

13
13
13

Protection sociale

1727-1400

Aide sociale au sens large de 2006 à 2014

Domaine «Protection sociale»

Publications actuelles sur des thèmes apparentés

Presque tous les documents publiés par l'OFS sont disponibles gratuitement sous forme électronique sur le portail Statistique suisse (www.statistique.ch). Pour obtenir des publications imprimées, veuillez passer commande par téléphone (058 463 60 60) ou par e-mail (order@bfs.admin.ch).

Les 10 ans de la statistique suisse de l'aide sociale,
Neuchâtel 2016, 52 pages, fr. 12.–, numéro OFS: 767-1400

Raisons des différences entre les cantons dans les dépenses d'aide sociale, Résumé du rapport final, Neuchâtel 2011,
24 pages, fr. 6.–, numéro OFS: 1232-1100

Domaine «Protection sociale» sur Internet

www.statistique.ch → Trouver des statistiques →
13 – Sécurité sociale

Aide sociale au sens large de 2006 à 2014

Rédaction Regula Schlanser, OFS
Éditeur Office fédéral de la statistique (OFS)

Neuchâtel 2017

Éditeur: Office fédéral de la statistique (OFS)

Renseignements: Silvia Hofer Kellenberger, OFS, tél. 058 463 63 14;
Thomas Ruch, OFS, tél. 058 463 61 59

Rédaction: Regula Schlanser, OFS

Série: Statistique de la Suisse

Domaine: 13 Protection sociale

Langue du texte original: Allemand

Traduction: Services linguistiques de l'OFS

Mise en page: Section DIAM, Prepress/Print

Graphiques: Section DIAM, Prepress/Print

Cartes: Section DIAM, ThemaKart

Page de titre: OFS; concept: Netthoevel & Gaberthüel, Bienne;
photo: © Alexander Rathis – Fotolia.com

Impression: Cavelti SA, Gossau

Copyright: OFS, Neuchâtel 2017
La reproduction est autorisée, sauf à des fins
commerciales, si la source est mentionnée.

Commandes d'imprimés: Office fédéral de la statistique, CH-2010 Neuchâtel,
tél. 058 463 60 60, fax 058 463 60 61,
order@bfs.admin.ch

Prix: Fr. 8.– (TVA excl.)

Téléchargement: www.statistique.ch (gratuit)

Numéro OFS: 1727-1400

ISBN: 978-3-303-13188-6

Version corrigée 25.08.2017

Le titre du graphique G4, page 9, a été modifié en ce sens: «Dépenses nettes pour l'aide sociale au sens large; part de chaque catégorie de prestations, en 2014». L'ancien titre était «Inventaire de l'aide sociale au sens large; part de chaque catégorie de prestations, en 2014».



Table des matières

Introduction	5	5 Les aides à la famille sous la loupe	20
1 Concepts, définitions et bases de données	6	5.1 Une grande diversité dans les aides à la famille	20
1.1 Qu'entend-on par aide sociale au sens large?	6	5.2 Une mesure en plein essor: les prestations complémentaires pour familles	21
1.2 Bases de données et aspects méthodologiques	7	Abréviations	23
2 La diversité suisse: l'offre de prestations des cantons	8	Glossaire	24
2.1 Catégories de prestations de l'inventaire	8	Bibliographie	25
2.2 Importance relative des catégories	8	Annexe	26
2.3 Montants des prestations	10		
3 L'aide sociale au sens large en comparaison intercantonale	11		
3.1 Taux de bénéficiaires	11		
3.2 Dépenses	12		
3.3 Montants des prestations	13		
3.3.1 Aide sociale au sens strict	13		
3.3.2 Prestations complémentaires	14		
4 Évolution de l'aide sociale au sens large	16		
4.1 Évolution de la législation	16		
4.2 Développements statistiques	17		
4.2.1 Taux de bénéficiaires	17		
4.2.2 Dépenses	17		
4.2.3 Montants des prestations	19		

Introduction

L'aide sociale constitue le dernier filet du système de protection sociale suisse. Les cantons sont tenus, en vertu de la Constitution fédérale¹, de soutenir financièrement les résidents qui ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien et n'ont pas droit à des prestations des assurances sociales, ou pas dans une mesure suffisante. Il existe en Suisse de nombreuses autres prestations sociales sous condition de ressources qui interviennent en amont de l'aide sociale et en réduisent les charges, étant donné que le principe de subsidiarité s'applique en la matière. De grandes différences entre cantons sont toutefois observées en ce qui concerne le nombre et le type de ces prestations sociales. Ainsi, les habitants des différents cantons ne bénéficient pas tous de la même palette de prestations: certains cantons octroient des aides à la famille, d'autres cantons des aides au logement, des aides aux chômeurs, etc. D'autres encore se limitent à fournir les prestations que le droit fédéral les oblige à mettre en place.

Afin de prendre en compte ces différences entre cantons, la statistique suisse de l'aide sociale est établie sur la base d'une notion étendue de l'aide sociale, que l'on appelle l'aide sociale au sens large. Cette notion comprend l'ensemble des prestations sociales monétaires sous condition de ressources que les cantons versent pour lutter contre la pauvreté. Depuis plusieurs années, la statistique suisse de l'aide sociale relève des données sur les bénéficiaires de ces prestations ainsi que sur les dépenses y relatives. L'aide sociale au sens strict (aussi appelée aide sociale économique), qui est versée par la commune et/ou le canton de résidence, constitue l'élément central de l'aide sociale au sens large. En prenant également en compte les prestations fournies en amont de l'aide sociale au sens strict, on obtient une vue d'ensemble du système suisse d'aide sociale, ce qui permet en particulier de faire des comparaisons entre cantons et de tenir compte du fort caractère fédéraliste de l'action sociale en Suisse. Cela est d'autant plus important que la notion d'aide sociale au sens large sert également de fondement à l'indicateur de pauvreté ARMIN, qui est déterminant dans le calcul des compensations que la Confédération verse chaque année aux cantons au titre des facteurs socio-démographiques (CSS) de la nouvelle péréquation financière (RPT)².

L'aide sociale au sens large constitue la base conceptuelle de la statistique de l'aide sociale. Afin d'optimiser les comparaisons entre cantons, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a complété les critères permettant de déterminer si une prestation cantonale fait partie ou pas de l'aide sociale au sens large (nouvelle délimitation appliquée depuis le relevé 2014, voir aussi ch. 1). En appliquant rétroactivement ces critères affinés, il a été possible pour la première fois d'établir des comparaisons chronologiques entre les cantons et de les analyser.

La présente publication se veut un rapport complet sur l'aide sociale au sens large, comme l'a recommandé le Contrôle fédéral des finances lors de l'audit ordinaire de la RPT (CDF 2013: 18). Elle présente les prestations des cantons dans leur diversité, mais aussi dans leurs points communs ainsi que l'évolution de la législation ces dernières années. Elle comprend également le calcul des dépenses et des taux de bénéficiaires de l'aide sociale au sens large, tout comme les différences entre cantons en la matière et l'évolution des statistiques ces dernières années.

Le premier chapitre est consacré aux critères de délimitation de l'aide sociale au sens large et aux données à disposition. Le deuxième présente les catégories des différents types de prestations sociales relevées dans le cadre de la statistique de l'aide sociale, ainsi que de premiers résultats d'analyse pour chacune de ces catégories. Les comparaisons entre cantons font l'objet du chapitre 3, tandis que l'évolution de la législation et celle de la statistique sont traitées au chapitre 4. Enfin, le dernier chapitre est consacré à une catégorie de prestations qui a connu un fort essor dans plusieurs cantons, celle des aides à la famille.

¹ Art. 12 et art. 115 de la Constitution fédérale (RS 101)

² Art. 34 de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (RS 613.21)

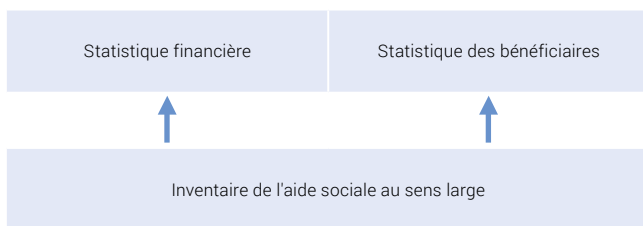
1 Concepts, définitions et bases de données

1.1 Qu'entend-on par aide sociale au sens large?

Les statistiques sur l'aide sociale qu'élabore l'Office fédéral de la statistique ont pour but de faire un relevé complet de l'aide sociale, tant sous l'angle des bénéficiaires que sous l'angle des dépenses. Pour ce faire, l'office établit trois éléments statistiques harmonisés:

Composantes de la statistique suisse de l'aide sociale

G1



Source: OFS – Statistique de l'aide sociale (SAS)

© OFS 2017

L'inventaire de l'aide sociale au sens large¹ sert de base à la statistique financière et à la statistique des bénéficiaires. Il représente un recueil systématique dans lequel les prestations de l'aide sociale sont décrites et classées en fonction de leurs bases légales. Les critères d'appartenance à l'aide sociale ayant été revus, le nombre des prestations entrant dans l'inventaire a diminué. Étant donné que l'objectif était de centrer le relevé et l'analyse sur les prestations sociales dont la fonction primaire est de combattre la pauvreté par des mesures financières, seules les prestations susceptibles de réduire les charges de l'aide sociale au sens strict sont maintenant relevées dans l'inventaire. Ces nouveaux critères rendent les comparaisons intercantionales plus pertinentes. Pour qu'une prestation soit prise en considération dans l'aide sociale au sens large, et soit donc relevée dans l'inventaire, elle doit répondre aux critères suivants:

- 1) être allouée sous condition de ressources
- 2) être directe (aide à la personne)
- 3) être fondée sur la législation cantonale
- 4) être financière, sous forme d'une allocation générale d'entretien

¹ www.aidesocialesl.bfs.admin.ch

- 5) être destinée à combattre la pauvreté
- 6) son octroi doit être garanti pour autant que le bénéficiaire remplit les critères personnels

N'entrent donc dans l'inventaire que les prestations destinées à des personnes ayant besoin d'un soutien financier. La définition exacte des *conditions de ressources* donnant droit à une prestation (1) dépend de la prestation en question, et l'examen de ces conditions peut être relativement personnalisé ou fortement standardisé.

Le critère du *caractère individuel* (2) de la prestation exclut de l'inventaire toute aide qui ne serait pas fournie à une personne, et ne donnerait donc pas lieu à l'ouverture d'un dossier personnel pour l'évaluation des besoins. Les aides «orientées objet», c'est-à-dire les subventions que l'État accorde à des infrastructures sociales, n'entrent donc pas dans l'inventaire.

Le critère que constitue l'*existence d'une base légale cantonale* (3) signifie que la prestation doit découler d'une loi ou d'une ordonnance cantonale. Les prestations privées ainsi que celles régies exclusivement par le droit communal ou fédéral ne sont donc pas prises en compte dans l'inventaire. En revanche le financement et la mise en œuvre des prestations ne jouent aucun rôle.

Le critère de l'*allocation générale d'entretien* (4) exclut les versements uniques tout comme le financement de prestations en espèces ou de prestations de services, étant donné que ces dernières dépendent d'un objectif et sont souvent aussi liées à une institution précise (tarifs avantageux appliqués à des prestations de soins ou à la garde d'enfants par ex.).

Quant au critère de la *lutte contre la pauvreté* (5), il sert à distinguer cette dernière notion de la prévention de la pauvreté. Il exclut de la statistique de l'aide sociale² toutes les prestations fournies pour garantir l'accès aux prestations publiques de base³, qui entraient auparavant dans la statistique financière (subsidés de formation, subsidés pour le paiement des cotisations à l'AVS/ AI/APG, réductions de primes d'assurance maladie, aide aux victimes, assistance juridique et judiciaire gratuite). Une suspension de ces prestations ne plongerait certes pas leurs bénéficiaires dans la détresse, mais elle aurait à long terme des conséquences négatives pour la société (Wyss 1999: 9-10).

² Ces données continuent pour la plupart à être recueillies par l'OFS ou d'autres offices fédéraux.

³ Les prestations publiques de base sont par définition accessibles à tous et sont financées par les impôts.

Enfin, n'entrent dans l'inventaire que les prestations dont *l'octroi est garanti* (6). Ce critère n'est pas rempli lorsque des conditions qui n'ont aucun rapport avec le bénéficiaire viennent s'ajouter à celles le concernant, comme la disponibilité d'appartements subventionnés.

