



Berne, le 6 septembre 2017

Évolution des coûts dans l'aide sociale

Rapport du Conseil fédéral
donnant suite aux postulats 14.3892 Groupe
socialiste et 14.3915 Bruderer Wyss
du 25 septembre 2014

Résumé

Le Conseil fédéral présente le rapport « Évolution des coûts dans l'aide sociale » en réponse aux deux postulats Bruderer Wyss 14.3915 « Aide sociale. Faire toute la transparence sur l'évolution des coûts et sur les mandats attribués à des entreprises privées » et Groupe socialiste 14.3892 « Aide sociale. Renforcer la transparence plutôt que faire de la polémique », déposés en septembre 2014.

Les deux interventions parlementaires sont motivées, d'une part, par le besoin de disposer d'une vue d'ensemble du fonctionnement et du financement de l'aide sociale, d'autre part par la nécessité de faire reposer sur des données factuelles le débat sur l'augmentation des coûts. Enfin, elles cherchent à comprendre quels facteurs expliquent l'évolution. Pour y donner suite, le rapport procède en trois étapes. Il délimite dans un premier temps les concepts utilisés, distinguant en particulier l'aide sociale au sens strict, qui correspond aux prestations d'aide sociale économique, et l'aide sociale au sens large qui englobe encore d'autres prestations cantonales versées sous condition de ressources. Il présente ensuite les chiffres clés des coûts de l'aide sociale économique et leur évolution sur une dizaine d'années (2005-2015). Enfin, à partir d'études et rapports publiés par des offices fédéraux, des cantons et des villes, il analyse les multiples facteurs qui contribuent à expliquer l'augmentation des dépenses pour les prestations d'aide sociale. Il tient compte en cela des éléments mis en évidence par les postulats, comme le rôle des mandataires privés dans l'offre de mesures socio-éducatives et d'entreprises sociales d'insertion et les effets de transferts de charge entre assurances sociales et aide sociale.

Toutes les questions soulevées par les postulats ne trouvent pas de réponse exhaustive. Souvent, des données plus détaillées que celles de la statistique suisse de l'aide sociale de l'OFS manquent, ou alors ne sont pas comparables entre communes ou cantons. Il faut par conséquent se contenter d'exemples ou essayer d'établir des typologies.

Malgré ces réserves, des constats sont possibles. Le taux d'aide sociale est resté stable sur la période en raison de l'augmentation de la population en Suisse. L'augmentation des dépenses pour les prestations de l'aide sociale économique, de 1,7 à 2,6 milliards, est due à l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+11.8%), mais plus encore à celle des dépenses par bénéficiaire (+33%). Des variables démographiques expliquent en partie cette progression, en particulier la proportion des ménages unipersonnels et monoparentaux. S'y ajoutent des facteurs socioéconomiques comme la proportion de personnes en difficulté sur le marché du travail en raison d'un déficit de qualifications, la durée de perception plus longue des prestations, le niveau des loyers et des frais de santé. Les facteurs institutionnels jouent également un rôle important, spécialement la configuration des prestations en amont de l'aide sociale. Pour les collectivités territoriales sur lesquelles se répercute l'évolution des charges liées à l'aide sociale, l'aménagement des mécanismes de répartition et de compensation intercommunale des charges a une incidence majeure.

Le rapport se comprend comme un travail de synthèse des connaissances sur l'évolution des coûts à partir des données et études disponibles et n'a pas pour objet de proposer des recommandations politiques. À l'examen des facteurs d'évolution, il apparaît que certaines variables sociodémographiques ne se laissent pas modifier à court ou moyen terme, comme la composition des ménages. Les systèmes doivent les prendre en compte et s'adapter aux tendances nouvelles. D'autres variables peuvent être infléchies sur la durée par des politiques préventives orientées sur la formation et les qualifications, les conditions-cadres favorisant l'intégration sociale et professionnelle, ou par des aménagements institutionnels. Dans tous les cas, les dépenses d'aide sociale ne sont pas un élément à considérer isolément, sur lequel il serait possible d'agir au moyen d'un seul levier.

Sommaire

Résumé	I
Sommaire	III
Abréviations	V
1 Introduction	7
1.1 Origine du projet d'étude de l'évolution des coûts dans l'aide sociale	7
1.2 Organisation du projet	7
1.3 Contenu et structure du rapport	7
2 Définitions et délimitation des concepts	9
2.1 La notion d'aide sociale	9
2.2 Délimitation du champ de l'aide sociale	10
2.2.1 Aide économique / aide personnelle	10
2.2.2 Prestations individuelles / prestations collectives.....	10
2.2.3 Aide sociale au sens strict / aide sociale au sens large.....	10
2.2.4 Aide sociale / aide sociale dans les domaines de l'asile et des réfugiés / aide d'urgence	12
2.2.5 Aide sociale / mesures au titre de la protection de l'enfant	13
2.2.6 Délimitation des coûts de l'aide sociale selon différentes sources de données	15
3 Le système d'aide sociale	17
3.1 L'aide sociale au niveau normatif.....	17
3.2 Autorités de décision et d'exécution.....	17
3.3 Mécanismes de financement	18
4 Les prestations de l'aide sociale au sens strict	20
4.1 Aide économique : postes du budget d'aide	20
4.2 Aide personnelle.....	22
4.3 Prestations choisies en fonction des questions des postulats	24
4.3.1 Intégration	24
4.3.2 Mesures socio-éducatives	24
5 Prestataires sous mandat de prestations	26
5.1 Délimitation.....	26
5.2 Les entreprises sociales	26
5.2.1 Définitions et principales caractéristiques	26
5.2.2 Mandats des assurances sociales et de l'aide sociale aux entreprises sociales	28
5.2.3 Recettes des entreprises sociales	28
5.3 Intervenants de l'action socio-éducative	29
5.3.1 Prestataires	29
5.3.2 Mandats de l'aide sociale et des autorités de la protection de l'enfant	30
6 Bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict	31

7	Évolution globale des coûts dans l'aide sociale entre 2005 et 2015	33
7.1	Évolution des dépenses pour les prestations de l'aide sociale.....	33
7.1.1	Dépenses nettes pour les prestations de l'aide sociale au sens strict.....	33
7.1.2	Comparaison avec d'autres grandeurs	34
7.2	Évolution du nombre de bénéficiaires et du taux d'aide sociale	35
7.2.1	Bénéficiaires et taux de l'aide sociale au sens strict	35
7.2.2	Comparaison avec l'aide sociale au sens large	36
7.3	Évolution des dépenses moyennes par bénéficiaire	37
7.3.1	Dépenses nettes moyennes par bénéficiaire de l'aide sociale au sens strict	37
7.3.2	Comparaison avec d'autres grandeurs	38
7.4	Conclusion sur l'évolution globale.....	39
7.5	Aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés	40
8	Analyse de l'évolution des coûts	41
8.1	Sources et démarche suivie.....	41
8.2	Évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict	42
8.2.1	Décomposition du « nombre de bénéficiaires »	42
8.2.2	Variables agissant sur le nombre de bénéficiaires	43
8.3	Évolution des dépenses nettes par bénéficiaire	48
8.3.1	Décomposition des « dépenses nettes par bénéficiaire »	48
8.3.2	Variables agissant sur les dépenses nettes par bénéficiaire	49
8.4	Évolution de la charge des dépenses d'aide sociale supportée par les communes	53
8.5	Synthèse	54
9	Conclusions	56
	Bibliographie	58
	Annexe	62

Abréviations

AA	Assurance-accidents
AFF	Administration fédérale des finances
AI	Assurance-invalidité
APEA	Autorité de la protection de l'enfant et de l'adulte
AVS	Assurance vieillesse et survivants
CC	Code civil suisse (RS 210)
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
COPMA	Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101)
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0)
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (RS 831.20)
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance-maladie (RS 832.10)
LAsi	Loi sur l'asile (RS 142.31)
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFJ	Office fédéral de la justice
OFS	Office fédéral de la statistique
PC	Prestations complémentaires
PCi	Prestation circonstancielle (dans le contexte des normes CSIAS)
RPT	Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches
SECO	Secrétariat d'État à l'économie

1 Introduction

1.1 Origine du projet d'étude de l'évolution des coûts dans l'aide sociale

Les prestations de l'aide sociale, leur financement et l'évolution de leurs coûts sont l'objet de débats publics récurrents, souvent alimentés par la publicité faite à des cas isolés de perception abusive. Dans le discours médiatique, il n'est pas rare que différentes institutions du domaine social soient confondues, que des explications soient vite trouvées et généralisées. Au-delà des réactions émotionnelles suscitées, les cas particuliers mettent en évidence le besoin d'information sur le fonctionnement de l'aide sociale et ses mécanismes de financement dans les cantons.

Lors de la session d'automne 2014, le Conseil des États était saisi du postulat Bruderer Wyss 14.3915 « Aide sociale. Faire toute la transparence sur l'évolution des coûts et sur les mandats attribués à des entreprises privées », tandis que le Groupe socialiste déposait au Conseil national le postulat 14.3892 « Aide sociale. Renforcer la transparence plutôt que de faire de la polémique » (annexe). Les deux interventions adressent fondamentalement la même demande au Conseil fédéral. Elles sont motivées d'une part par le besoin de disposer d'une vue d'ensemble de l'aide sociale et de données factuelles sur l'augmentation des coûts, et d'autre part par la recherche des facteurs expliquant cette évolution.

Dans son avis sur les postulats, le Conseil fédéral reconnaît le besoin d'objectiver le débat sur l'aide sociale et se déclare prêt à présenter un rapport, qui doit toutefois se limiter à l'exploitation des données existantes.

Le Conseil des États a adopté le postulat Bruderer Wyss le 11 décembre 2014 et le Conseil national le postulat du Groupe socialiste le 12 décembre 2014.

1.2 Organisation du projet

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a été chargé par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de préparer le rapport en réponse aux deux postulats précités (par la suite : « les deux postulats »). Le sujet même exige que ce travail se fasse en étroite collaboration avec les organismes représentant les cantons, les communes et les villes, les institutions d'action sociale ainsi que les offices fédéraux intéressés.

