins

- Location et gestion d'appartements d'urgence et de transition
- Hébergements d'urgence ouverts pendant la journée
- Identification des besoins et différenciation selon le sexe, l'âge (jeunes, retraités), la situation de vie (famille, activité professionnelle) et le besoin de soutien (maladies psychiques ou addictions), et mise en place d'offres adaptées
- Création de synergies en regroupant différents besoins dans l'hébergement (p. ex. accès au même parc de logements pour l'asile et l'aide sociale)

Promouvoir des compétences en matière de location et favoriser la stabilité

- Prestations de conseil et d'assistance, offres de formation pour les locataires
- Offres d'accompagnement au logement, y compris programmes « logement d'abord »
- Coaching au logement par des bénévoles (p. ex. Lucerne)
- Offres de conseil pour les bailleurs et les gérances immobilières
- Conciergeries sociales (p. ex. Bâle)
- Médiation en cas de conditions de location difficiles
- Engagements financiers envers les bailleurs, notamment pour la couverture des frais de déménagement, des primes de risque, etc.

Prévenir les résiliations de bail

- Relais financier en cas d'arriérés de loyer (également pour les personnes ne relevant pas de l'aide sociale)
- Détection précoce des processus de résiliation de bail et d'éviction, et réaction adéquate
- Contact rapide avec les personnes concernées en cas de menace d'expulsion et collaboration avec les bailleurs et les gérances immobilières
- Prestations de conseil et d'assistance, offres de formation pour les locataires

Responsabiliser la politique sociale et du logement

- Intégration de l'expertise de l'aide sociale municipale et de l'aide au logement dans les stratégies et les débats relatifs à la politique du logement
- Modes de négociation avec les acteurs pourvoyeurs de logements¹⁴
- Promotion de la collaboration interdisciplinaire et interprofessionnelle (p. ex. offre de formation continue dans le domaine du développement urbain et communal de la Conférence sociale du canton de Zurich)
- Collecte et traitement de données systématiques

¹⁴ UVS (2024)

3.7 Bibliographie

- Althaus, E., Schmidt, M. & Glaser, M. (2016). Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen. Eine Untersuchung von staatlichen und nicht-staatlichen Angeboten. Schlussbericht. Programme national contre la pauvreté. Berne : OFCL.
- Baxter, A. J., Tweed, E. J., Katikireddi, S. V. & Thomson, H. (2019). Effects of Housing First approaches on health and well-being of adults who are homeless or at risk of homelessness: systematic review and meta-analysis of randomised controlled trials. *Journal of Epidemiology & Community Health*, 73(5), 379–387.
- Beck, L., Fuchs, S., Thoma, M., Althaus, E., Schmidt, M. & Glaser, M. (2018). Guide : Offres d'aide au logement pour les ménages vulnérables. Programme national contre la pauvreté. Berne : OFCL.
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). (2025). Document de base : Logement. Enjeux actuels et pistes d'actions. Berne : CSIAS. skos.ch/fr/publications/documents-de-base
- Drilling, M., Küng, M., Mühlethaler, E. & Dittmann, J. (2022). Le sans-abrisme en Suisse. Compréhension du phénomène, politiques et stratégies des cantons et des communes. Berne : Office fédéral du logement.
- Drilling, M., Locher, N., Mühlethaler, E. & Dittmann, J. (2024). Obdachlosigkeit. Warum sie mit uns allen zu tun hat. Zurich : Scheidegger & Spiess.
- Gutjahr, E., Leresche, F. & Rao Dhananka, S. (2023). Évaluation du dispositif d'hébergement d'urgence dans le canton de Vaud. Fribourg : Haute école de travail social Fribourg (HETSFR).
- Kauer, F., Lutz, E., Büttiker, D. & Kaufmann, D. (2025). Activité de construction et phénomène d'éviction dans les grandes agglomérations suisses. Berne : Office fédéral du logement.
- Meuth, M. & Reutlinger, Ch. (2023). Entmietet und verdrängt. Wie Mieter*innen ihren Wohnungsverlust erleben. Bielefeld : transcript.
- Roulin, C., Hassler, B. & Schnorr, V. (2025). Bases de l'établissement des directives en matière de loyers, Hochschule für Soziale Arbeit / Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt, Sozialhilfe. <https://doi.org/10.26041/fhnw-11926>
- Ville de Berne (2023). Strategie Obdach 2024–2027. Weiterentwicklung der Angebote der Wohn- und Obdachlosenhilfe in der Stadt Bern. Direktion für Bildung Soziales und Sport, Sozialamt. Bern.
- Union des villes suisses (UVS). (2024). Politique du logement des villes – objectifs, préoccupations et marges de manœuvre. Prise de position, 11 mars 2024. Berne : UVS.
- Wüest Partner (2023). Politique du logement des villes et des communes urbaines : besoins et défis. Résultats d'une enquête sur mandat de l'Office fédéral du logement (OFL) et de l'Union des villes suisses (UVS). Zurich : Wüest Partner AG.

Liste des membres

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

L'Initiative des villes pour la politique sociale représente les intérêts de plus de 60 villes de toutes les régions du pays.