1.2 Bases de données et aspects méthodologiques

La majorité des données sur les bénéficiaires de l'aide sociale au sens large provient de la statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale, qui existe depuis 2005. La plupart des prestations sont relevées systématiquement sur la base de données individuelles. Il s'agit de plus d'une enquête exhaustive: des informations sont recueillies sur chaque bénéficiaire de ces prestations (l'anonymat étant préservé).

La statistique des bénéficiaires relève des données sur toutes les personnes qui ont bénéficié une fois au moins dans l'année en question d'une prestation de l'aide sociale au sens large. Chaque personne n'est par principe recensée qu'une fois, même si elle a perçu plus d'une prestation au cours d'une année (perception consécutive ou simultanée). Des données individuelles, relevées depuis plusieurs années sur la plupart des prestations sociales de l'inventaire, permettent d'établir le profil socio-démographique des bénéficiaires. Se fonder sur des données individuelles présente deux avantages: cela permet non seulement de tirer des conclusions au sujet des groupes à risque, mais aussi d'identifier le cumul des prestations (individus saisis deux fois ou plus).

Comme on ne dispose pas de données individuelles sur toutes les prestations, l'OFS a aussi recours à des données agrégées provenant des services administratifs cantonaux. En outre, lorsque les informations fournies ne sont pas suffisantes, l'OFS doit procéder par extrapolation: il estime, à l'aide du nombre de dossiers ou d'unités d'assistance, le nombre de personnes (y compris, pour les familles, le nombre d'enfants et celui d'adultes) qui ont effectivement bénéficié d'une prestation. Pour quelques prestations, le nombre total de bénéficiaires est donc le résultat d'une extrapolation. L'OFS recourt également à des estimations pour corriger les perceptions multiples (doublons).

La statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, tenue par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), constitue une autre source de données sur les bénéficiaires. Puisque ces chiffres se réfèrent au mois de décembre de chaque année et que la statistique de l'aide sociale se fonde sur l'ensemble de l'année, l'OFS procède à une estimation du nombre de bénéficiaires cumulé sur l'année, afin de disposer de données harmonisées.

La statistique financière de l'aide sociale au sens large comprend le total des dépenses par canton et par prestation ainsi que la part de la Confédération, du canton et des communes dans le financement, sous forme agrégée. Elle indique les dépenses nettes, c'est-à-dire les montants effectivement versés, déduction faite des remboursements⁴. Les remboursements sont comptabilisés l'année durant laquelle ils sont faits, et non l'année durant laquelle la prestation brute a été perçue. Les frais administratifs ne sont pas pris en compte. En outre, les amortissements (en cas de dettes, par ex.) ne sont pas considérés comme des prestations sociales sous condition de ressources, sauf lorsqu'ils se fondent sur une évaluation des besoins qui a débouché sur une décision, comme c'est le cas pour les avances sur pensions alimentaires.

⁴ Les remboursements proviennent par exemple de membres de la parenté, des bénéficiaires eux-mêmes, de prestations des assurances sociales octroyées rétroactivement, d'autres prestations sous condition de ressources ou d'autres cantons.

2 La diversité suisse: l'offre de prestations des cantons

2.1 Catégories de prestations de l'inventaire

Les prestations sociales relevant de l'aide sociale au sens large étant nombreuses, elles sont classées par catégories thématiques dans l'inventaire (voir tableau T 1)¹.

Tous les cantons octroient l'aide sociale au sens strict et des avances sur pensions alimentaires étant donné que des lois fédérales et la Constitution fédérale fixent des prescriptions minimales en la matière, même si ces prescriptions laissent une grande marge de manœuvre aux cantons dans la définition des lois d'application cantonales. Les prestations complémentaires (PC) à l'AVS/AI existent elles aussi dans tous les cantons. Elles constituent un cas à part dans la statistique de l'aide sociale, puisqu'elles reposent sur une loi fédérale qui laisse très peu de latitude aux cantons dans leur application. Le fait que les PC soient financées par la Confédération également montre qu'il y a une volonté politique d'éviter que les bénéficiaires de rentes vieillesse ou invalidité dépendent de l'aide sociale au sens strict.

Parmi toutes les autres catégories de prestations, les aides à la famille sont les plus courantes. En 2014, 15 cantons connaissent au moins une prestation destinée spécifiquement aux familles (voir aussi chapitre 5). Sept cantons fournissent des aides aux chômeurs, six des aides aux personnes âgées ou invalides et deux des aides au logement.

L'illustration G2 montre à quel point le nombre total de prestations relevant de l'aide sociale au sens large varie d'un canton à l'autre: en 2014, il allait de trois à huit prestations.

2.2 Importance relative des catégories

En 2014, 777 196 personnes ont perçu au moins une prestation de l'aide sociale au sens large². Le nombre de bénéficiaires et le niveau des dépenses varient beaucoup d'une catégorie à l'autre. Si l'on prend en compte l'ensemble de la Suisse, ce sont l'aide sociale au sens strict et les PC qui se taillent les plus grosses parts. Comme on le voit dans les graphiques G3 et G4, près de 80% des personnes ayant bénéficié en 2014 de l'aide sociale au sens large ont perçu une de ces deux prestations, et celles-ci représentent même 92,6% des 7,8 milliards de dépenses de

Catégories de prestations de l'aide sociale au sens large

T 1

Aide sociale économique	ASE	} Aide sociale au sens strict	} Laide sociale au sens large
Aides à la famille	FBH		
Aides aux personnes âgées et personnes invalides	APAI	} Prestations sociales sous condition de ressources en amont	
Aides au logement	ALOG		
Aides aux chômeurs	ACH		
Avances sur pensions alimentaires	AVPA		
Prestations complémentaires à l'AVS/AI	PC		

Source: OFS – Inventaire de l'aide sociale au sens large

© OFS 2017

l'aide sociale au sens large. Financièrement, ce sont les PC qui pèsent le plus lourd, puisqu'elles représentent 59,8% du total des dépenses. Toutefois, contrairement à ce qui se passe avec les autres prestations, les cantons n'assument pas la totalité des coûts des PC, car la Confédération participe elle aussi à leur financement³.

Parmi les autres prestations, ce sont les aides à la famille qui représentent la plus grande part. Les aides destinées aux personnes âgées ou invalides affichent certes une part aussi importante en termes de dépenses, mais ne concernent qu'un nombre très réduit de bénéficiaires. Ce paradoxe s'explique par la correction des perceptions multiples: la plupart des bénéficiaires des aides destinées aux personnes âgées ou invalides perçoivent également des PC. Avoir droit à des PC est en fait même souvent une condition pour se voir octroyer des aides pour rentiers AVS ou AI, plusieurs cantons ayant conçu ces dernières comme des compléments aux prestations complémentaires (d'où leur appellation de «prestations complémentaires cantonales»).

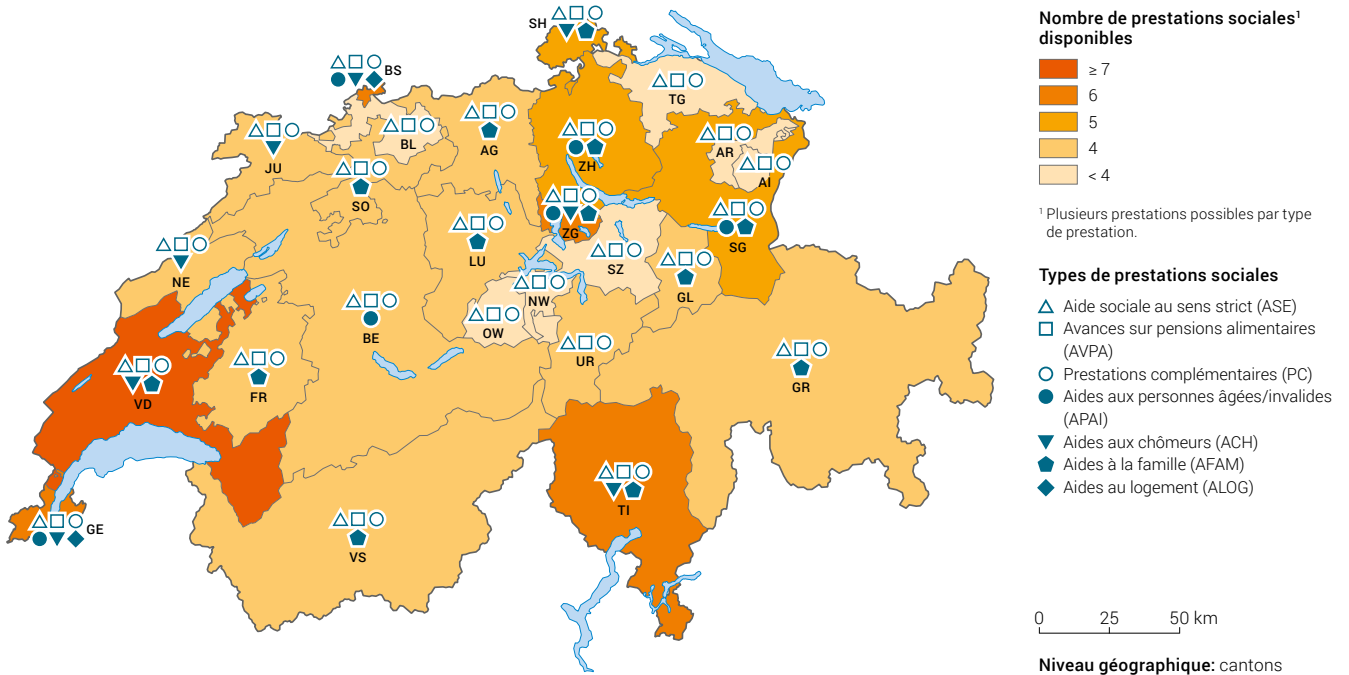
¹ Ce classement se fonde sur les catégories d'Eurostat, qui différencient les prestations sociales selon huit fonctions de protection sociale: maladie, invalidité, vieillesse, survie, famille/enfants, chômage, logement et exclusion sociale (Eurostat 2008: 32).

² Une personne qui perçoit plus d'une prestation au cours d'une année n'est comptabilisée qu'une fois (correction des perceptions multiples).

³ RS 831.30

Prestations de l'aide sociale au sens large, en 2014

G 2

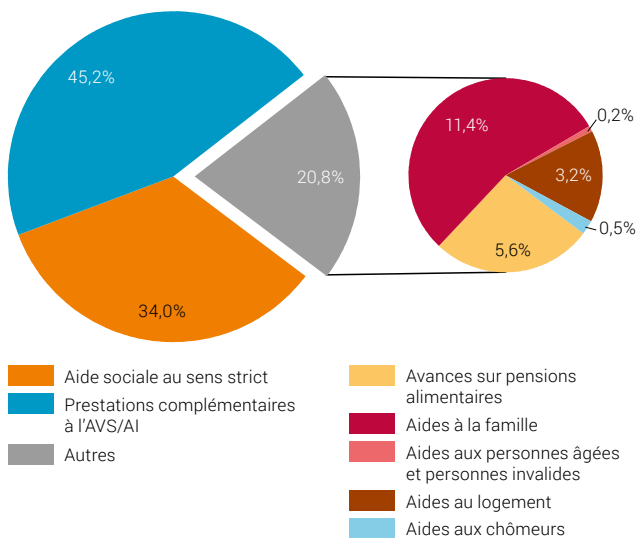


Source: OFS – Inventaire de l'aide sociale au sens large

© OFS 2017

Aide sociale au sens large: part des bénéficiaires par catégorie de prestations (sans double comptage), en 2014

G 3

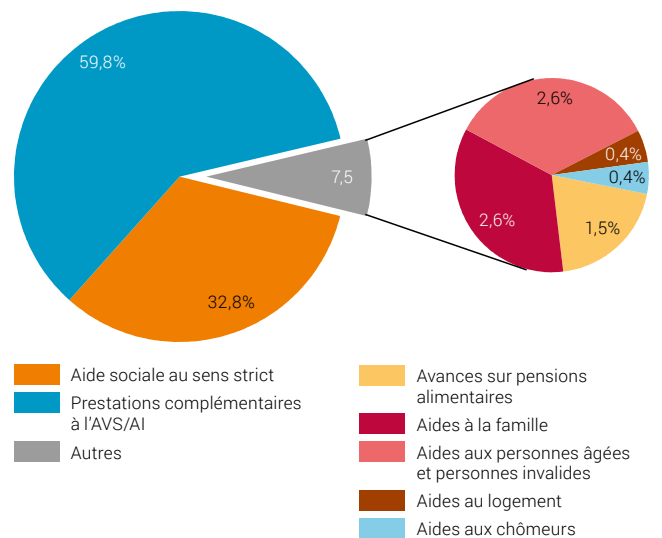


Source: OFS – Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale (SAS)