Le groupe d'accompagnement constitué a réuni les partenaires suivants :

- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)
- Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)
- Association des Communes Suisses (ACS)
- Initiative des villes pour la politique sociale
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)
- Office fédéral de la statistique (OFS)
- Office fédéral de la justice (OFJ)
- Secrétariat d'État à l'économie (SECO)

1.3 Contenu et structure du rapport

Les deux postulats posent, dans leur texte ou leur développement, une série de questions à traiter. Elles sont regroupées et reformulées ici en huit points :

Q1 Que recouvre la notion d'aide sociale, comment se distingue-t-elle d'autres notions du domaine de la protection sociale ?

Chapitre 1 Introduction

Q2 Quelles prestations sociales (prestations matérielles ou aides immatérielles) sont fournies chaque année dans les différents cantons (y.c. définitions, délimitations) ?

Q3 Qui ordonne l'octroi de prestations ou la prise de mesures ?

Q4 Qui prend en charge les coûts qui en résultent ?

Q5 Y a-t-il eu des changements de compétence dans la prise en charge des frais liés aux prestations sociales ?

Q6 Qui sont les entreprises privées intervenant dans la mise en œuvre des mesures arrêtées par les autorités (clarification des concepts d'entreprise sociale, de prestataire privé...) ? Dans quel domaine sont-elles actives (prestataire de mesures d'intégration, prestataire de mesures socio-éducatives, etc.) ? Quelle est leur importance (en nombre et en chiffre d'affaires) ? Quelle est l'évolution ? Quel contrôle est exercé (utilisation des moyens, qualité des prestations) ?

Q7 Comment les coûts des prestations sociales ont-ils évolué (en chiffres absolus, par habitant et en pourcentage du PIB) au cours des dix dernières années ?

Q8 Quelles corrélations constate-t-on entre les réformes des différentes assurances sociales (AC, AI, etc.) et l'évolution des coûts de l'aide sociale ?

Les questions des postulats portent sur différents aspects de l'aide sociale et de ses relations avec d'autres institutions. Pour y répondre, le rapport est structuré comme suit :

- le chapitre 2 présente la notion d'aide sociale, qui couvre un champ plus ou moins étendu selon les définitions, et la délimite par rapport à d'autres concepts (Q1),
- les chapitres 3 à 5 décrivent le système de l'aide sociale au niveau normatif, de l'organisation des autorités, du financement, de l'administration, des prestations et des prestataires, ainsi que ses points de contact avec d'autres systèmes de prestations (Q3, Q4, Q5, Q6),
- le chapitre 6 s'intéresse aux personnes à l'aide sociale et aux groupes qui présentent un risque de dépendre de l'aide sociale ; il fournit, en complément des chapitres précédents, des bases pour l'analyse dans la dernière partie du rapport
- enfin, les chapitres 7 et 8 sont consacrés à l'évolution des coûts et à l'analyse des facteurs d'influence (Q2, Q7, Q8).

Le chapitre 9 présente les conclusions du rapport.

2 Définitions et délimitation des concepts

Le chapitre 2 est consacré à la question Q1 (voir liste au ch. 1.3) :

- Que recouvre la notion d'aide sociale, comment se distingue-t-elle d'autres notions du domaine de la protection sociale ?

2.1 La notion d'aide sociale

Les deux postulats demandent de la clarté et de la transparence dans le traitement des questions relatives aux coûts de l'aide sociale. Ils partent tous deux d'un constat de confusion des termes dans le débat public. Il est donc important de préciser les points essentiels sur lesquels on peut s'entendre lorsque l'on parle d'aide sociale en Suisse, et ce que recouvrent les définitions qui servent de référence au niveau national.

Les éléments suivants sont constitutifs de la notion d'aide sociale publique ; ils la distinguent d'autres instruments de la protection sociale tels que les assurances sociales :

- l'aide sociale constitue le dernier filet de protection évitant le dénuement et l'exclusion
- elle présente les caractéristiques suivantes :
 - elle intervient de façon subsidiaire quand les autres recours sont épuisés ou insuffisants, en particulier les revenus d'activité et les transferts des assurances sociales (principe de subsidiarité)
 - elle est octroyée selon le principe de finalité (*indépendamment de la cause*) dans des situations de détresse financière (*sous condition de ressources*) ; à cet égard, la situation du ménage de la personne soutenue est prise en considération (principe d'individualisation)
 - elle est financée par l'impôt (caractère non contributif)
 - elle est en principe remboursable.

L'aide sociale relève du droit cantonal. Ni la Constitution fédérale ni la loi fédérale en matière d'assistance¹ ne fournissent de définition de cette institution. Chaque canton définit son propre régime d'aide sociale. Malgré les spécificités cantonales, la conception courante actuelle de l'aide sociale s'impose, telle qu'elle ressort des recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) adoptées par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)². Selon cette conception, l'aide sociale « garantit l'existence aux personnes dans le besoin, favorise leur indépendance économique et personnelle et assure leur intégration sociale et professionnelle ».

Outre l'aide sociale publique, des organismes privés offrent des prestations d'aide et de conseil aux personnes en difficultés. Ces œuvres d'entraide collaborent ou complètent l'aide publique³. Elles ne font pas l'objet de ce rapport.

¹ Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst., RS **101**), Loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (loi fédérale en matière d'assistance, LAS), RS **851**

² CSIAS 2015. La CSIAS compte parmi ses 900 membres tous les cantons et près de 600 communes, adresse aux responsables politiques et aux milieux professionnels.

³ Le chapitre A.11 des normes CSIAS décrit la collaboration entre aide sociale privée et aide sociale publique. Pour une étude de l'évolution actuelle : Knöpfel/Frei/Janett 2016.

2.2 Délimitation du champ de l'aide sociale

2.2.1 Aide économique / aide personnelle

Selon la conception courante de l'aide sociale, conformément aux normes de la CSIAS, l'aide sociale individuelle comporte une composante d'aide économique ainsi qu'une composante d'aide personnelle.

L'**aide sociale personnelle** est fournie sous forme de conseil et de soutien non financier. La Constitution lui accorde la même importance que l'aide économique (art. 12 Cst.).⁴

L'**aide sociale économique** consiste en une prestation en espèces dont le niveau s'oriente sur la notion de minimum social. Le minimum social va au-delà du minimum vital absolu répondant à la garantie constitutionnelle des moyens de mener une existence conforme à la dignité humaine dans des situations de détresse (art. 12 Cst.). Il couvre les besoins de base standard liés à l'entretien, au logement et à la santé et, selon les circonstances, d'autres besoins individuels spécifiques (voir ch. 4.1). A cela s'ajoutent des éléments de prestation à caractère incitatif.

2.2.2 Prestations individuelles / prestations collectives

Les lois cantonales ne limitent pas le champ de l'aide sociale à l'**aide individuelle**, versée directement à la personne. Selon les cas, elles couvrent aussi des **prestations collectives** « à l'objet » – contributions de l'État aux frais d'exploitation des institutions, financement d'organisations par subventions et mandats de prestations – ou des prestations indirectes de prévention ou de coordination, notamment.

En particulier, dans le but de favoriser l'intégration sociale et professionnelle des bénéficiaires, les organes de l'aide sociale doivent proposer une offre de mesures telles que des programmes d'occupation, des emplois sur le marché secondaire du travail ou des offres socio-pédagogiques et socio-thérapeutiques. Ces mesures sont mises sur pied en collaboration avec d'autres acteurs publics et privés et éventuellement confiées à des organisations sous mandat de prestations.

Les cantons ne délimitent pas tous de la même manière les aides qu'ils accordent sous forme de prestation individuelle et celles qui relèvent des prestations collectives. D'un point de vue institutionnel, celles-ci peuvent être rattachées à des entités administratives tout à fait différentes de l'aide sociale. La distinction a donc des répercussions sur la comparabilité des données lorsqu'il s'agit de confronter les coûts de l'aide sociale de différents cantons.

2.2.3 Aide sociale au sens strict / aide sociale au sens large

La statistique suisse de l'aide sociale⁵ de l'Office fédéral de la statistique (OFS) doit assurer la comparabilité entre cantons et le suivi dans le temps des effectifs de bénéficiaires et des coûts de l'aide sociale. Elle opère dans l'aide sociale individuelle une distinction entre l'aide sociale au sens strict et l'aide sociale au sens large.

L'**aide sociale au sens strict** est constituée par l'**aide sociale économique**, c'est-à-dire une prestation versée en espèces à la personne soutenue, comme défini ci-dessus (ch. 2.2.1). On obtient ainsi une grandeur mesurable comparable au niveau suisse.

Cependant, l'aide sociale au sens étroit ne reflète pas à elle seule l'effort déployé par les cantons pour combattre la pauvreté monétaire, car ceux-ci peuvent encore mettre en œuvre d'autres prestations pour les personnes dans le besoin. Afin de rendre compte globalement de cet effort indépendamment des régimes de prestations qui y concourent et de faciliter la comparaison

⁴ Häfeli 2008, p. 54

⁵ OFS, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.html> > Trouver des statistiques > 13 Sécurité sociale > Aide sociale (consulté le 01.06.2017). La statistique suisse de l'aide sociale se compose de l'Inventaire des prestations sociales sous condition de ressources, de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale et de la statistique financière des prestations sociales sous condition de ressources.

intercantonale, la statistique suisse de l'aide sociale réunit sous la notion d'**aide sociale au sens large** toutes les prestations économiques individuelles allouées par les cantons sous condition de ressources, en vertu de législations cantonales, dans les catégories suivantes :

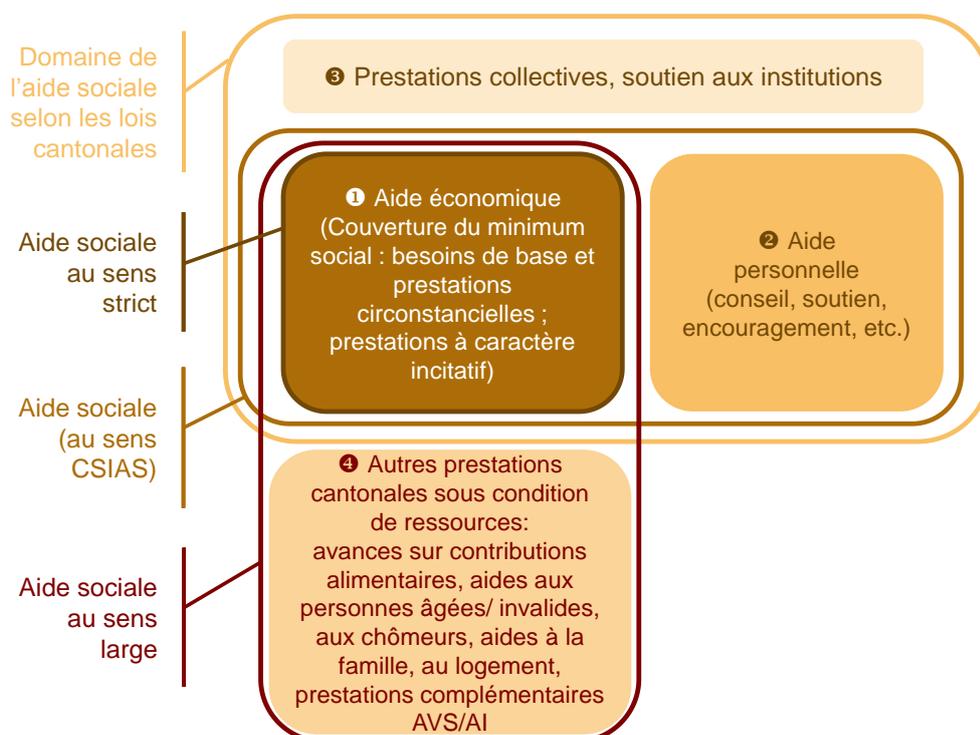
- aide sociale économique (aide sociale au sens étroit)
- avances sur contributions d'entretien
- aides aux personnes âgées ou aux invalides
- aides à la famille
- aides au logement
- aides aux chômeurs
- prestations complémentaires à l'AVS/AI (tâche conjointe de la Confédération et des cantons).

Il existe encore d'autres prestations sous condition de ressources qui remplissent des fonctions analogues, mais ne sont pas comptabilisées dans la statistique de l'aide sociale au sens large : notamment les contributions financières à la réduction des primes d'assurance-maladie en vertu du droit fédéral, les bourses d'études, des aides régies au niveau communal.

Contrairement à l'aide sociale au sens strict qui répond uniquement au principe de finalité, les autres prestations qui entrent dans la notion d'aide sociale au sens large sont liées à un risque ou un état de fait particulier : âge, chômage/fin de droit, enfants à charge, par exemple. Elles ne sont versées que si les ressources d'une personne ou d'un ménage n'atteignent pas un certain seuil, mais elles représentent un droit subjectif lorsque les conditions sont remplies. Elles ne sont pas dans tous les cas destinées à couvrir les besoins de base jusqu'au niveau défini pour l'aide sociale au sens strict.

Le graphique qui suit montre schématiquement ces différentes extensions à partir du « noyau dur » constitué par l'aide sociale au sens strict, ou aide individuelle économique (❶) : prestations non matérielles de l'aide personnelle (❷), prestations qui ne sont pas versées directement aux individus (❸), autres régimes cantonaux sous condition de ressources (❹).

Graphique 1. Périmètre des prestations de l'aide sociale selon différentes conceptions



2.2.4 Aide sociale / aide sociale dans les domaines de l'asile et des réfugiés / aide d'urgence

Les personnes qui se trouvent en Suisse comme requérants d'asile, personnes admises à titre provisoire ou réfugiés reconnus ont droit à l'assistance. Cette aide est régie par le droit cantonal, mais la loi fédérale sur l'asile⁶ impose des dispositions particulières qui dérogent au régime ordinaire de l'aide sociale cantonale décrit dans les chapitres qui suivent (ch. 3 et 4). Les spécificités sont brièvement présentées ici.

Ainsi, l'aide sociale que les cantons octroient aux **requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire** est aussi une aide en nature, par exemple sous forme de mise à disposition d'hébergements collectifs. Son niveau doit être inférieur aux montants qui s'appliquent à la population résidente ; il l'est généralement de 20%. La gestion est souvent déléguée à des tiers mandatés par les cantons ou les communes. Autre particularité : la Confédération a une responsabilité financière dans le domaine de l'asile et des réfugiés et s'en acquitte en indemnisant les cantons pour les dépenses encourues pour l'entretien, le logement, l'assurance-maladie et d'autres frais médicaux au moyen de forfaits globaux. Cette participation est limitée dans le temps et restreinte à la prise en charge de solutions économiquement avantageuses. Les cantons reçoivent aussi une contribution financière de la Confédération aux dispositions prises en vue de l'intégration des personnes admises à titre provisoire. À partir d'une durée de séjour de sept ans, les personnes admises à titre provisoire passent dans le régime ordinaire de l'aide sociale cantonale.

La situation des **réfugiés statutaires** est différente. En vertu de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés⁷, ceux-ci jouissent de l'égalité de traitement avec les nationaux en matière de sécurité sociale. Ils reçoivent donc les mêmes prestations. La gestion de l'aide sociale en faveur de ce groupe est cependant confiée à des tiers (œuvres d'entraide ou privés) dans la moitié des cantons. La Confédération verse des montants forfaitaires pour indemniser les cantons. La loi sur l'asile reconnaît la situation particulière des réfugiés et prévoit que leur intégration sociale, professionnelle et culturelle soit facilitée (art. 82, al. 5, LAsi) ; la Confédération y participe financièrement. À partir d'une durée de séjour de cinq ans, les réfugiés qui ont obtenu l'asile passent dans le régime ordinaire de l'aide sociale cantonale, les réfugiés admis provisoirement après une durée de sept ans.

En revanche, l'aide sociale n'est pas accordée aux personnes frappées d'une décision de **non-entrée en matière** (NEM) et dont la décision de renvoi est entrée en force ni aux **requérants qui ont reçu une décision négative et doivent quitter la Suisse**. En cas de détresse, ces personnes ne peuvent solliciter qu'une **aide d'urgence**, fondée sur l'article 12 Cst. L'aide d'urgence est du ressort des cantons, qui reçoivent une indemnité forfaitaire unique (et non un forfait journalier) par personne. Son niveau est encore inférieur à celui de l'aide sociale aux requérants et aux personnes admises à titre provisoire.

Le tableau suivant résume les différents types de situations et les sources de données qui les concernent.

⁶ Art. 80ss LAsi (loi sur l'asile du 26 juin 1998 ; RS 142.31)

⁷ RS 0.142.30

Tableau 1. Aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés

	Groupe de personnes	Type d'aide	Durée de séjour	Statistique ⁸ (jusque 2015)
Domaine de l'asile	NEM et requérants déboutés auxquels un délai de départ est imparti	Aide d'urgence ; forfaits fédéraux uniques		Monitoring (rapports annuels)
	Demandeurs d'asile en cours de procédure (permis N)	Aide sociale (aide en nature, prestations inférieures aux montants du régime ordinaire) ; forfaits fédéraux		eAsyl
	Admis provisoires (permis F)	Aide sociale (aide en nature, prestations inférieures aux montants du régime ordinaire ; gestion év. déléguée) ; forfaits fédéraux	<7 ans	eAsyl
		Aide sociale selon le régime ordinaire ; pas de contribution fédérale	>7 ans	SHS
Domaine des réfugiés	Réfugiés avec asile (permis B)	Aide sociale selon le régime ordinaire (gestion év. déléguée) ; forfaits fédéraux	<5 ans	FlüStat
		Aide sociale selon le régime ordinaire ; pas de contribution fédérale	>5 ans	SHS
	Réfugiés admis provisoires (permis F)	Aide sociale selon le régime ordinaire (gestion év. déléguée) ; forfaits fédéraux	<7 ans	FlüStat
		Aide sociale selon le régime ordinaire ; pas de contribution fédérale	>7 ans	SHS

Source : Synthèse d'après Secrétariat d'État aux migrations SEM

2.2.5 Aide sociale / mesures au titre de la protection de l'enfant

Les postulats ne mentionnent pas explicitement le domaine de la protection de l'enfant. En connaissance du contexte dans lequel ils ont été déposés, marqué par des débats sur les coûts de mesures socio-éducatives à la charge des communes, il est toutefois implicite qu'ils s'y réfèrent lorsqu'ils demandent de faire la transparence sur qui décide et qui paie telle ou telle prestation. C'est pourquoi il est brièvement question ici des points de contact de la protection de l'enfant avec l'aide sociale.

La révision du code civil relative au droit de la protection de l'adulte (art. 360ss CC⁹), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, a eu pour effet la création d'autorités pluridisciplinaires chargées de la protection de l'enfant et de l'adulte, les APEA. De nombreux cantons ont dû procéder à des changements organisationnels en application du nouveau droit – le nombre d'autorités a ainsi été divisé par dix dans l'ensemble du pays. Ils ont éventuellement modifié à cette occasion d'autres dispositions concernant également la protection de l'enfant, par exemple dans le

⁸ En raison de l'implication de la Confédération, les données relatives aux personnes des domaines de l'asile et des réfugiés sont collectées sur mandat du Secrétariat d'Etat aux migrations en complément de la statistique suisse de l'aide sociale, dans les deux volets eAsyl et FlüStat de la statistique SHS Asyl (<https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home> > Asile / Protection contre la persécution > Subventions dans les domaines de l'aide sociale et de l'aide d'urgence > Statistique de l'aide sociale, consulté le 01.06.2017). Depuis 2016, la méthode de la statistique suisse de l'aide sociale (SHS) est toutefois appliquée de manière uniforme et les différentes statistiques sont désormais regroupées, avec de premiers résultats en 2017.

⁹ RS 210

domaine du financement. La révision du droit fédéral n'a cependant pas entraîné de changement matériel dans la protection de l'enfant.