© OFS 2017

Dépenses nettes pour l'aide sociale au sens large: part de chaque catégorie de prestations, en 2014

G 4

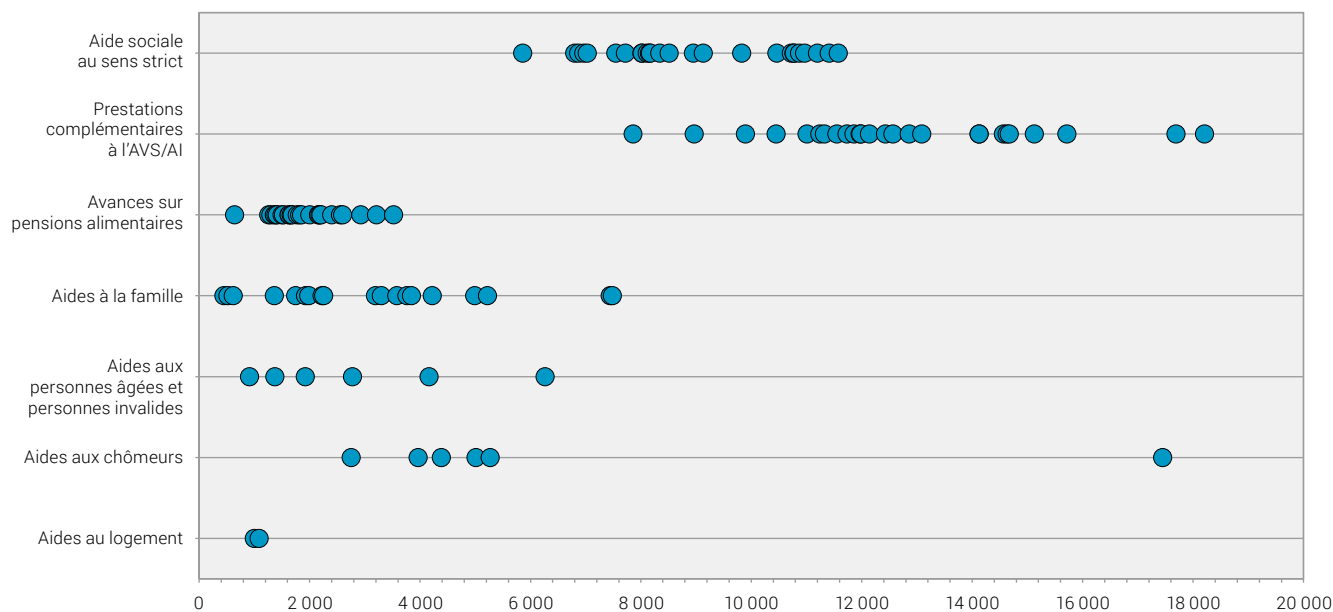


Source: OFS – Statistique financière de l'aide sociale au sens large

© OFS 2017

Montants des prestations par catégorie de prestations en francs, par année, en 2014

G 5



Interprétation: Chaque point de couleur représente une prestation sociale versée dans le canton en vertu d'une base légale cantonale. Plus le point est à droite, plus le montant versé en moyenne par bénéficiaire et par année dans le cadre de cette prestation est important. Exemple: des avances sur pensions alimentaires (AVPA) sont versées dans tous les cantons suisses, raison pour laquelle la ligne AVPA comprend 26 points de couleur. Chacun de ces 26 points représente le montant des AVPA versé en moyenne par bénéficiaire dans ce canton pendant l'année considérée.

Sources: OFS – Statistique financière de l'aide sociale au sens large, statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale (SAS)

© OFS 2017

2.3 Montants des prestations

La statistique financière de l'aide sociale au sens large se fonde sur les dépenses nettes, soit les prestations financières versées, après déduction des remboursements. Les frais administratifs n'entrent pas dans la statistique financière. Celle-ci établit ainsi, pour chaque prestation sociale, le montant moyen dépensé par bénéficiaire et par an (nommé ci-après montant des prestations). Dans le graphique G5, les montants des prestations sont représentés par un point de couleur dans la ligne de la catégorie de prestation concernée. Chacune de ces catégories ne compte en règle générale qu'une seule prestation par canton⁴.

On s'aperçoit à la lecture de ce graphique que le niveau de prestations varie d'une catégorie de prestations à l'autre: l'aide sociale au sens strict et les PC affichent des montants nettement supérieurs à ceux de toutes les autres prestations. Pour certaines prestations, les montants modestes s'expliquent par le fait qu'elles ne visent pas à subvenir aux besoins vitaux du bénéficiaire, mais constituent un complément financier. Dans ces cas, il y a souvent perception multiple: la personne reçoit une prestation en amont puis, en complément, l'aide sociale au sens strict.

Le graphique montre également que les montants qu'octroient les cantons peuvent aussi fortement varier au sein d'une même catégorie de prestations, ce qui n'est guère étonnant étant donné que ces derniers ont toute latitude en la matière. Par exemple, le fait que le montant versé dans le canton de Vaud à titre d'aide aux chômeurs soit relativement élevé par rapport à celui des autres

prestations de la catégorie s'explique par le fait que cette aide aux chômeurs a entre autres pour but de faire le pont entre deux rentes. Il s'agit dans ce cas précis de la *rente-pont*, une prestation que le canton de Vaud destine aux actifs occupés qui tombent au chômage peu avant d'atteindre l'âge AVS. Les différences entre cantons observées en matière de prestations complémentaires sont en revanche plus surprenantes vu qu'elles sont octroyées en fonction de dispositions fédérales, et sont donc relativement harmonisées (voir à ce sujet les explications du chapitre 4). Quant à l'aide au logement, elle n'existe que dans deux cantons, qui versent manifestement des montants d'un même ordre de grandeur.

⁴ Font exception les aides à la famille, car deux cantons (VD et TI) offrent plus d'une prestation sociale dans ce domaine.

3 L'aide sociale au sens large en comparaison intercantonale

3.1 Taux de bénéficiaires

Les taux de bénéficiaires de l'aide sociale mesurent la part de la population résidente permanente qui, au cours d'une année, a perçu au moins une prestation de l'aide sociale. Une distinction étant établie entre aide sociale au sens strict et aide sociale au sens large (voir les notions présentées en début de document), des taux de bénéficiaires sont établis pour chacune de ces deux catégories, les taux de bénéficiaires de l'aide sociale au sens large recensant non seulement les bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict, mais aussi ceux des prestations fournies en amont.

En Suisse, 3,2% des résidents permanents ont bénéficié de l'aide sociale au sens strict en 2014, et presque une personne sur dix (9,5%) a perçu une prestation de l'aide sociale au sens large. Si l'on compare les taux de chaque canton, des différences considérables apparaissent (voir graphique G6). Le canton de Neuchâtel affiche le taux d'aide sociale au sens strict le plus élevé (7,1%), et le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures le plus bas (0,8%). Ce dernier enregistre aussi le plus faible taux d'aide sociale au sens large (3,6%), alors que le canton de Bâle-Ville détient le taux le plus élevé (18,9%) : près d'une personne sur cinq y bénéficie de prestations de l'aide sociale au sens large.

Pour ce qui est du taux de bénéficiaires de l'aide sociale au sens large, on remarquera que sur les sept cantons latins, seul Fribourg se place en dessous de la moyenne suisse. Cette situation s'explique notamment par le fait que certains cantons latins offrent de nombreuses prestations sociales. Les taux les plus élevés ne se retrouvent toutefois pas forcément dans les cantons proposant une vaste gamme de prestations sociales : dans le cas du canton de Neuchâtel, par exemple, c'est surtout le fort taux d'aide sociale au sens strict qui pèse dans la balance.

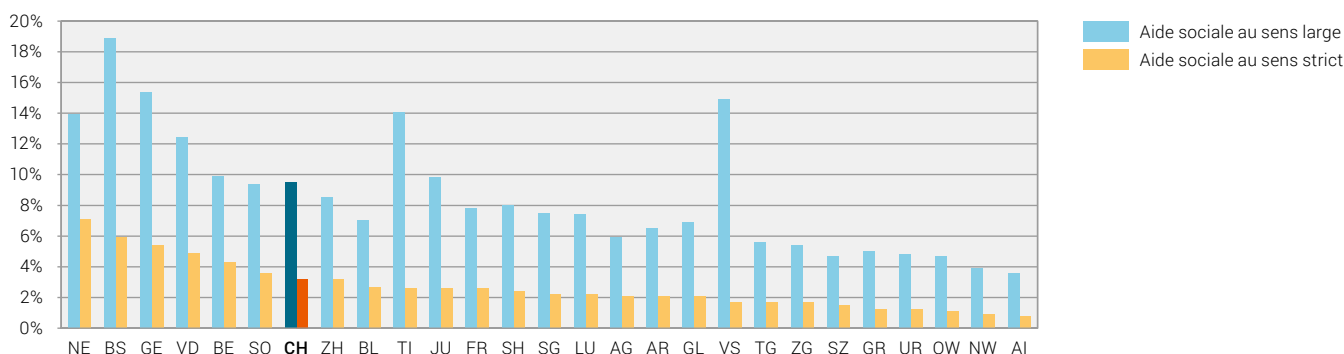
Parmi les cantons affichant des taux de bénéficiaires inférieurs à la moyenne nationale, on trouve surtout des cantons ruraux, tant pour l'aide sociale au sens strict que pour l'aide sociale au sens large. Le fait que les deux cantons villes, Genève et Bâle-Ville, se retrouvent dans les trois premiers rangs pour les deux taux d'aide sociale semble confirmer l'hypothèse d'un clivage entre ville et campagne concernant le fait d'être touché par l'aide sociale.

Le graphique G6 montre qu'il faut, pour établir une comparaison fiable entre les cantons, prendre en compte non seulement l'aide sociale au sens strict mais aussi l'aide sociale au sens large. Bien que l'aide sociale au sens strict fasse partie de l'aide sociale au sens large, et que le taux de bénéficiaires de la seconde dépende fortement du taux de bénéficiaires de la première (cf. graphique G7), plusieurs cantons gagnent ou perdent quelques rangs dans la comparaison lorsque l'on prend en compte les prestations sociales en amont. Le Valais en est le meilleur exemple, lui qui affiche à la fois un des taux les plus élevés du pays en matière d'aide sociale au sens large, et un taux relativement modeste en matière d'aide sociale au sens strict : sa prestation d'aide à la famille s'adresse en effet à une part relativement importante de la population. Dans l'ensemble, les très grandes différences observées entre cantons concernant les taux de bénéficiaires d'aide sociale s'atténuent quand on prend en compte les prestations en amont. Si le taux le plus élevé d'aide sociale au sens strict est neuf fois supérieur au plus faible, ce rapport n'est en effet « plus que » de cinq pour l'aide sociale au sens large.

Le graphique 7 présente les pourcentages de bénéficiaires par catégorie de prestations. Les cantons y sont placés en fonction de leur taux de bénéficiaires d'aide sociale au sens strict. On

Aide sociale au sens strict et au sens large: taux de bénéficiaires par canton, en 2014

G 6

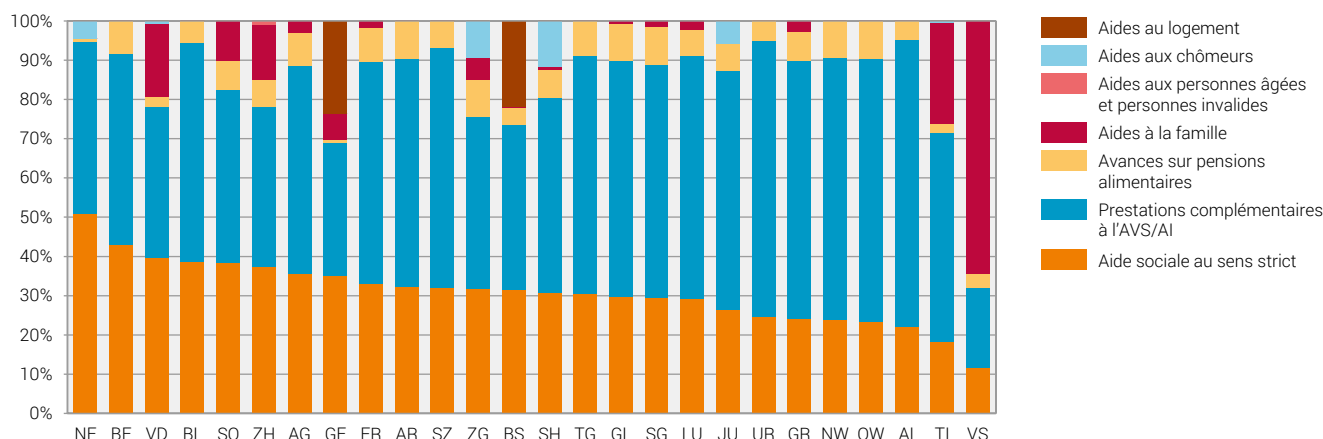


Source: OFS – Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale (SAS)

© OFS 2017

Aide sociale au sens large: part des bénéficiaires par catégorie de prestations et par canton (sans double comptage), en 2014

G 7



Source: OFS – Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale (SAS)

© OFS 2017

On voit très bien que parmi les bénéficiaires de l'aide sociale au sens large, la part des bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict varie fortement d'un canton à l'autre, dans une fourchette allant de 12% pour le Valais à 51% pour Neuchâtel. Comme indiqué dans le chapitre 2, parmi les bénéficiaires de l'aide sociale au sens large, ceux percevant des PC sont de loin les plus nombreux dans la plupart des cantons, exception faite de Neuchâtel, Vaud et Genève, où c'est l'aide sociale au sens strict qui est la plus importante. Un seul canton verse une prestation dont le pourcentage de bénéficiaires dépasse celui des PC et de l'aide sociale au sens strict; il s'agit du Valais et de son aide à la famille mentionnée ci-dessus. Le Tessin, qui octroie aux familles deux prestations se complétant l'une l'autre, affiche lui aussi un pourcentage de bénéficiaires d'aides à la famille relativement élevé. Quant aux deux cantons qui fournissent des aides au logement, ils ressortent nettement dans le graphique, car la proportion de bénéficiaires de cette prestation est relativement élevée. Enfin, faisons encore remarquer que la part des aides aux personnes âgées ou invalides est presque inexistante, car ces prestations sont pour la plupart octroyées avec des PC, et les bénéficiaires ne sont comptabilisés qu'une seule fois (correction de la perception multiple).

3.2 Dépenses

Afin de comparer les dépenses des cantons pour l'aide sociale au sens strict et l'aide sociale au sens large, on prend comme point de référence la population résidente permanente (cf. graphique G 8). Contrairement à ce qui a été fait au point 2.3, il ne s'agit pas ici d'établir les dépenses par bénéficiaire (montants des prestations), mais par habitant. Sur l'ensemble de la Suisse, 311 francs par habitant et par an sont dépensés pour l'aide sociale au sens strict, 950 francs si l'on tient compte également des prestations en amont de l'aide sociale.

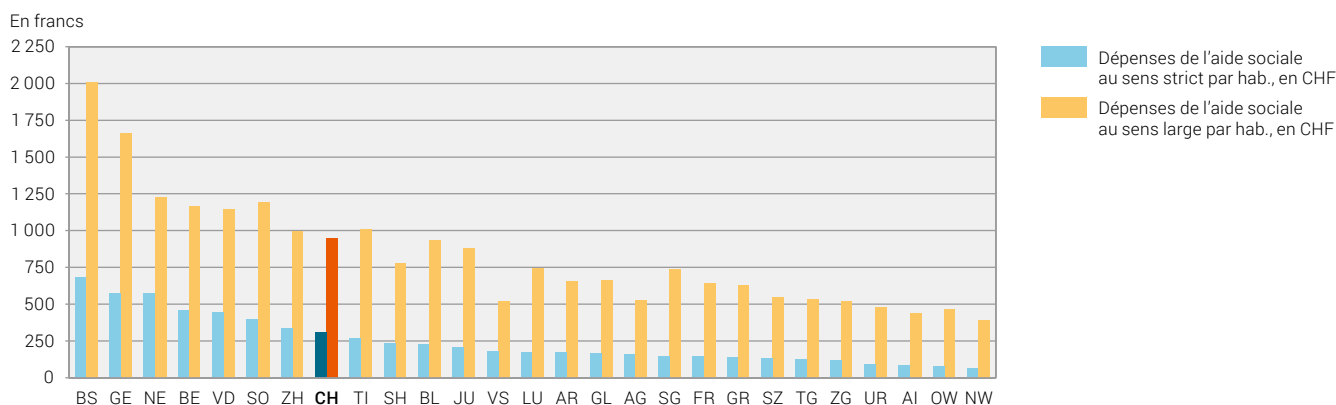
Les cantons affichant les plus hauts taux de bénéficiaires d'aide sociale au sens strict enregistrent aussi les dépenses les plus élevées par habitant. C'est dans les cantons villes que la charge financière de l'aide sociale au sens strict et au sens large est la plus lourde. Comme pour les taux de bénéficiaires, les différences entre cantons se réduisent quelque peu lorsque l'on prend en compte les prestations fournies en amont. Si le rapport entre le canton affichant les dépenses par habitant les plus élevées et celui affichant les plus faibles est de un à onze pour l'aide sociale au sens strict ne se retrouve nettement au-dessus de la moyenne pour l'aide sociale au sens large. Les différences entre cantons germanophones et cantons latins sont moins marquées pour ce qui est des dépenses que pour les taux de bénéficiaires, et contrairement à ce qui a été observé pour les taux de bénéficiaires, aucun canton en dessous de la moyenne suisse pour l'aide sociale au sens strict ne se retrouve nettement au-dessus de la moyenne pour l'aide sociale au sens large.

Le graphique G 9 présente une comparaison intercantonale des dépenses par catégorie de prestations. Comme lors de l'analyse à l'échelle suisse (graphique G 4), la part des PC dans les dépenses est encore plus importante que dans le nombre de bénéficiaires, ce qui a pour corollaire que dans la plupart des cantons, la proportion des dépenses attribuées aux prestations propres au canton¹ est infime (0 à 5%). Signalons également que cette proportion varie beaucoup moins que celle des bénéficiaires, qu'elle dépasse 5% dans sept cantons et atteint ses maxima dans ceux de Genève et du Tessin, avec respectivement 20 et 14%.

¹ Prestations qui, ne découlant pas d'une obligation légale, n'existent pas dans tous les cantons (aides à la famille, aides au logement, aide aux chômeurs, aides aux personnes âgées ou invalides).

Aide sociale au sens strict et au sens large: dépenses par habitant, en 2014

G 8

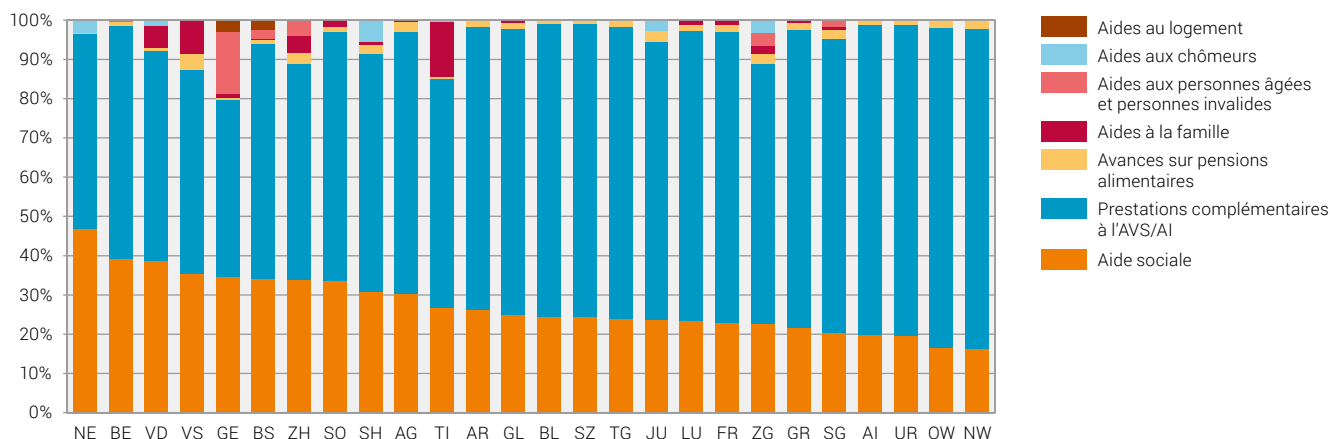


Sources: OFS – Statistique financière de l'aide sociale au sens large, STATPOP

© OFS 2017

Dépenses nettes de l'aide sociale au sens large: part des catégories de prestations, par canton, en 2014

G 9



Source: OFS – Statistique financière de l'aide sociale au sens large

© OFS 2017

3.3 Montants des prestations

Le niveau des dépenses des cantons est déterminé par deux facteurs: le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et les montants qui leur sont versés. Dans le présent chapitre, les comparaisons relatives aux montants des prestations se basent sur les dépenses moyennes nettes par bénéficiaire (voir la notion de «Montant des prestations» dans le glossaire). Il est intéressant de procéder à des comparaisons du niveau de prestation surtout pour les prestations qui sont fournies dans tous les cantons, c'est-à-dire l'aide sociale au sens strict, les PC et les avances sur pensions alimentaires. Pour ces dernières toutefois, la comparaison n'est pas pertinente, car on peut supposer que dans leur cas, contrairement aux autres prestations, les remboursements seront non seulement importants, mais surtout très variables. En effet, comme les valeurs financières relevées sont des données nettes et que les remboursements sont comptabilisés l'année où ils sont effectués et pas l'année durant laquelle la prestation brute a été versée au bénéficiaire, un faible niveau de dépenses pour les

avances sur pensions alimentaires pourrait aussi s'expliquer par une pratique de recouvrement efficace de la part du canton en question, et pas forcément par la modicité des montants versés.

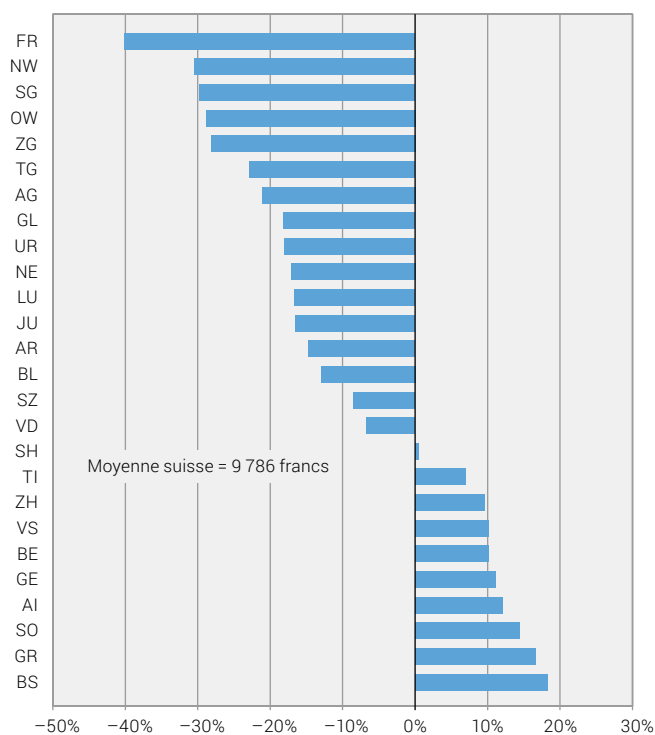
3.3.1 Aide sociale au sens strict

Les montants annuels moyens que les cantons octroient aux bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict varient fortement. Bâle-Ville, le canton enregistrant les montants les plus élevés, versait en 2014 un montant moyen environ deux fois plus élevé que le canton de Fribourg.