Les services d'aide sociale et ceux en charge de la protection de l'enfant ont parfois à s'occuper des mêmes personnes, sont appelés à collaborer ou à prendre des mesures analogues ; les frais relatifs à des mesures de protection sont, selon les circonstances, pris en charge par l'aide sociale. Les points de contact sont nombreux, comme par exemple dans les situations suivantes :

- Lorsque le bien de l'enfant semble menacé, les professionnels du domaine social ont le devoir d'aviser l'autorité de protection (art. 314, al. 1, CC en lien avec 443, al. 2, CC)
- L'APEA peut confier à un service social le soin de procéder à une enquête préliminaire (art. 446, al. 2, CC).
- L'APEA peut conférer un droit de regard et d'information (art. 307, al. 3, CC pour des enfants) à un office ou une personne qualifiés, comme un assistant social ou une assistante sociale.
- À titre de mesure protectrice (art. 307 CC), l'APEA peut prendre des dispositions pour que les parents reçoivent conseil et soutien dans l'éducation de leurs enfants. Dans le cadre de leur mission d'accompagnement social, les services sociaux peuvent de leur côté proposer à leurs clients des mesures socio-éducatives sur une base volontaire, librement consentie indépendamment d'une procédure de droit civil¹⁰.
- Cette distinction entre mesures volontaires de l'aide sociale et mesures ordonnées par l'autorité de protection a les conséquences suivantes pour la prise en charge des coûts :
 - Les coûts des mesures ordonnées par les autorités font partie des coûts d'entretien (art. 276 CC) et doivent donc en principe être assumés par les parents. Cependant, lorsque les parents ne sont pas en mesure d'assurer l'entretien, les coûts afférents sont supportés (selon la réglementation du canton) par l'aide sociale au moyen des prestations circonstanciées. Les services sociaux sont liés par les décisions de l'APEA¹¹.
 - Il en va de même des « mesures volontaires » prises par les parents. Les parents doivent en supporter les coûts, l'aide sociale ne les prenant en charge qu'à titre subsidiaire. Les services sociaux ont ici une plus grande marge de manœuvre.

Ainsi, l'indépendance de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte voulue par le nouveau droit prive les communes d'un pouvoir de décision. Elle ne leur épargne toutefois pas les conséquences financières de ces décisions, à moins que le droit cantonal n'en dispose autrement, car le code civil ne prescrit rien en la matière. Et de fait, les différences dans le financement des mesures de protection d'un canton à l'autre sont importantes. Elles reflètent les mêmes disparités qui existent dans le financement de l'aide sociale (ch. 3.3) ou dans la prise en charge du placement en institution. Le principe d'équivalence fiscale, selon lequel la collectivité qui paie et celle qui décide coïncident, ne s'applique plus dans la majorité des cantons depuis l'introduction de la réforme. C'est pourquoi certaines communes voudraient être (mieux) entendues lors de décisions aux répercussions financières importantes pour elles¹². Le placement en institution, notamment le placement de mineurs, est une mesure particulièrement onéreuse qui peut vite dépasser les capacités de petites communes si le canton ne participe pas aux coûts ou qu'il n'existe pas de mécanisme de compensation des charges entre communes dans le domaine spécifique du placement. Dans le cas des mesures ambulatoires comme l'accompagnement socio-pédagogique des familles, au coût également élevé, ce sont la plupart du temps les dispositions du droit de l'aide sociale qui s'appliquent au financement. Les

¹⁰ La COPMA a émis des recommandations sur les relations entre les autorités d'aide sociale et les organes de protection de l'enfant dans différents cas de figure : COPMA 2014

¹¹ ATF 135 V 134 et arrêt du TF 8D_4/2013 du 19 mars 2014

¹² Des dispositions dans ce sens ont déjà été prises ou sont examinées, en particulier dans les cantons de Thurgovie, St-Gall et Zurich.

communes ne comptabilisent généralement pas ces dépenses séparément des autres dépenses d'aide sociale.

Par conséquent, les communes de cantons qui ne prévoient pas de participation du canton ni de répartition des charges entre communes dans le droit cantonal de la protection de l'enfant et de l'adulte, ni dans celui de l'aide sociale, ni dans le placement en institution sont les moins protégées contre de fortes variations de charges dans le domaine social. Ce sont potentiellement celles qui s'inquiètent le plus de l'évolution des coûts. À l'inverse, là où l'ancrage institutionnel des APEA et le financement des mesures sont réglés au niveau cantonal, la pression se fait moins ressentir, comme le constate le rapport d'évaluation du nouveau droit réalisé pour le canton de Berne : « L'un des points forts du modèle bernois est la cohérence découlant de l'attribution de ces tâches au niveau cantonal : cela évite des discussions, qui ont lieu dans d'autres cantons, sur le financement par les communes de mesures adoptées à l'échelle cantonale »¹³.

L'évaluation de la mise en œuvre du nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte réalisée pour l'Office fédéral de la justice remarque toutefois qu'à ce stade de la mise en œuvre, tous les systèmes présentent des avantages et des inconvénients et qu'aucun ne s'impose comme modèle généralisable¹⁴.

2.2.6 Délimitation des coûts de l'aide sociale selon différentes sources de données

Une fois le périmètre de l'aide sociale délimité, la quantification des coûts pose encore des questions supplémentaires. Les postulats s'interrogent sur « l'évolution des coûts des prestations » et sur qui supporte les « coûts sociaux ». Faut-il entendre par « coût » le montant des prestations versées aux bénéficiaires ou plutôt le total des dépenses de la collectivité pour assurer ces prestations, y compris l'infrastructure, les frais de personnel, les mandats attribués pour des prestations déléguées, etc. ?

Au niveau national, trois sources donnent des informations financières sur l'aide sociale, selon des perspectives différentes : la statistique financière de l'aide sociale¹⁵, les comptes globaux de la protection sociale¹⁶, la statistique financière de la Suisse¹⁷.

La **statistique financière de l'aide sociale**, au sens strict et au sens large, comprend uniquement les **dépenses pour les prestations directes se rapportant aux personnes** (soit les champs ① et ④ du graphique 1), et non les coûts d'infrastructure, de biens et services et les charges de personnel liés à leur gestion. Elle indique, canton par canton, les dépenses nettes par prestation, qui correspondent aux montants alloués aux bénéficiaires (dépenses brutes), déduction faite des divers remboursements intervenus pour cette prestation durant la période observée.

Les dépenses nettes totales sont ensuite réparties entre la Confédération, le canton et les communes, selon les clés de répartition qui s'appliquent. La comparabilité entre cantons ou entre communes est limitée par le fait que les prestations financées sur le budget de l'aide sociale ne sont pas partout les mêmes¹⁸. L'accompagnement socio-éducatif des familles ou le placement d'enfants en milieu extrafamilial, notamment, sont comptabilisés sur des budgets différents selon les cantons. Les primes d'assurance-maladie des bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas non plus traitées partout de la même manière, d'où des différences significatives dans les données relevées.

¹³ Ecoplan/HES-SO Valais-Wallis 2015, p. 2 (trad. OFAS). Dans le canton de Berne, le canton prend en charge toutes les mesures ordonnées par l'APEA.

¹⁴ Rieder/Bieri/Schwenkel/Hertig/Amberg 2016, p. 8; Conseil fédéral 2017, p. 70

¹⁵ Voir note 3

¹⁶ OFS, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home> > Trouver des statistiques > Sécurité-sociale > Comptes globaux de la protection-sociale (CGPS) (consulté le 01.06.2017)

¹⁷ AFF 2015

¹⁸ CSIAS 2014, p. 1

Dans une approche plus large, les **comptes globaux de la protection sociale** distinguent les dépenses pour la protection sociale des dépenses pour les prestations sociales. La différence entre les deux montants correspond aux frais de fonctionnement, information qui ne figure pas dans la statistique financière de l'aide sociale. Les **dépenses pour les prestations sociales** sont ventilées par fonction, l'aide sociale tombant en grande partie dans la fonction « **exclusion sociale** ». La délimitation de l'aide sociale dans cette statistique ne correspond pas exactement à celle de la statistique de l'aide sociale et du graphique 1.

Troisième source, la **statistique financière de la Suisse** présente les **dépenses des administrations publiques** (Confédération, cantons, communes et assurances sociales), également ventilées par groupes de tâches. L'aide sociale et le domaine de l'asile constituent ensemble un sous-groupe de la fonction « **sécurité sociale** ». Cette perspective est celle des agents de financement ; elle ne se recoupe pas non plus exactement avec les champs du graphique 1.

Ces trois sources montrent que l'on risque de fonder des affirmations sur les coûts de l'aide sociale en se référant à des grandeurs qui ne sont pas directement comparables. Pour en juger, il est donc important de savoir dans chaque cas à quelle source on se réfère.

3 Le système d'aide sociale

Le chapitre 3 est consacré aux questions Q3, Q4, Q5 (voir liste au ch. 1.3) :

- Qui ordonne l'octroi de prestations ou la prise de mesures ?
- Qui prend en charge les coûts qui en résultent ?
- Y a-t-il eu des changements de compétence dans la prise en charge des frais liés aux prestations sociales ?

3.1 L'aide sociale au niveau normatif

La Constitution fédérale prévoit à l'article 12 le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse. Cet article ne fonde pas de compétence en matière d'aide sociale pour la Confédération. L'ordre constitutionnel attribue cette compétence aux cantons. L'article 115 Cst. désigne le canton de domicile comme responsable de l'assistance des personnes dans le besoin et habilite la Confédération à régler les exceptions et les compétences dans les situations intercantionales, ce qu'elle a fait dans la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS). Cette loi définit notamment les prestations d'assistance remboursables entre les cantons.¹⁹

Le droit de l'aide sociale découle par conséquent des législations cantonales qui définissent de façon autonome les buts, les principes, l'organisation, les prestations et le financement du régime cantonal d'aide sociale²⁰. La densité normative au niveau de la loi, des dispositions inscrites au niveau des règlements voire des directives administratives varie beaucoup d'un canton à l'autre. La compétence plus ou moins grande laissée aux communes est un trait caractéristique majeur qui différencie les régimes cantonaux d'aide sociale.

Bien que n'ayant pas en elles-mêmes force de loi, les recommandations de la CSIAS contribuent dans une large mesure à harmoniser le droit et la pratique de l'aide sociale en Suisse (ch. 2.1). Désormais, ces recommandations ne sont plus seulement édictées par la CSIAS. Depuis 2015, les normes révisées suivent une procédure d'approbation par la CDAS, organe politique, qui renforce leur légitimité et l'engagement des cantons à les reprendre dans leur droit.

3.2 Autorités de décision et d'exécution

Les cantons organisent leurs autorités de décision et d'exécution de façon autonome. Ils se distinguent selon la plus ou moins forte centralisation de ces deux fonctions²¹.

Seuls trois cantons font de la mise en œuvre de l'aide sociale une tâche cantonale (AI, GE, GL). Plusieurs ont institué des **autorités** centralisées au niveau cantonal ou régional, en particulier ceux de Suisse latine, mais aussi les Grisons ou Berne. Dans d'autres cantons, la loi d'aide sociale prévoit que l'exécutif communal (ou une autorité élue ou nommée à cet effet) constitue l'autorité sociale. D'autres cantons encore laissent les communes libres de s'organiser comme elles l'entendent. En général, plus la commune est grande, plus grande est l'autonomie dont jouit l'autorité sociale.