Si les cantons ont toute latitude pour la mise en place des prestations, la plupart d'entre eux respectent, en partie du moins, les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS 2014), de sorte qu'on peut tabler sur une certaine harmonisation en la matière. Il est dès lors étonnant de découvrir des différences aussi importantes d'un canton à l'autre lorsqu'il s'agit d'assurer le minimum vital. Le classement des cantons

Montants des prestations de l'aide sociale au sens strict: variation en % par rapport à la moyenne suisse, en 2014

G 10



Sources: OFS – Statistique financière de l'aide sociale au sens large, statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale (SAS) © OFS 2017

soulève lui aussi des interrogations, puisqu'on trouve à sa tête non seulement les cantons villes de Genève et Bâle-Ville, où le coût de la vie est quelque peu plus élevé qu'à la campagne, mais aussi des cantons alpins comme le Valais ou les Grisons qui figurent également dans le groupe affichant les montants les plus élevés.

Une étude réalisée sur la base de données de 2008 a fourni des éléments d'explication pour les différences intercantonales de dépenses au titre de l'aide sociale au sens strict observées entre les cantons (OFS 2011). Elle abordait le rapport entre les dépenses moyennes par bénéficiaire d'une part et la structure des bénéficiaires et les conditions cadres économiques et institutionnelles de chaque canton d'autre part (OFS 2011: 15–16). Parmi les facteurs examinés dans les nombreuses analyses multivariées réalisées sur la structure des bénéficiaires, trois se sont révélés déterminants pour ce qui est des coûts:

- Les bénéficiaires vivant en institution (homes, appartements protégés, etc.) reçoivent en moyenne des montants de prestations plus élevés que ceux vivant chez eux.
- Parmi les personnes vivant dans un ménage privé, celles vivant seules reviennent nettement plus cher que celles vivant dans un ménage de plusieurs individus (couple avec ou sans enfant, ménage monoparental)².

² Le forfait pour l'entretien par personne est en effet moins élevé quand le ménage est constitué de plus d'une personne, car faire ménage commun permet de faire des économies.

- Plus la part de dossiers clos dans l'année considérée est grande, plus les dépenses par bénéficiaire sont faibles.

La part de certains profils de bénéficiaires présents dans le canton peut par conséquent avoir une influence déterminante sur le niveau des dépenses. Par ailleurs, et contre toute attente, le fait que les bénéficiaires soient au chômage et ne disposent pas de formation post-obligatoire *diminue* faiblement le niveau des dépenses.

Pour ce qui est des conditions-cadres cantonales (OFS 2011: 15), les effets suivants ont été observés sur les coûts:

- Plus la part des bénéficiaires vivant dans des villes est importante, plus les dépenses moyennes d'aide sociale par bénéficiaire sont élevées.
- Plus le niveau cantonal des loyers est haut, plus les dépenses moyennes d'aide sociale par bénéficiaire sont élevées.

Seule une partie des différences intercantonales notables en matière de dépenses par bénéficiaire peut être expliquée. Bien qu'il prenne en compte de nombreux facteurs, le modèle appliqué dans l'étude n'explique que 40% des variations entre les cantons. Les auteurs de l'étude supposent que le volume des remboursements, le financement de mesures spécifiques, le financement par objet des institutions sociales et la pratique des services sociaux, autant d'éléments qui relèvent des cantons et qui n'ont pas été examinés, pourraient eux aussi influencer le niveau des dépenses (OFS 2011: 18), mais les données disponibles à l'heure actuelle ne permettent pas de vérifier ces hypothèses.

3.3.2 Prestations complémentaires (PC)

Pour les PC, la comparaison aboutit à un résultat semblable. L'analyse établit ici une distinction selon le mode de logement, car les bénéficiaires de PC vivant en institution ont besoin de prestations bien plus importantes que ceux qui habitent chez eux; or, leur part dans le nombre total de bénéficiaires varie de 10 à 39% par canton. Les valeurs ci-dessous sont des estimations de l'OFS. Les parts des deux modes de logement dans le total des dépenses ainsi que le nombre de bénéficiaires ont été extrapolées à l'ensemble de l'année 2014 sur la base des données du mois de décembre³.

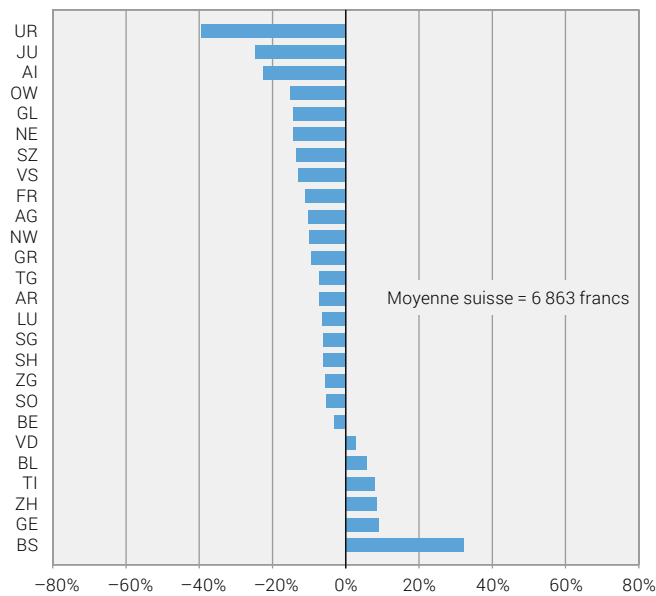
Les montants des PC versées aux personnes vivant chez elles varient certes moins que pour les personnes vivant en institution (l'écart-type étant respectivement de 13 et de 26%), mais les différences enregistrées dans les cantons d'Uri (– 39%) et de Bâle-Ville (+32%) restent particulièrement notables. Si les différences cantonales de coût de la vie expliquent sans doute une partie de ces écarts, ceux-ci semblent malgré tout d'autant plus considérables que les PC relèvent de la législation fédérale.

³ Les légers écarts par rapport aux montants moyens des PC calculés par l'Office fédéral des assurances sociales s'expliquent par le fait que les deux offices n'ont pas recours aux mêmes méthodes pour extrapoler le nombre de bénéficiaires à l'ensemble de l'année civile. Seul le nombre de bénéficiaires du mois de référence (décembre) étant connu, l'OFS y applique un coefficient unique.

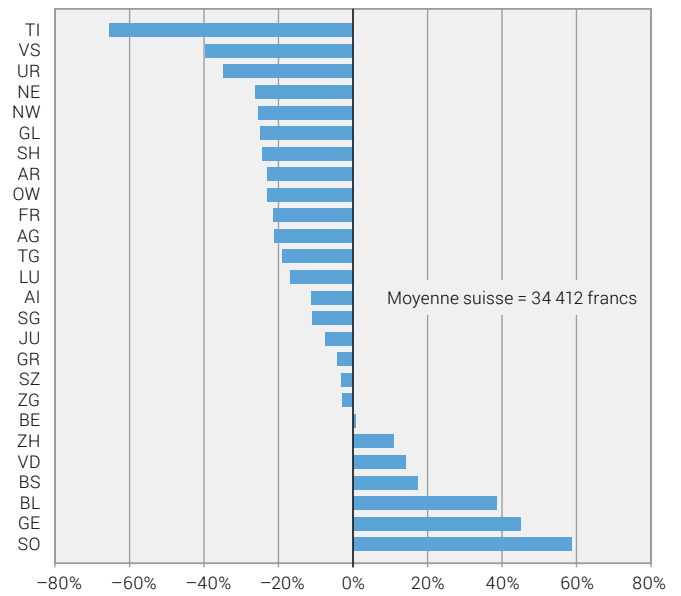
Moyenne des prestations complémentaires à l'AVS/AI selon le mode de logement: variation en % par rapport à la moyenne suisse, en 2014

G 11

Personnes vivant chez elles



Personnes vivant en institution



Sources: OFS – Statistique financière de l'aide sociale au sens large; OFAS – Statistique des PC

© OFS 2017

Pour les pensionnaires, l'écart maximal est même de 65% (canton du Tessin), alors que les montants absolus en francs sont ici bien plus élevés. Signalons toutefois que le recueil des données des PC transmises à l'Office fédéral des assurances sociales par les cantons n'est pas uniformisé, de sorte que les différents modèles cantonaux de financement des institutions influencent les écarts dont il est question ici. Le nouveau registre des PC, en cours d'élaboration actuellement, permettra des comparaisons plus précises.

4 Évolution de l'aide sociale au sens large

4.1 Évolution de la législation

Les modifications des lois relatives aux prestations sociales au sens large se trouvent dans l'Inventaire de l'aide sociale au sens large, qui les recense de manière systématique¹. Pour la présente analyse, nous nous intéressons avant tout aux changements ayant conduit à une modification ou suppression d'une prestation. Comme le montre le tableau T 2, les cantons ont davantage supprimé que créé de prestations sociales depuis 2007. Parmi les prestations supprimées, nous trouvons des aides à la famille, aux personnes âgées ou invalides et aux chômeurs. Il est probable que la suppression d'aides aux personnes âgées ou invalides décidée par les cantons du Valais et de Berne s'explique, indirectement du moins, par des modifications de la législation fédérale. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT) a en effet eu pour corollaire la révision totale de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI² en 2008, qui a entraîné l'harmonisation de ces prestations dans l'ensemble de la Suisse et la suppression de leur plafond. Le canton de Saint-Gall ne verse ses aides pour personnes âgées et invalides qu'aux rentiers AVS et AI qui y avaient déjà droit antérieurement, et attend, pour les supprimer définitivement, que la Confédération adapte le montant pour les frais de logement pris en charge par les prestations complémentaires. De la sorte, la catégorie des aides aux personnes âgées ou invalides ne comprendra plus que quatre prestations, ce qui fait d'elle la catégorie la moins fournie après celle des aides au logement.

Le canton de Genève a transféré l'aide aux chômeurs³ à l'aide sociale au sens strict. Le canton de Vaud⁴ avait fait de même quelques années auparavant, mais il a réintroduit une nouvelle aide de cette catégorie en 2011, sous la forme d'une prestation inédite en Suisse, appelée rente-pont, qui s'adresse à des actifs tombant au chômage peu avant l'âge AVS.

Le domaine des aides à la famille a enregistré les changements les plus importants depuis 2007, avec la suppression de cinq prestations et l'introduction de trois nouvelles prestations. Les cantons de Genève, du Valais et de Fribourg ont supprimé des allocations familiales que l'amélioration de la couverture

Aide sociale au sens large: prestations introduites et supprimées depuis 2007

T 2

Période considérée	Canton	Prestations sociales introduites	Prestations sociales supprimées
2.1.2013 – 1.1.2014	–	–	–
2.1.2012 – 1.1.2013	GE	aides à la famille: prestations complémentaires pour les familles	aides à la famille: allocations familiales pour cas spéciaux
	GE	–	aides aux chômeurs
2.1.2011 – 1.1.2012	VD	aides à la famille: prestations complémentaires pour les familles	–
	VD	aides aux chômeurs: rente-pont	–
2.1.2010 – 1.1.2011	–	–	–
2.1.2009 – 1.1.2010	SO	aides à la famille: prestations complémentaires pour les familles	–
2.1.2008 – 1.1.2009	VS	–	aides à la famille: allocations familiales
	FR	–	aides à la famille: allocations familiales
2.1.2007 – 1.1.2008	VS	–	aides aux personnes âgées/invalides: allocation complémentaire cantonale à l'AVS/AI

Source: OFS – Inventaire de l'aide sociale au sens large

© OFS 2017

à l'échelon fédéral⁵ avait rendues superflues⁶. Les cantons de Lucerne et de Bâle-Ville viennent quant à eux d'abolir des aides à la famille qui avaient pour finalité de couvrir les besoins vitaux des parents désireux de diminuer leur taux d'occupation pour s'occuper eux-mêmes de leurs enfants. Les trois nouvelles aides à la famille poursuivent le but opposé: il s'agit de prestations complémentaires pour familles qui doivent permettre aux parents de rester professionnellement actifs (voir chapitre 5) malgré les obligations familiales.

¹ Voir www.aidesocialeasl.bfs.admin.ch

² RS 831.30

³ Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS), supprimé le 31 janvier 2012.