L'**administration** de l'aide sociale, généralement assurée par des services sociaux, est elle aussi organisée soit au niveau cantonal, soit en commun entre le canton et les communes, ou alors elle est entièrement déléguée aux communes. Souvent, les petites communes se rattachent aux structures mises en place par d'autres ou se regroupent pour gérer un service social commun. Le système de milice est encore répandu dans les petites communes qui n'ont

¹⁹ Pour être complet, il faut ajouter qu'il existe une aide sociale fédérale dans la mesure où la Constitution fédérale (art. 40, al. 2, Cst.) prévoit l'assistance aux Suisses et Suisses de l'étranger dans le besoin (Loi sur les Suisses de l'étranger, LSEtr ; RS 195.1).

²⁰ StremLOW/Bieri 2010, pp. 61ss, Conseil fédéral 2015, p. 11

²¹ StremLOW/Bieri 2010, p. 62

pas de service social professionnel, tandis que les grandes communes et les villes ont des services sociaux professionnels et une offre de prestations plus étoffée. La tendance est d'ailleurs à la régionalisation et à la professionnalisation, de sorte que les cas traités par des services non professionnels sont plutôt l'exception au niveau national. La CSIAS identifie les formes suivantes d'évolution vers une plus grande concentration²² :

- Création de centres régionaux proposant des services complets
- Création de centres régionaux chargés de tâches professionnelles spécifiques
- Formes individuelles de collaboration entre différentes communes
- Accords de prestation avec des prestataires publics et privés
- Cantonalisation de l'aide sociale et création d'un service social cantonal

3.3 Mécanismes de financement

L'aide sociale est financée exclusivement par l'impôt, ce mode de financement non contributif la distinguant notamment des assurances sociales.

Les cantons organisent de façon autonome le financement de l'aide sociale²³. Un état des lieux systématique²⁴ distingue les situations suivantes :

- Il n'y a pas de répartition des charges
- Les charges sont partagées entre le canton et les communes, de différentes façons qui peuvent se combiner entre elles :
 - Le canton contribue directement au financement de l'aide sociale économique
 - Il existe des mécanismes de répartition des charges entre les communes, pour l'ensemble de la charge ou pour la part incombant aux communes en cas de contribution du canton

Différents mécanismes peuvent coexister dans un même canton. Le tableau 2 et les explications qui suivent en donnent une vue d'ensemble.

Tableau 2. Mécanismes de financement de l'aide sociale économique dans les cantons (état : 2015, compte tenu des projets de révision en cours à ce moment-là)

Aucune répartition des charges de l'aide sociale	
Seulement le canton	AI, GE, GL
Seulement les communes	NW, OW, ZG
Répartition des charges de l'aide sociale moyennant	
– une contribution du canton pour les dépenses d'aide sociale	
– sans compensation entre les communes	TI, ZH
– combinée à une compensation entre les communes	BE, FR, JU, NE, SH, SO (entre les communes exclusivement), VD, VS
– un mécanisme de compensation intercommunale des charges sociales (comme part de la péréquation financière) <i>avec prise en compte de l'aide sociale</i>	
– compensation horizontale	AG, AR
– compensation verticale	BL, (BS), GR, LU, SG, SZ, TG, UR
– un mécanisme de compensation intercommunale des charges sociales (comme part de la péréquation financière) <i>sans prise en compte de l'aide sociale</i>	
– compensation horizontale	NE
– compensation verticale	BE, FR, VS, SO

Source : synthèse d'après Tschudi 2015

²² CSIAS 2006, p. 3

²³ Pour les mécanismes de financement, voir Tschudi 2015, CSIAS 2014, Belser/Bächler 2016. Les explications données au ch. 3.3 sont principalement tirées de Tschudi 2015.

²⁴ Tschudi 2015

Pas de répartition des charges : certains cantons font de l'aide sociale une tâche cantonale qu'ils financent aussi au niveau du canton. À l'opposé, quelques cantons laissent l'exécution et le financement à la charge exclusive des communes. Dans ces deux cas de figure, la responsabilité et le financement sont dans les mêmes mains et le principe d'équivalence fiscale est réalisé.

Partage des charges sous forme d'une contribution du canton (Staatsbeitrag) : Les communes reçoivent une contribution aux charges d'aide sociale sous forme de moyens financiers affectés à cette tâche. Cette contribution n'est pas à proprement parler un mécanisme de compensation ; elle vient corriger partiellement l'entorse au principe d'équivalence, du fait que les communes exécutent une politique décidée principalement au niveau cantonal. La contribution correspond à une proportion plus ou moins importante des charges de l'aide sociale, de 4% (ZH) à 75% (TI) selon les cantons.

Mécanismes de redistribution et de compensation des charges : Pour l'ensemble des charges, ou pour la part restant à couvrir par les communes en cas de contribution du canton, il existe la plupart du temps un élément de redistribution. Dans certains cas, la charge est répartie de façon solidaire entre toutes les communes du canton (ou communes d'un même district : FR) au *pro rata* du nombre d'habitants (c'est notamment le cas à SO, indiqué pour cette raison dans cette catégorie du tableau bien que n'ayant pas de contribution du canton) ; dans d'autres cas, un mécanisme de compensation intercommunale des charges tenant compte d'indicateurs (notamment sociodémographiques et économiques) est appliqué.

Les cantons qui connaissent des mécanismes de compensation intercommunale présentent une grande diversité de modèles. Ces mécanismes de financement dépendent de lois sur la péréquation financière, sur la compensation des charges en général ou la compensation des charges sociales en particulier (paquet de prestations sociales) dans lesquelles l'aide sociale économique est un élément parmi d'autres ou n'est même pas prise en compte en tant que telle. La répartition de la charge d'aide sociale par des mécanismes de redistribution entre communes intervient donc dans ces cas de façon indirecte.

La compensation intercommunale des charges implique des mécanismes complexes. Les besoins financiers des communes liés à l'aide sociale doivent d'abord être mesurés, ce qui peut se faire en référence aux dépenses nettes pour les prestations ou en relation avec des indicateurs sociodémographiques. La position de chaque commune comme contributrice ou bénéficiaire doit ensuite être établie, selon les conditions à remplir, en référence à des valeurs seuil ; une franchise est éventuellement laissée à la charge de la commune. Enfin, le volume des moyens mis à disposition pour la compensation des charges doit à son tour être déterminé. Parfois, un montant est inscrit dans la loi, parfois il est fixé annuellement dans le cadre de l'établissement du budget ; dans d'autres cantons, il est calculé en fonction de grandeurs de référence (produit de l'impôt, dépenses par bénéficiaire, etc.). Lorsque les moyens mis à disposition de la compensation proviennent directement des communes (financement horizontal de la compensation), le canton n'intervient pas financièrement. Là où les moyens nécessaires à la compensation sont distribués par le canton (financement vertical de la compensation), ce dernier contribue de cette façon à atténuer les disparités sur lesquelles les communes n'ont pas d'influence, mais qui affectent le poids de leur charge. Contrairement au système de contribution cantonale aux coûts de l'aide sociale décrit plus haut, il s'agit ici de moyens non affectés que les communes peuvent utiliser librement.

Le but de ces différents mécanismes est d'une part de créer un cadre qui assure une égalité de traitement entre les bénéficiaires de l'aide sociale sur le territoire cantonal. D'autre part, l'objectif est de réduire les disparités entre les communes imputables à des facteurs qui échappent à leur contrôle, et par là de limiter la concurrence et les incitations négatives. Ces préoccupations sont d'actualité. Aussi plusieurs cantons ont révisé leurs systèmes de financement ces dernières années ou ont entrepris de le faire.

4 Les prestations de l'aide sociale au sens strict

Le chapitre 4 est consacré à la question Q2 (voir liste au ch. 1.3) :

- Quelles prestations sociales (prestations matérielles ou aides immatérielles) sont fournies chaque année dans les différents cantons (y compris définitions, délimitations) ?

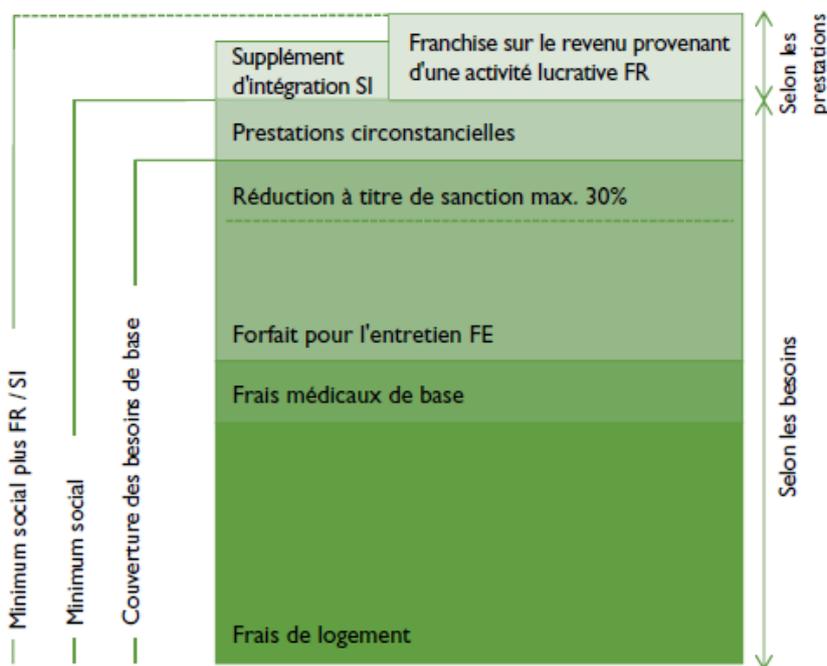
4.1 Aide économique : postes du budget d'aide

Le premier chapitre a déjà présenté dans les grandes lignes l'offre de prestations de l'aide sociale, en particulier celles qui constituent des aides individuelles au sens de la CSIAS (champs ① et ④ du graphique 1). Le budget d'aide matérielle décrit dans ce paragraphe concrétise le champ ①, le paragraphe suivant, consacré à l'aide personnelle, le champ ④.

L'aide sociale garantit le minimum social des personnes dans le besoin. Pour mesurer les besoins de base, on se réfère au comportement de consommation des ménages appartenant aux 10% des revenus les plus faibles de la population suisse²⁵. À ces besoins de base s'ajoutent les frais de logement et les frais médicaux de base, ainsi que, selon les cas individuels, des prestations circonstanciées. On obtient ainsi le minimum social.

La CSIAS définit la systématique de la garantie du minimum social de la façon suivante :

Graphique 2. Postes du budget d'aide



Source : Normes CSIAS, A.6-3 (état janvier 2017)

Couverture des besoins de base

Le budget d'aide pour l'entretien consiste en un forfait destiné à couvrir les dépenses suivantes²⁶ :

²⁵ L'unité de référence est le ménage ; les revenus et les dépenses des personnes composant le ménage sont cumulés.

²⁶ Normes CSIAS, B.2-1 (état janvier 2017)

- Nourriture, boissons et tabac
- Vêtements et chaussures
- Consommation d'énergie (électricité, gaz, etc.) sans les charges locatives
- Entretien courant du ménage (nettoyage/entretien de l'appartement et des vêtements) y compris taxe pour ordures
- Achat de menus articles courants
- Frais de santé, sans franchise ni quote-part (p.ex. médicaments achetés sans ordonnance)
- Frais de transport y compris abonnement demi-tarif (transports publics locaux, entretien vélo/vélocycle)
- Communications à distance (téléphone, frais postaux)
- Formation et loisirs (p.ex. concessions et appareils radio/TV, ordinateur, imprimante, sport, jeux, journaux, livres, frais d'écolage, cinéma, animaux domestiques)
- Soins corporels (p.ex. coiffeur, articles de toilette)
- Équipement personnel (p.ex. fournitures de bureau)
- Boissons prises à l'extérieur
- Autres (p.ex. cotisations d'associations, petits cadeaux)

Le forfait pour l'entretien se monte à 986 francs par mois pour une personne seule. Le montant est adapté en fonction de la taille du ménage à l'aide d'une échelle d'équivalence : 1 509 francs pour deux personnes, 1 834 francs pour trois personnes, etc. Il couvre des dépenses de base qui varient peu d'un canton à l'autre et peut par conséquent s'appliquer sur l'ensemble du territoire. L'adaptation au renchérissement suit le rythme et la progression qui s'appliquent aux prestations complémentaires à l'AVS/AI.

La **couverture des frais de logement**, avec les charges locatives, est une composante dépendant dans une large mesure des conditions locales, celles du marché du logement en l'occurrence. Selon les recommandations de la CSIAS, l'autorité sociale locale compétente définit des limites supérieures admises en fonction de la taille du ménage.

Les **soins médicaux de base** comprennent les quotes-parts et les franchises (participation aux frais). La prime d'assurance-maladie de base ne fait pas partie des dépenses couvertes par l'aide sociale ; une prise en charge doit être obtenue dans le cadre du système cantonal de réduction des primes. La part qui reste éventuellement à la charge de l'assuré après la réduction des primes entre dans le budget d'aide sociale.

Prestations circonstancielles (PCi)

Les **prestations circonstancielles** (PCi) sont, par définition, moins standardisées que les autres éléments de la couverture des besoins. Elles correspondent tout à fait au principe d'individualisation de l'aide sociale en fonction des circonstances concrètes. Elles répondent à des besoins particuliers liés à l'état de santé, à la situation économique, personnelle et familiale des ménages qui y recourent. Afin de davantage structurer ce domaine et de mieux encadrer la pratique, les organes de la CSIAS ont révisé les normes relatives aux prestations circonstancielles. Les nouvelles recommandations, également adoptées par la CDAS, sont applicables depuis janvier 2017²⁷. Elles prescrivent d'être attentif au rapport entre les frais pris en charge et le bénéfice attendu de la prestation, et d'éviter de privilégier les ménages soutenus par rapport aux ménages vivant dans des conditions modestes sans aide sociale. On distingue désormais les

- PCi de couverture des besoins de base, et
- PCi d'encouragement destinées à soutenir la réalisation d'un objectif donné.

Les PCi de couverture des besoins de base permettent de tenir compte du fait que certains frais ne se présentent pas dans chaque ménage soutenu ou sont présents uniquement dans certaines situations. Et si ces situations se produisent, la prise en charge de frais adéquats s'impose, sinon la couverture des besoins de base du ménage serait compromise ou les personnes soutenues ne seraient plus en mesure de contribuer de leurs propres forces à l'amélioration de la situation. Dans de telles circonstances, la marge d'appréciation des autorités est parfois nulle ou très

²⁷ CSIAS 2016

limitée. La plupart du temps, il s'agit des PCi suivantes : dépenses dues à la maladie ou au handicap, frais de prise en charge d'enfants ou frais d'acquisition du revenu²⁸.

Les PCi d'encouragement prennent en charge des frais qui permettent à la personne soutenue d'évoluer vers les buts d'autonomie et de renforcement de ses capacités, selon l'appréciation de l'autorité responsable : frais liés à des activités favorisant l'intégration des personnes migrantes, par exemple.

Encouragement de l'intégration

Dans le cadre du budget d'aide individuelle, un système d'incitation est prévu sous la forme d'une franchise sur le revenu pour les bénéficiaires de l'aide sociale exerçant une activité lucrative. Les personnes participant à une mesure d'intégration sociale ou d'insertion professionnelle reçoivent un supplément d'intégration. En revanche, les personnes qui refusent de collaborer ou de participer à une mesure d'intégration ne touchent pas de supplément et risquent une sanction.

4.2 Aide personnelle

L'aide personnelle, qui constitue un service et non une prestation financière, consiste en diverses activités d'information, de conseil et d'encadrement aussi accessibles aux personnes qui ne demandent pas d'aide économique. Comme le montre le tableau d'ensemble ci-dessous, elle représente une part très importante de l'activité des services sociaux et nécessite des compétences spécialisées dans différentes disciplines, ainsi que des compétences interculturelles.

Le tableau 3 donne un aperçu de la large gamme de prestations que les services sociaux (ou éventuellement d'autres services cantonaux) fournissent eux-mêmes ou par l'intermédiaire d'organismes tiers mandatés. L'offre varie beaucoup selon le lieu, avec un éventail de prestations plus développé dans les villes.

Tableau 3. Catalogue de prestations de l'aide sociale : aide personnelle et aide économique (*prestations en espèces en italiques*)

Catégorie de conseil	Prestation	Prestation partielle
1. Consultation sociale	Consultation psychosociale (non thérapeutique)	Conseil de personnes en situation de détresse personnelle et financière et, si nécessaire, orientation vers les services appropriés
		<i>Conseil pour toutes les questions liées à l'intégration professionnelle et sociale</i>
	Conseil pour les questions liées à la famille et au partenariat	Conseil en cas de séparation ou de divorce, renvoi vers des services de médiation
		<i>Conseil en cas de crise ou de situation conflictuelle</i>
		<i>Entremise pour les offres de soutien aux familles</i>
	Conseil éducatif	<i>Conseil pour les questions et les problèmes liés à l'enfance et à la jeunesse</i>
		<i>Conseil familial</i>
		<i>Entremise pour l'accompagnement socio-éducatif des familles</i>
		<i>Conseil lié à la petite enfance et à l'éducation</i>
		<i>Conseil parental</i>

²⁸ Révision des normes CSIAS, 2^e étape (en vigueur à partir de 2017).

		Formation des parents
	Conseil pour les enfants et les jeunes	Conseil, accompagnement et soutien des enfants et des jeunes
		Informations destinées aux jeunes
		Conseil et accompagnement des jeunes en décrochage scolaire ou en rupture d'apprentissage
	Aide en matière de dépendance	Conseil en cas de dépendance de toute sorte
		Prévention
		Mise en place et garantie d'offres facilement accessibles pour structurer sa journée
Entremise et conseil pour des séjours de désintoxication et de thérapie		
2. Couverture financière des besoins de base et conseil financier	Aide sociale économique	Conseil lié à l'aide sociale économique - Examen de la situation économique et des besoins - Calcul des droits à l'aide sociale et dépôt éventuel d'une demande - <i>Versement de l'aide sociale</i>
		<i>Aide au recouvrement et avance sur contributions d'entretien</i>
		<i>Avances pour diverses prestations d'assurance (AC, AI, AA, assurances privées, etc.)</i>
	Recherche d'autres modes de financement (subsidiarité)	Conseil et exercice de droits à l'égard des assurances sociales, à l'égard de tiers (assurances privées, assurance responsabilité civile, ancien employeur, etc.) ou pour obtenir des prestations cantonales sous condition de ressources (contributions d'entretien, réduction individuelle des primes d'assurance-maladie, prestations en cas de maternité, etc.)
		Conseil et soutien pour rechercher des prestations des institutions d'utilité publique (fonds, fondations, etc.)
	Conseil en matière de budget et en cas d'endettement	Conseil en matière de budget
		Conseil en cas d'endettement, proposition de solutions pour sortir de l'endettement et soutien dans leur mise en œuvre
		Réalisation du règlement des dettes (sans soutien financier)
		Conseil et examen des options judiciaires et extrajudiciaires pour régler les dettes
		Gestion des revenus à la demande de la personne concernée (hors mesures prises par les autorités)
3. Aide en nature et conseil social	Insertion professionnelle	Conseil et appui en matière de réinsertion sur le marché du travail et transmission d'informations
		Placement de personnel et programmes d'occupation
		Coaching/mentorat de diplômés du degré secondaire II et de diplômés d'une école professionnelle qui n'ont pas encore trouvé un emploi
	Sécurité du logement	Création d'un soutien pour conserver son logement avec le concours du voisinage et de l'environnement
		Soutien et conseil pour promouvoir le « savoir habiter » et médiation en cas de conflits
		Fourniture d'hébergement et placement en logements d'urgence
		Recherche de logements bon marché et aides pour trouver un logement

Source : CDAS (non publié)

En outre, les services sociaux fournissent des prestations spéciales en lien avec les domaines suivants qui dépassent le cadre de l'aide sociale : l'aide aux victimes d'infractions, la promotion de la santé, la psychiatrie sociale, l'accueil extrafamilial des enfants, le placement et l'adoption, la protection de l'enfant et de l'adulte, l'aide aux réfugiés.