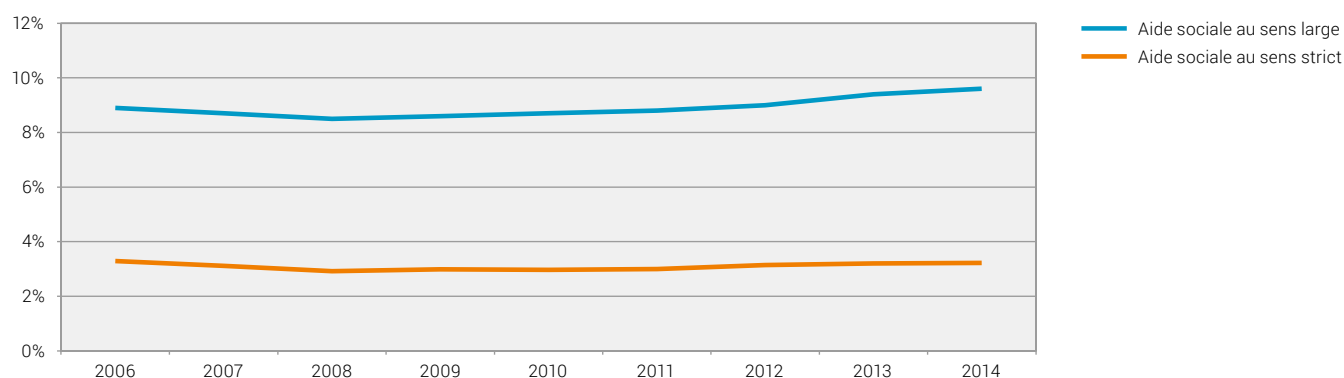
⁴ Revenu minimum de réinsertion (RMR), supprimé au 1^{er} janvier 2006.

⁵ L'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les allocations familiales (RS 836.2) le 1^{er} janvier 2009 a harmonisé le versement d'allocations familiales aux salariés et aux personnes sans activité lucrative; le 1^{er} janvier 2013, le droit aux prestations a été étendu aux indépendants.

⁶ Si certains actes législatifs sont encore en vigueur, le cercle des bénéficiaires recoupe toutefois celui de la loi fédérale sur les allocations familiales.

Aide sociale au sens strict et au sens large: évolution du taux de bénéficiaires, Suisse, de 2006 à 2014

G 12



Source: OFS – Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale (SAS)

© OFS 2017

Signalons pour conclure que certaines modifications de fait de l'éventail de prestations fournies par les cantons n'apparaissent pas dans la législation et ne figurent par conséquent pas dans l'inventaire. Ainsi, la législation uranaise prévoit toujours l'octroi d'une aide aux chômeurs qui n'est plus versée depuis des années, selon les informations fournies par les autorités cantonales.

4.2 Développements statistiques

4.2.1 Taux de bénéficiaires

Durant la période étudiée (2006 à 2014), le taux de bénéficiaires de l'aide sociale n'a guère varié sur le plan suisse (voir graphique G12). Le taux d'aide sociale au sens strict peut même être qualifié de relativement stable, puisqu'il a passé de 3,3% en 2006 à 2,9% en 2008 pour osciller ensuite autour de 3,0% jusqu'en 2011, puis remonter à 3,2% en 2013, niveau auquel il se maintient depuis lors. Si le taux d'aide sociale au sens large a lui aussi quelque peu diminué de 2006 à 2008, passant de 8,9 à 8,5%, il a en revanche enregistré depuis cette dernière date une hausse constante, pour atteindre 9,6% en 2014, soit 0,7 point de pourcentage de plus qu'en 2006, alors que le taux d'aide sociale au sens strict a reculé de 0,1 point de pourcentage durant la même période. Toutefois, si l'on utilise une mesure de déviation standard, on s'aperçoit que les deux taux d'aide sociale ont enregistré la même variation entre 2006 et 2014⁷.

Lorsque l'on analyse la répartition des taux cantonaux d'aide sociale au sens large, on constate une tendance à la hausse surtout dans les cantons du tiers supérieur (c'est-à-dire une légère augmentation de la dispersion), mais la médiane de ces taux n'a enregistré qu'une faible progression, de l'ordre de 0,1 point de pourcentage.

4.2.2 Dépenses

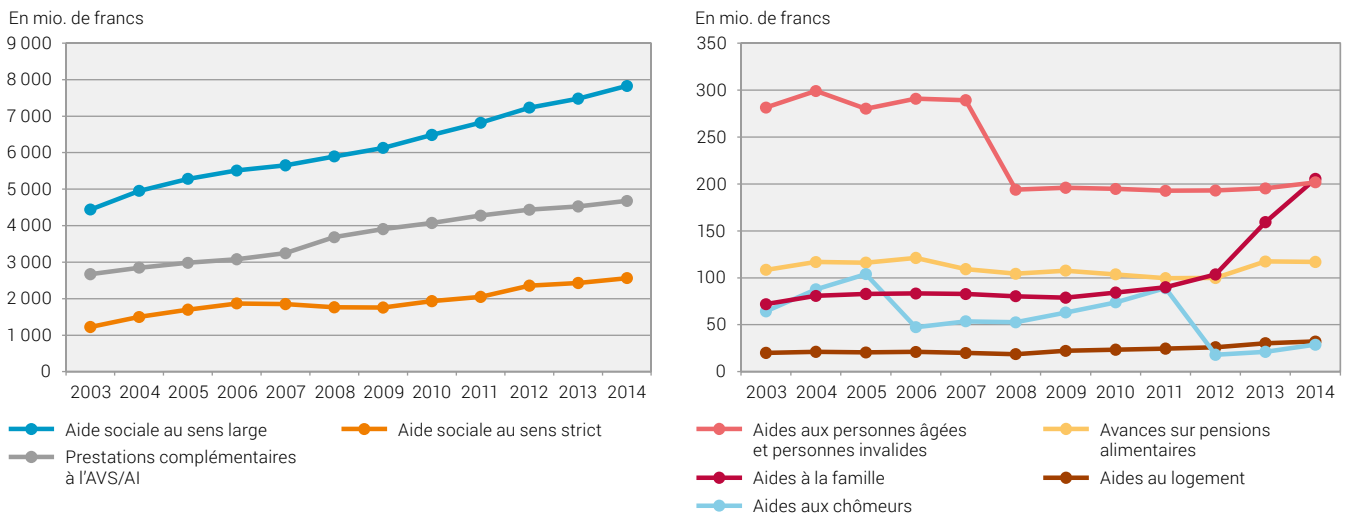
Le niveau des dépenses a connu des variations plus marquées. Le graphique G13 indique, pour la période 2003 à 2014, l'évolution tant des catégories de prestations que de l'aide sociale au sens large prise dans son ensemble. Les dépenses nettes de l'aide sociale au sens large dans toute la Suisse ont ainsi augmenté de 76%, pour atteindre 7,8 milliards de francs en 2014. Quant aux dépenses de l'aide sociale au sens strict, elles ont même plus que doublé. Exception faite d'un très léger recul entre 2008 et 2009, elles n'ont cessé d'augmenter, atteignant les 2,6 milliards de francs en 2014. Les PC ont suivi une évolution similaire: depuis 2003, leurs dépenses nettes se sont accrues de 75% pour atteindre 4,7 milliards de francs en 2014. En revanche, les avances sur pensions alimentaires, versées elles aussi dans toute la Suisse, sont restées relativement stables autour de 100 à 120 millions de francs, en dépit de quelques faibles oscillations. Cette évolution en dents de scie s'explique notamment par le fait que les remboursements (sous forme d'encaissement des pensions alimentaires) sont plus importants ici que pour les autres prestations sociales et que leur volume dépend des efforts que les cantons consentent pour recouvrer leurs créances.

S'agissant des catégories de prestations qui ne sont pas versées dans tous les cantons, les fluctuations peuvent s'expliquer par l'adoption ou la suppression de prestations. Mentionnons par exemple les dépenses au titre d'aides aux chômeurs, qui ont fortement diminué en 2006 et en 2012 (voir graphique G13 à la page suivante). Dans ces deux cas, une aide cantonale aux chômeurs a été supprimée ou «intégrée à l'aide sociale»: en premier lieu dans le canton de Vaud, puis dans le canton de Genève, et l'on observe en contrepartie une hausse des dépenses au titre de l'aide sociale au sens strict (voir graphique G13 à la page suivante). D'autres réformes législatives ont elles aussi exercé une grande influence sur le niveau des dépenses. Ainsi, le fort recul des aides aux personnes âgées et aux invalides enregistré en 2008 est dû à la révision totale de la loi sur les PC (voir point 4.1), qui s'est traduite par une diminution du nombre de bénéficiaires de cette catégorie de prestations et par la suppression de prestations dans certains cantons. S'agissant des aides à la famille, le bond enregistré entre 2012 et 2014 (98%) doit être attribué non seulement à l'adoption d'un régime de prestations complémentaires pour les familles

⁷ Leurs coefficients de variation sont respectivement de 3,9 et de 4,0%.

Dépenses nettes par catégorie de prestations: évolution dans toute la Suisse en millions de francs, prix courants, de 2003 à 2014

G 13

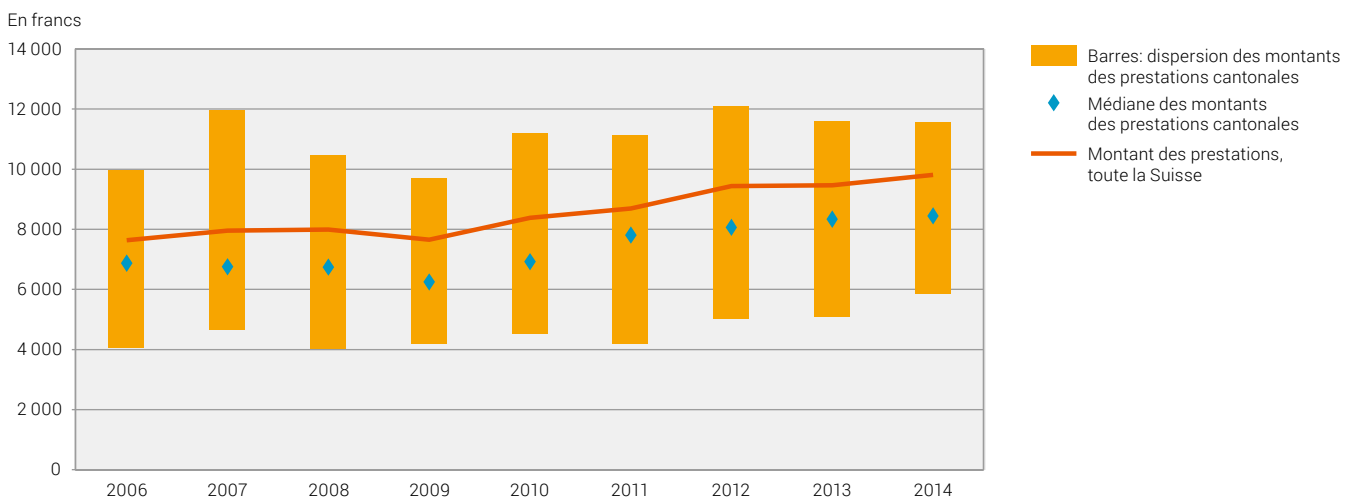


Source: OFS – Statistique financière de l'aide sociale au sens large

© OFS 2017

Aide sociale au sens strict: évolution des montants des prestations dans les cantons, prix courants, de 2006 à 2014

G 14



Sources: OFS – Statistique financière de l'aide sociale au sens large, statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale (SAS)

© OFS 2017

dans les cantons de Vaud et de Genève, mais, en particulier, au gonflement des dépenses dans le canton de Zurich, qui a relevé tant la limite de revenus donnant droit à l'aide à la famille que le montant de cette prestation. Les aides aux logements ont elles aussi enregistré une hausse de 2003 à 2014, qui atteint 60% en tout, ce qui s'explique notamment par deux réformes législatives entreprises par le canton de Bâle-Ville pour relever le montant de cette prestation. Le total des dépenses au titre d'aides au logement étant faible en chiffres absolus, cette hausse est pratiquement imperceptible sur le graphique.

Si l'on constate que la tendance des dépenses est à la hausse, il n'en reste pas moins que la structure fédéraliste de l'aide sociale marque de son empreinte l'évolution des dépenses et n'exclut pas

certain transferts. D'une part, les modifications de la législation fédérale peuvent influencer les prestations cantonales en réduisant le nombre de bénéficiaires ou en provoquant même la suppression de ces prestations (voir l'exemple des allocations familiales et des PC); d'autre part, les cantons opèrent des transferts internes de prestations (comme l'intégration de l'aide aux chômeurs dans l'aide sociale au sens strict) qui ressortent lors de l'analyse des prestations à l'échelon suisse.

4.2.3 Montants des prestations

Nous nous limitons ici, dans notre analyse de l'évolution des montants des prestations, à l'aide sociale au sens strict. Le graphique G14 présente, d'année en année, la dispersion des montants des prestations dans les cantons, ainsi que l'évolution du total pour la Suisse. De 2006 à 2014, la médiane des montants des prestations dans les cantons a augmenté de 23% et le montant total suisse de 28%. C'est en particulier depuis 2009 que le montant moyen des prestations versées a fortement progressé, puisqu'il est passé de 7 639 à 9 786 francs, tandis que la prestation médiane s'est elle accrue de 6 234 à 8 428 francs. La hausse était moins perceptible pendant les années précédentes.

La dispersion des montants des prestations dans les cantons présente de légères fluctuations. Elle est dans l'ensemble plus importante dans la moitié supérieure (cantons situés au-dessus de la médiane) que dans la moitié inférieure, où les écarts entre les cantons par rapport aux montants des prestations sont moindres. En d'autres termes, dans la moitié inférieure, les montants des prestations varient relativement peu, alors que dans la moitié supérieure, quelques montants se distinguent des autres par leur niveau particulièrement élevé.

5 Les aides à la famille sous la loupe

5.1 Une grande diversité dans les aides à la famille

La catégorie des aides à la famille présente une certaine hétérogénéité. Les prestations que les cantons allouent aux familles avec enfants peuvent être regroupées dans les trois sous-catégories allocations de maternité, prestations complémentaires pour familles et fonds pour la famille.

Le terme générique d'*allocations de maternité* regroupe des prestations destinées aux parents d'enfants en bas âge. Douze cantons versent des allocations de maternité (situation en 2014). Contrairement aux prestations complémentaires pour familles, ces allocations existent depuis assez longtemps, depuis les années 1980 dans certains cantons. Leur but était, avant l'adoption de l'allocation de maternité fédérale¹ en 2005, de permettre aux familles ayant besoin de deux revenus de s'occuper elles-mêmes de leur nouveau-né. Dans la plupart des cantons, les dispositions légales en subordonnent même explicitement l'octroi à la garde des enfants par la mère (ou, dans certains cas, par le père). Les allocations de maternité cantonales sont limitées dans le temps, les cantons ayant fixé une durée de versement allant de six mois à trois ans, à l'exception de Bâle-Ville, qui les octroie jusqu'à la scolarisation de l'enfant. L'allocation vaudoise en faveur des familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile (AMINH) constitue un cas à part. À la façon des allocations de maternité cantonales, elle compense la perte de gain supportée par les parents qui s'occupent eux-mêmes de leur enfant. Toutefois, les besoins en matière de garde n'étant pas uniquement liés à l'âge, elle est allouée jusqu'à ce que l'enfant ait 18 ans.

Si les allocations de maternité visent principalement à compenser la perte de gain des parents qui assurent eux-mêmes la garde de leurs enfants, les *prestations complémentaires pour familles*, dont la création est plus récente, ont surtout pour but le maintien de l'activité lucrative (voir point 5.2). Ces prestations, versées dans les cantons de Soleure, de Vaud, de Genève et du Tessin, ne remplacent pas, mais complètent le revenu familial, ce qui incite les parents à continuer à exercer une activité lucrative. Par ailleurs, leur versement s'étend au-delà de la petite enfance.

Dernière sous-catégorie des aides à la famille, les *fonds pour la famille* existent dans deux cantons, mais recouvrent des réalités très différentes. Dans le canton de Vaud, ce fonds octroie une aide aux familles qui en font la demande et qui se trouvent dans

une situation financière difficile (en raison de frais liés à la longue hospitalisation d'un parent ou d'un enfant, par ex.). Quant au Valais, il verse une fois par an un montant forfaitaire relativement modeste (1350 francs en 2014) à toutes les familles domiciliées dans le canton dont le revenu est inférieur à un seuil déterminé. Ces deux fonds ont ceci en commun qu'ils octroient une prestation ponctuelle qui n'a pas pour but de garantir temporairement le minimum vital de la famille.

La catégorie des aides à la famille est hétérogène du point de vue statistique également, car les montants de prestations et les taux de bénéficiaires d'une même prestation peuvent être très différents l'un de l'autre. On s'en aperçoit à la lecture du graphique G15, dans lequel chaque point de couleur représente une prestation cantonale. Plus ce point se situe en haut dans le graphique, plus le taux de bénéficiaires est élevé; plus il se situe à droite, plus le montant de la prestation est élevé (montant moyen en francs versé par année et par bénéficiaire). La principale différence réside dans les montants, qui vont de 447 à 7480 francs par bénéficiaire. Le Fonds pour la famille du canton du Valais présente un taux de bénéficiaires extrêmement élevé (10,2%), mais aussi des montants très bas (en haut à gauche sur le graphique). Après le Valais, c'est le Tessin qui a le taux de bénéficiaires le plus élevé: 4,1% de la population résidante y perçoit une prestation complémentaire pour famille (*assegno integrativo*) et 1,2% une allocation cantonale de maternité (*assegno prima infanzia*), de sorte que 5,3% de la population résidante bénéficie d'une aide à la famille. S'agissant des allocations de maternité cantonales, deux montants s'écartent considérablement des autres. L'une des prestations est conçue expressément pour les familles monoparentales², ce qui explique son montant plus élevé. L'autre présentait en 2014 un montant relativement important mais se trouvait, pour les années précédentes, plutôt dans la moyenne³.

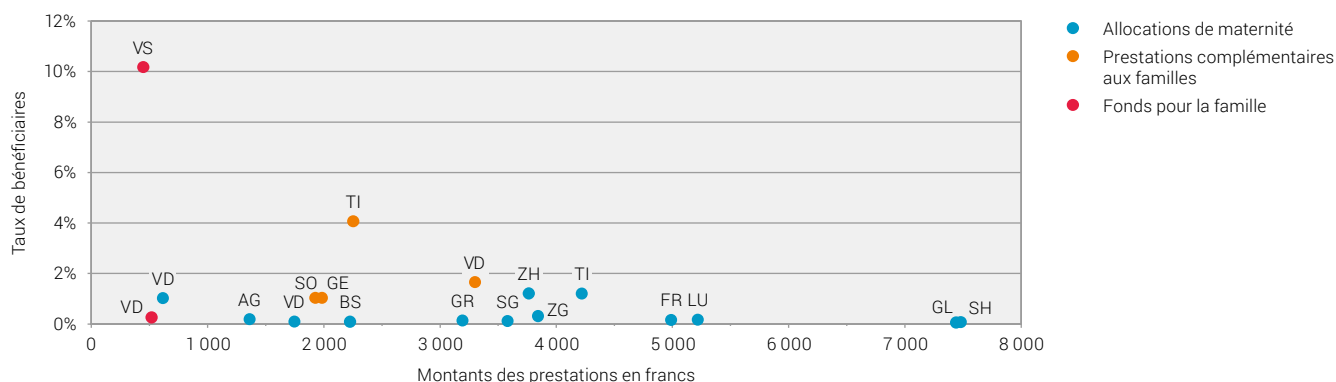
¹ En Suisse, l'allocation de maternité est versée depuis le 1^{er} juillet 2005 aux femmes exerçant une activité lucrative. Elle se monte à 80% du revenu de l'activité lucrative (avec un plafond fixé à 196 francs bruts par jour) et est servie durant 14 semaines à compter de l'accouchement (LAPG, RS 834.1).

² Il s'agit de l'*Erwerbsersatzleistung für alleinerziehende Elternteile* (prestation pour perte de gain pour les familles monoparentales) versée par le canton de Schaffhouse.

³ Il s'agit de l'*Erwerbsersatzleistung für einkommensschwache Eltern* (prestation pour perte de gain pour les familles à bas revenus) versée par le canton de Glaris.

Aides à la famille dans les cantons: taux de bénéficiaires et montants des prestations, en 2014

G 15



Sources: OFS – Statistique financière de l'aide sociale au sens large, statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale (SAS)

© OFS 2017

5.2 Une mesure en plein essor: les prestations complémentaires pour familles

Déjà implantées dans les cantons de Soleure, de Vaud, de Genève et du Tessin, les prestations complémentaires pour familles ont suscité un vif intérêt dans de nombreux cantons ces dernières années. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a élaboré une liste des interventions politiques visant à introduire des prestations complémentaires pour les familles. Des interventions ont été déposées dans 17 autres cantons de 2006 à janvier 2014, de sorte que, si l'on fait abstraction des quatre cantons précités, il n'y en a que cinq dans lesquels aucune initiative politique n'a été prise dans ce sens (CSIAS 2014). Les prestations complémentaires pour familles ont également fait l'objet d'initiatives parlementaires aux Chambres fédérales, mais celles-ci ont été classées⁴.

Les autorités qui adoptent ce genre de prestations complémentaires le font afin de lutter contre la pauvreté des familles et de diminuer les charges de l'aide sociale au sens strict. Elles veulent ainsi soutenir financièrement les familles qui ne disposent pas d'un revenu suffisant en raison des tâches éducatives qu'elles doivent accomplir ou du bas salaire qu'elles tirent de l'exercice d'une activité lucrative. La lutte contre la pauvreté des familles s'inscrit aussi dans le contexte de l'augmentation du nombre de familles monoparentales, dont certaines ne parviennent pas à subvenir à leurs besoins vitaux du fait de la double charge que supposent le travail rémunéré et les tâches éducatives. Les cantons leur fournissent des prestations complémentaires afin qu'elles ne dépendent pas de l'aide sociale au sens strict, un dispositif conçu uniquement pour faire face à un besoin passager.

La plupart des cantons qui versent des prestations complémentaires aux familles privilégient le maintien d'une activité lucrative en créant une incitation au travail, puisqu'ils subordonnent l'octroi de cette prestation au maintien de l'activité lucrative (Vaud et Genève) ou à la perception d'un revenu (Soleure)⁵.

Pour inciter à augmenter les revenus tirés d'une activité lucrative, certains cantons appliquent aussi des franchises sur les revenus ou prennent en considération des revenus dits hypothétiques. Des cantons remboursent aussi les frais d'accueil extrafamilial des enfants. Ils entendent ainsi inciter les parents à rester sur le marché du travail afin d'éviter qu'ils ne deviennent durablement dépendants des mesures de soutien.

Le droit aux prestations complémentaires pour familles s'éteint lorsque le plus jeune enfant de la famille bénéficiaire atteint une limite d'âge qui varie d'un canton à l'autre: de six ans à Soleure à 18 ans à Genève (ou même 25 ans si cet enfant est en formation).

Les prestations complémentaires pour familles existent depuis suffisamment longtemps pour que leur efficacité ait pu faire l'objet d'études, et le bilan est dans l'ensemble positif. Ainsi, l'évaluation des prestations versées par le canton de Vaud (Abrassart et al., BASS 2015) conclut que ces dernières limitent nettement le risque de pauvreté des familles soutenues et réduisent les charges de l'aide sociale au sens strict, atteignant de la sorte deux de leurs principaux objectifs. S'agissant de l'incitation au travail, le bureau BASS a constaté que les familles conservent certes leur taux d'activité durant la période d'octroi des prestations, mais qu'elles ne l'accroissent pas. Il explique ce fait par un effet de seuil lié à la franchise sur les revenus et recommande de modifier en conséquence le système de calcul.

Quant à l'évaluation du modèle soleurois (Baumgartner et coll. 2014), elle a montré que, en moyenne, 15% des nouveaux bénéficiaires enregistrés de 2010 à 2012 avaient perçu auparavant des prestations de l'aide sociale au sens strict, de sorte que les deux études confirment que cette mesure réduit comme espéré les charges de ce dispositif.

⁴ Initiatives parlementaires Fehr (00.436) et Meier-Schatz (00.437) «Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois», déposées en septembre 2000.

⁵ C'est uniquement le Tessin, le premier canton à avoir introduit cette prestation (en 1997), qui n'en subordonne pas l'octroi à l'exercice d'une activité lucrative.