4.3 Prestations choisies en fonction des questions des postulats

Les prestations relatives à l'intégration et les mesures socio-éducatives sont mises en évidence ici car les postulats s'y intéressent expressément, en raison des prestataires privés auxquels leur mise en œuvre peut être confiée (voir chapitre 5).

4.3.1 Intégration

L'intégration sociale et professionnelle est l'une des trois fonctions de l'aide sociale, avec la couverture des besoins et l'encouragement à l'autonomie économique et personnelle. Les services sociaux doivent pouvoir proposer des mesures adaptées aux personnes qu'ils soutiennent, qui sont souvent éloignées du marché du travail depuis longtemps et ont besoin de stabiliser au préalable leur situation personnelle et sociale. Une palette d'offres diverses doit être mise à disposition, que les recommandations de la CSIAS (chapitre D) classent sous les catégories suivantes :

- mesures d'orientation professionnelle
- aides à l'intégration dans le marché primaire de l'emploi
- programmes d'activité ou d'occupation
- offres dans le marché secondaire de l'emploi
- offres socio-pédagogiques et socio-thérapeutiques.

La mise sur pied de ces mesures n'incombe pas à la seule aide sociale. Elle résulte d'une collaboration avec les pouvoirs publics au niveau cantonal, régional ou communal, avec les autres institutions du domaine social qui ont également une mission d'intégration, en particulier l'assurance-invalidité et l'assurance-chômage, et avec l'économie locale.

L'aide sociale intervient de deux façons dans le financement des mesures d'intégration sociale et d'insertion professionnelle :

- soit les coûts occasionnés par une mesure sont pris en charge par l'autorité d'aide sociale compétente et portés sur le compte du budget d'aide individuelle
- soit c'est l'organisateur d'une mesure qui est rétribué en fonction d'un contrat de prestations.

Des variantes combinant ces deux types de financement peuvent être envisagées. Tendanciellement, dans les programmes centrés sur l'occupation, l'infrastructure est partiellement cofinancée (financement lié à l'objet). Lorsque le mandat est davantage centré sur la formation et l'acquisition d'autres compétences, le prix est défini pour le participant à la mesure et le financement lié à l'objet entre moins en ligne de compte²⁹.

4.3.2 Mesures socio-éducatives

L'action socio-éducatrice est une forme de travail social hors murs (en milieu ouvert / travail social de proximité) qui s'adresse aux familles (encadrement socio-éducatif des familles). Elle répond à une approche pédagogique systémique qui cherche à résoudre les problèmes non par l'éloignement de l'enfant, mais par un travail dans le contexte familial. Développée dans les années 80, l'action socio-éducatrice fournit depuis lors une alternative ambulatoire, moins coûteuse, à la prise en charge en institution des mineurs dans des situations éducationnelles critiques.

²⁹ Adam et al. 2016, p. 15

Les mesures socio-éducatives ne sont ainsi pas des prestations spécifiques de l'aide sociale, mais font partie de la palette des offres d'aide à l'enfance et à la jeunesse. Dans ses Recommandations pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons (recommandations PEJ) de mai 2016, la CDAS en donne la définition suivante :

« Le concept d'accompagnement socio-pédagogique des familles sur leurs lieux de vie recouvre les prestations qui sont fournies dans le logement des familles ou à proximité, et qui ont pour objectif premier de soutenir les capacités de communication et d'éducation des parents. Il apporte aux familles un soutien intensif et rapproché à plus long terme et adapté en fonction de la situation familiale et de la phase de vie qu'elles traversent. Par exemple lorsque les parents n'assurent pas ou pas suffisamment la garde et les soins requis ou qu'ils ne subviennent pas de façon adéquate aux besoins des enfants et des jeunes, lorsque ceux-ci sont victimes de violence physique ou psychique ou encore lorsque la famille est déstabilisée par la maladie, par une crise liée à une séparation ou à un divorce, par la pauvreté, le chômage ou le surendettement). »³⁰

Le paysage institutionnel de l'aide à l'enfance et à la jeunesse est extrêmement morcelé, avec des responsabilités réparties entre diverses administrations et acteurs. Il est décrit en détail dans un rapport du Conseil fédéral, qui constate notamment que les « services, offres et interventions de l'aide à l'enfance et à la jeunesse composent un régime différencié et plural dans les cantons, les communes et les villes, aux modalités très diverses, qui varient ainsi d'un canton à l'autre. »³¹

Selon les cantons, les mesures d'action socio-éducatives sont en effet organisées et suivies non par le service de l'aide sociale, mais par un service spécifique de la jeunesse parfois rattaché à une autre unité administrative que l'aide sociale, par exemple le département de l'instruction publique ou celui de la justice. L'action socio-éducatrice peut être mise en œuvre soit spontanément par les services sociaux ou services de la jeunesse, sans mandat d'une autre autorité, soit, dans les cas plus graves, à la suite d'une décision de l'APEA ou d'une autorité judiciaire, avec les conséquences financières correspondantes mentionnées plus haut (ch. 2.2.5).

³⁰ CDAS 2016, p. 36

³¹ Conseil fédéral 2012, p. 39, en référence à Piller/Schnurr 2006, pp. 94ss

5 Prestataires sous mandat de prestations

Le chapitre 5 est consacré à la question Q6 (voir liste au ch. 1.3) :

- *Qui sont les entreprises privées intervenant dans la mise en œuvre des mesures arrêtées par les autorités (clarification des concepts d'entreprise sociale, de prestataire privé, etc.) ? Dans quel domaine sont-elles actives (prestataire de mesures d'intégration, prestataire de mesures socio-éducatives...) ? Quelle est leur importance (en nombre et en chiffre d'affaires) ? Quelle est l'évolution ? Quel contrôle est exercé (utilisation des moyens, qualité des prestations) ?*

5.1 Délimitation

Le chapitre précédent a mis en évidence le rôle des prestations d'intégration et des actions socio-éducatives effectuées sur mandat. Cette forme de délégation à des privés par contrat de prestations s'est développée dans la ligne de la nouvelle gestion publique des années 90, dans l'optique de limiter les dépenses des administrations, et aussi pour faire face à de nouvelles tâches. Par retour de balancier, les mandataires privés sont maintenant parfois accusés de gonfler les coûts des prestations externalisées par les pouvoirs publics.

Le présent chapitre donne des éléments de réponse aux questions des postulats sur les « entreprises privées chargées de mettre en œuvre les mesures arrêtées par les autorités ». Il se limite à deux types de mandataires sur lesquels s'est, semble-t-il, focalisé le débat. Il s'agit, d'une part, des entreprises sociales, qui reçoivent des mandats de l'aide sociale, mais aussi d'autres pouvoirs publics et des assurances sociales. D'autre part, il s'agit des intervenants de l'action socio-éducative auprès des familles, qui se situe, comme on l'a vu dans le chapitre précédent, à l'interface de plusieurs institutions dont les autorités de protection de l'enfance et de la jeunesse.

5.2 Les entreprises sociales

5.2.1 Définitions et principales caractéristiques

En l'absence de statut juridique spécifique en Suisse, de nombreuses entités se réclament de l'appellation d'« entreprise sociale », tout en ayant des structures, des publics cibles, des modes de fonctionnement et de financement, ainsi que des objectifs qui varient considérablement. La structure décentralisée de la Suisse ne fait qu'accentuer cette diversité, avec des différences à la fois entre les organisations et au sein des régions.

Dans son rapport sur le « Rôle des entreprises sociales » en réponse au postulat Carobbio Guscetti³², le Conseil fédéral retient le critère de distinction qui est en quelque sorte le dénominateur commun des différentes définitions que les acteurs de ce milieu et la recherche en sciences sociales donnent des entreprises sociales. Ce point de convergence est le suivant : les entreprises sociales sont des entreprises qui répondent à un double objectif, à la fois économique et social. La principale mission de ces entreprises est de proposer des places de travail et des programmes d'insertion à des personnes qui ne sont pas intégrées sur le marché (primaire) de l'emploi. Les divergences apparaissent au niveau de la conception des rapports de travail et de l'agencement des objectifs économiques et sociaux. Partant de cette condition, le recours aux termes « entreprise sociale » dans le débat public pour désigner toute entité active dans le domaine social, notamment dans le conseil et l'accompagnement, est inapproprié et crée de la confusion.

³² Conseil fédéral 2016

Aux fins de l'élaboration du rapport de recherche Ferrari et al.³³ (rapport qui a servi de base à la rédaction du rapport en réponse au postulat Carrobio), 313 entreprises sociales situées en Suisse ont été interrogées. Il ressort de ce rapport, par extrapolation, que la Suisse compte plus de 400 entreprises sociales, employant entre 42 000 et 54 000 bénéficiaires, et entre 10 000 et 13 000 collaborateurs réguliers.

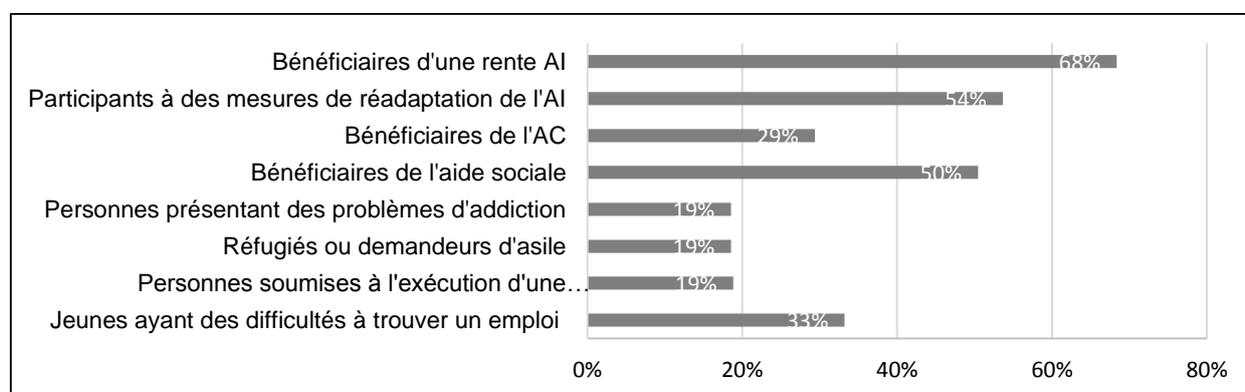
Les auteurs constatent que certaines entreprises proposent des postes de travail stables ; leurs bénéficiaires sont essentiellement des personnes inscrites à l'assurance-invalidité (AI). Au contraire, d'autres entreprises visent à réinsérer rapidement leurs bénéficiaires sur le marché primaire de l'emploi en leur proposant des postes de travail temporaires ; elles s'adressent principalement aux personnes tributaires de l'aide sociale, et aussi aux assurés percevant des indemnités journalières de l'assurance-chômage ou de l'AI. En général, ces différents programmes coexistent au sein d'une même entreprise.