Abréviations

ACH	Aides aux chômeurs
AFAM	Aides à la famille
ALOG	Aides au logement
APAI	Aides aux personnes âgées ou invalides
APG	Allocation pour perte de gain
ARMIN	Indicateur de pauvreté de la RPT
ASE	Aide sociale économique ou aide sociale au sens strict
AVPA	Avances sur pensions alimentaires
AVS/AI	Assurance-vieillesse, survivants et invalidité
CSS	Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques dans le cadre de la RPT
Eurostat	Office de statistique de l'Union européenne
PC	Prestations complémentaires à l'AVS/AI
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (ou nouvelle péréquation financière)
RS	Recueil systématique du droit fédéral

Glossaire

Catégorie de prestations

L'aide sociale au sens large comprenant une multitude de prestations sociales, celles-ci ont été classées par catégories dans l'Inventaire de l'aide sociale au sens large¹. On y trouve, outre l'aide sociale au sens strict (ou aide sociale économique), les catégories de prestations suivantes: aides à la famille, aides aux chômeurs, avances sur pensions alimentaires, aides au logement, aides aux personnes âgées ou invalides, prestations complémentaires à l'AVS/AI.

Indicateur de pauvreté ARMIN

L'indicateur de pauvreté ARMIN (pour *Armutssindikator*) est l'un des trois indicateurs partiels qui mesurent les charges socio-démographiques dues à la structure démographique des cantons dans le cadre de la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CSS) de la nouvelle péréquation financière (RPT). Selon l'art. 34 de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)², l'indicateur de pauvreté se fonde sur le taux de bénéficiaires d'aide sociale au sens large. Il a une influence importante sur les sommes versées par la Confédération aux cantons au titre de la compensation des charges dans le cadre de la CSS.

Médiane

La médiane, ou valeur centrale, partage l'ensemble des valeurs observées, classées par ordre de grandeur, en deux moitiés de taille égale. La moitié des valeurs lui est supérieure, l'autre moitié lui est inférieure. La médiane présente l'avantage, contrairement à la moyenne arithmétique, de ne pas être biaisée par les valeurs extrêmes.

Montant de la prestation

On entend par montant de la prestation le montant net moyen par bénéficiaire et par année, frais d'administration non compris, perçu au titre d'une prestation sociale cantonale (comme l'aide sociale au sens strict). Cette notion ne doit pas être confondue avec les dépenses moyennes par habitant. Le montant de la prestation est calculé à l'aide des données de la statistique financière de l'aide sociale au sens large et de la statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale. Étant donné que la statistique financière de l'aide sociale au sens large indique les dépenses nettes, le montant de la prestation correspond aux prestations versées, déduction faite des remboursements. Quant à ces derniers, ils

sont déduits des dépenses de l'année dans laquelle ils ont été faits, et pas de celles de l'année dans laquelle la prestation a été fournie au bénéficiaire.

Perception multiple (ou cumul de prestations)

On entend par perception multiple le fait qu'une personne perçoive plus d'une prestation de l'aide sociale au sens large au cours d'une année, que cela soit de manière consécutive ou simultanée. C'est par exemple le cas lorsqu'une personne percevant des avances sur pensions alimentaires reçoit de l'aide sociale au sens strict, afin d'atteindre le minimum vital. Il y a aussi des personnes qui bénéficient de l'aide sociale au sens strict après extinction de leur droit à des aides cantonales aux chômeurs. Si le droit s'éteint au cours de la même année que l'aide est octroyée, il y a cumul de prestations. Dans le cadre de la statistique de l'aide sociale, on procède à une correction des cumuls en ne comptant chaque personne qu'une seule fois.

¹ www.aidesocialeasl.bfs.admin.ch

² RS 613.21

Bibliographie

- Abrassart et al. 2015. *Évaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la Rente-pont (LPCFam)*. Etude réalisée par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) sur mandat du canton de Vaud. Berne. BASS. URL : http://www.buerobass.ch/pdf/2016/VD_2016_EvalLPCFam_Rapport.pdf
- Baumgartner, Edgar et al. 2014. Prestations complémentaires pour les familles: les expériences du canton de Soleure. *Sécurité sociale CHSS*, Nr. 6: 318-323. URL : <https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/fr/dokumente/themenuebergreifend/publikationen/CHSS/chss-06-2014.pdf.download.pdf/fr-06-2014.pdf>
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). 2014. *Monitoring de l'aide sociale 2014: Application des normes CSIAS dans les cantons au 1.1.2014*. Berne. CSIAS. URL : http://www.skos.ch/uploads/media/2015_Anwendung_RL_Kantonshauptorte.pdf
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). 2014. *Prestations complémentaires pour familles. Vue d'ensemble du processus politique dans les cantons*. Berne. CSIAS. URL : <https://www.csias.ch/fr/fondements-et-positions/documents-de-base/>
- Contrôle fédéral des finances (CDF). 2013. *Audit de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. Résultats des audits effectués en 2013 auprès des offices fédéraux et cantonaux concernés*. Berne. CDF. URL : [https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20\(46\)/13286BE_NFA_GESAMTBERICHT_f_publiziert.pdf](https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/andere_berichte/Andere%20Berichte%20(46)/13286BE_NFA_GESAMTBERICHT_f_publiziert.pdf)
- Eurostat. 2008. *Manuel SESPROS. Le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (SESPROS)*. Luxembourg: Commission européenne. URL : <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-RA-07-027-FR.pdf>
- Office fédéral de la statistique (OFS). 2011. *Raisons des différences entre les cantons dans les dépenses d'aide sociale*. Résumé du rapport final. Etude réalisée par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) sur mandat de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Neuchâtel: OFS. URL : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/aide-sens-large.assetdetail.348163.html>
- Wyss, Kurt. 1999. Aide sociale – un pilier de la sécurité sociale? Un aperçu des prestations sociales liées au besoin allouées en Suisse. *Info:social*. La sécurité sociale dans les faits, N° 1. 5-39 Etude du Büro für Sozialforschung sur mandat de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Neuchâtel: OFS.

Annexe

Inventaire de l'aide sociale au sens large¹: prestations des cantons, 2014

Canton	Catégorie de prestations	Prestation (dans la langue principale du canton)
TOUS LES CANTONS	Aide sociale au sens strict	Aide sociale au sens strict
TOUS LES CANTONS	Prestations complémentaires à l'AVS/AI	Prestations complémentaires à l'AVS/AI
TOUS LES CANTONS	Avances sur pensions alimentaires	Avances sur pensions alimentaires
Zurich	Aides aux personnes âgées ou invalides	Beihilfen zu EL
Zurich	Aides à la famille	Betreuungsbeiträge
Berne	Aides aux personnes âgées ou invalides	Zuschuss nach Dekret
Lucerne	Aides à la famille	Mutterschaftsbeihilfen
Uri	Aides aux chômeurs	Arbeitslosenhilfe
Glaris	Aides à la famille	Erwerb ersatzleistungen
Zoug	Aides aux personnes âgées ou invalides	Kantonale EL
Zoug	Aides aux chômeurs	Arbeitslosenhilfe
Zoug	Aides à la famille	Mutterschaftsbeiträge
Fribourg	Aides à la famille	Allocations de maternité
Soleure	Aides à la famille	Ergänzungsleistungen
Bâle-Ville	Aides aux personnes âgées ou invalides	Beihilfen zu EL
Bâle-Ville	Aides à la famille	Betreuungsbeiträge
Bâle-Ville	Aides au logement	Mietzinsbeiträge MBG
Schaffhouse	Aides aux chômeurs	Arbeitslosenhilfe
Schaffhouse	Aides à la famille	Erwerb ersatzleistungen
Saint-Gall	Aides aux personnes âgées ou invalides	Ausserordentliche EL
Saint-Gall	Aides à la famille	Mutterschaftsbeiträge
Grisons	Aides à la famille	Mutterschaftsbeiträge
Argovie	Aides à la famille	Elternschaftsbeihilfen
Tessin	Aides aux chômeurs	Aiuto ai disoccupati
Tessin	Aides à la famille	Assegno integrativo
Tessin	Aides à la famille	Assegno di prima infanzia
Vaud	Aides aux chômeurs	Rente-pont
Vaud	Aides à la famille	Allocations de maternité
Vaud	Aides à la famille	Allocations pour mineurs handicapés
Vaud	Aides à la famille	Fonds pour la famille
Vaud	Aides à la famille	Prestations complémentaires pour familles
Valais	Aides à la famille	Fonds pour la famille
Neuchâtel	Aides aux chômeurs	Aide aux chômeurs
Genève	Aides aux personnes âgées ou invalides	Allocations cantonales complémentaires à l'AVS/AI
Genève	Aides à la famille	Prestations complémentaires pour familles
Genève	Aides au logement	Allocations de logement
Jura	Aides aux chômeurs	Aide aux chômeurs

¹ www.aidesocialeasl.bfs.admin.ch

Programme des publications de l'OFS

En tant que service statistique central de la Confédération, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a pour tâche de rendre les informations statistiques accessibles à un large public. Il utilise plusieurs moyens et canaux pour diffuser ses informations statistiques par thème.

Les domaines statistiques

- 00 Bases statistiques et généralités
- 01 Population
- 02 Espace et environnement
- 03 Travail et rémunération
- 04 Économie nationale
- 05 Prix
- 06 Industrie et services
- 07 Agriculture et sylviculture
- 08 Énergie
- 09 Construction et logement
- 10 Tourisme
- 11 Mobilité et transports
- 12 Monnaie, banques, assurances
- 13 Protection sociale
- 14 Santé
- 15 Éducation et science
- 16 Culture, médias, société de l'information, sport
- 17 Politique
- 18 Administration et finances publiques
- 19 Criminalité et droit pénal
- 20 Situation économique et sociale de la population
- 21 Développement durable, disparités régionales et internationales

Les principales publications générales

L'Annuaire statistique de la Suisse



L'Annuaire statistique de la Suisse de l'OFS constitue depuis 1891 l'ouvrage de référence de la statistique suisse. Il englobe les principaux résultats statistiques concernant la population, la société, l'État, l'économie et l'environnement de la Suisse.

Le Mémento statistique de la Suisse



Le mémento statistique résume de manière concise et attrayante les principaux chiffres de l'année. Cette publication gratuite de 52 pages au format A6/5 est disponible en cinq langues (français, allemand, italien, romanche et anglais).

Le site Internet de l'OFS: www.statistique.ch

Le portail «Statistique suisse» est un outil moderne et attrayant vous permettant d'accéder aux informations statistiques actuelles. Nous attirons ci-après votre attention sur les offres les plus prisées.

La banque de données des publications pour des informations détaillées

Presque tous les documents publiés par l'OFS sont disponibles gratuitement sous forme électronique sur le portail Statistique suisse (www.statistique.ch). Pour obtenir des publications imprimées, vous pouvez passer commande par téléphone (058 463 60 60) ou par e-mail (order@bfs.admin.ch).
www.statistique.ch → Trouver des statistiques → Catalogues et banques de données → Publications

Vous souhaitez être parmi les premiers informés?



Abonnez-vous à un Newsmail et vous recevrez par e-mail des informations sur les résultats les plus récents et les activités actuelles concernant le thème de votre choix.
www.news-stat.admin.ch

STAT-TAB: la banque de données statistiques interactive



La banque de données statistiques interactive vous permet d'accéder simplement aux résultats statistiques dont vous avez besoin et de les télécharger dans différents formats.
www.stattab.bfs.admin.ch

Statatlas Suisse: la banque de données régionale avec ses cartes interactives



L'atlas statistique de la Suisse, qui compte plus de 3 000 cartes, est un outil moderne donnant une vue d'ensemble des thématiques régionales traitées en Suisse dans les différents domaines de la statistique publique.
www.statatlas-suisse.admin.ch

Pour plus d'informations

Service de renseignements statistiques de l'OFS

058 463 60 11, info@bfs.admin.ch

L'aide sociale constitue le dernier filet du système de protection sociale suisse. Il existe en Suisse de nombreuses autres prestations sociales sous condition de ressources qui interviennent en amont de l'aide sociale et en réduisent les charges. De grandes différences sont toutefois observées entre les cantons en ce qui concerne le nombre et le type de ces prestations sociales. Elle présente les prestations des cantons dans leur diversité, mais aussi dans leurs points communs ainsi que l'évolution de la législation ces dernières années. Elle comprend également le calcul des dépenses et des taux de bénéficiaires de l'aide sociale au sens large, tout comme les différences entre cantons en la matière et l'évolution des statistiques ces dernières années.

Commandes d'imprimés

Tél. 058 463 60 60
Fax 058 463 60 61
order@bfs.admin.ch

Prix

Fr. 8.– (TVA excl.)

Téléchargement

www.statistique.ch (gratuit)

Numéro OFS

1727-1400

ISBN

978-3-303-13188-6

La statistique www.la-statistique-compte.ch
compte pour vous.