D'un point de vue juridique, les entreprises sociales peuvent revêtir diverses formes. La plus répandue, du moins dans l'échantillon de l'enquête, est la fondation, l'association étant également très fréquente. Près des 4/5 des entreprises sociales étudiées revêtent l'une de ces deux formes. Les autres se répartissent entre coopératives, sociétés commerciales et administrations publiques ou instituts de droit public³⁴. Plus des deux tiers des entreprises interrogées ne sont pas autorisées à reverser les gains réalisés aux propriétaires ou membres de l'organisation.

L'enquête de Ferrari et al. montre que sur les 313 entreprises sociales répondant à l'enquête, 128 existaient déjà avant 1980, 61 sont nées dans les années 80 et 71 dans les années 90. Les 53 restantes ont été fondées après 2001.

Les efforts d'insertion des entreprises sociales sont centrés sur divers publics cibles (voir graphique 3). Le rapport sur les entreprises sociales en Suisse indique que deux tiers (68%) des 313 entreprises sociales emploient des bénéficiaires d'une rente AI, c'est-à-dire des personnes souffrant de troubles psychiques (52%), mentaux (39%), physiques (28%) ou sensoriels (21%)³⁵. La moitié des organisations travaillent avec des personnes qui participent à des mesures de réadaptation de l'AI visant une insertion professionnelle (54%) ou bénéficient de l'aide sociale (50%). Un tiers des entreprises sociales ayant participé à l'enquête accueillent des bénéficiaires de prestations de l'AC (29%) ou de jeunes adultes ayant des difficultés à trouver un emploi (33%). Un cinquième des entreprises sociales emploient des personnes présentant des problèmes d'addiction (19%), des réfugiés ou des demandeurs d'asile (19%) ou des personnes soumises à l'exécution d'une peine ou d'une mesure (19%).

Graphique 3. Usagers des entreprises sociales



Quelle: Ferrari et al. 2016, 18

³³ Greppi et al. 2016 :

³⁴ Ferrari et al. 2016, p. 16

³⁵ Il faut tenir compte du fait que les entreprises sociales s'adressent souvent à plusieurs publics cibles (voir Ferrari et al., p. 18).

5.2.2 Mandats des assurances sociales et de l'aide sociale aux entreprises sociales

Les mesures d'intégration font partie des instruments que l'aide sociale doit mettre en œuvre pour remplir sa mission de favoriser l'intégration sociale et professionnelle. Afin d'avoir une offre variée correspondant à des besoins individuels divers, l'aide sociale collabore avec d'autres acteurs institutionnels comme l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité (collaboration interinstitutionnelle CII) et avec des privés auxquels elle confie des mandats de prestations.

Une autre étude mandatée par l'OFAS³⁶ montre que l'octroi de mandats aux entreprises sociales par l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale se déroule différemment selon les cantons. Dans certains cas, un appel d'offres est lancé. Dans d'autres, une négociation a lieu directement avec des entreprises sociales connues, selon le besoin concret. Dans les deux cas, le prix n'est qu'un critère parmi d'autres.

Les mandats de prestations que le canton, les communes ou une association de droit public entre canton et communes concluent avec les entreprises sociales règlent la forme de collaboration, les responsabilités, les objectifs, les coûts, les normes de qualité, les prestations et le suivi. Les instruments de contrôle du mandat et des résultats font cependant souvent défaut, en particulier lorsqu'il s'agit de mesurer les effets sur l'intégration sociale³⁷.

5.2.3 Recettes des entreprises sociales

L'enquête de Ferrari et al. « Entreprises sociales en Suisse » est une source d'information pour l'étude des entreprises sociales. Elle ne permet cependant pas de répondre à la question de l'évolution du chiffre d'affaires de ces entreprises au cours des dernières années. Le présent rapport ne fournit donc que les données et estimations à la date la plus récente.

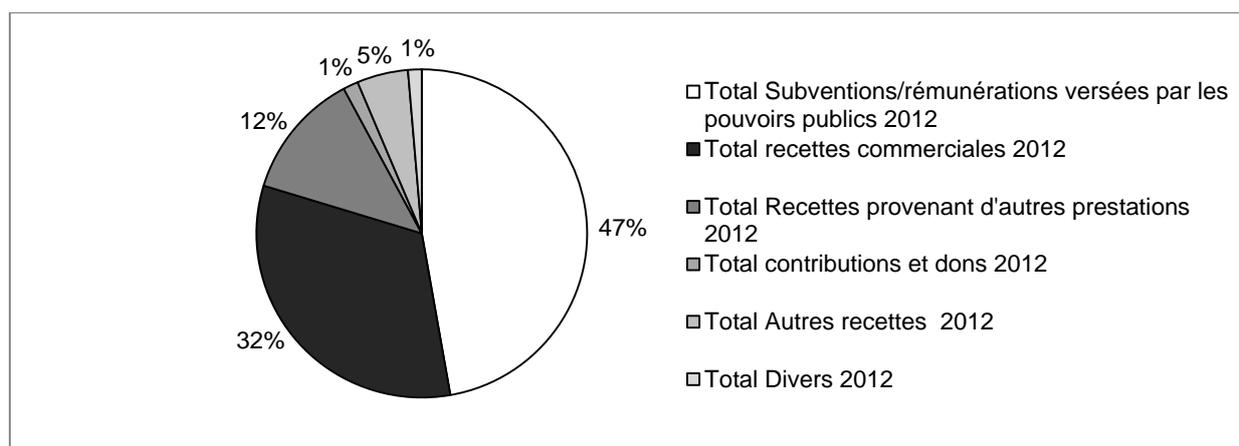
Ferrari et al. estiment que le chiffre d'affaires (recettes commerciales) des entreprises sociales établies en Suisse avoisine les 618 à 797 millions de francs (2012)³⁸. Il s'agit là toutefois d'une extrapolation fondée sur une estimation du nombre d'entreprises sociales en Suisse. L'analyse des comptes de 21 entreprises sélectionnées pour un examen approfondi – un petit échantillon qui ne saurait fonder des conclusions générales – révèle que deux sources de financement jouent un rôle central, à savoir les subventions et rémunérations versées par les pouvoirs publics et les recettes commerciales. Les autres sources de financement (donations, autres contributions) sont secondaires, voire insignifiantes pour les 21 entreprises étudiées. Concernant les financements publics, il apparaît que les subventions/rémunérations provenant des cantons et les versements de l'AI pour les prestations fournies sont de loin les sources de financement les plus importantes.

³⁶ Adam et al. 2016

³⁷ Adam et al. 2016, pp. 16 et 73

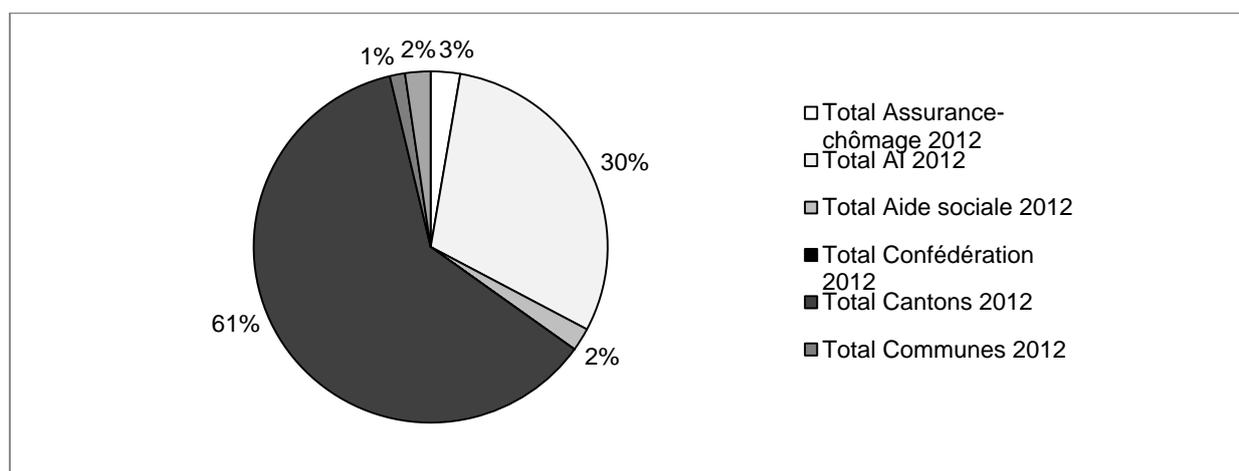
³⁸ Ferrari et al. 2016, p. 58

Graphique 4. Composition des recettes totales des entreprises sélectionnées (n = 21)



Commentaire : Pouvoirs publics, y c. assurances sociales
 Source : Ferrari et al. 2016, p. 62

Graphique 5. Composition du total des subventions/rémunérations des pouvoirs publics et des assurances sociales (n = 16)



Source : Ferrari et al. 2016, p. 63

Il est difficile de tirer des conclusions quant à l'implication de l'aide sociale sur la base de ces résultats qui regroupent différentes participations des pouvoirs publics et des assurances sociales. L'attribution aux rubriques cantons, communes et aide sociale masque vraisemblablement différents mécanismes de financement.

5.3 Intervenants de l'action socio-éducative

5.3.1 Prestataires

L'action socio-éducative est une discipline du travail social. Les données manquent pour une vue d'ensemble des intervenants dans ce domaine. Pour une estimation très partielle, on peut se référer à une association professionnelle : le Fachverband Sozialpädagogische Familienbegleitung Schweiz (SpFPlus)³⁹, qui couvre la Suisse centrale et orientale, ainsi que Zurich et Argovie, compte une cinquantaine de membres prestataires de mesures socio-éducatives. Leurs collaboratrices et collaborateurs disposent en principe d'une formation professionnelle de niveau tertiaire en travail social.

³⁹ www.spf-fachverband.ch

5.3.2 Mandats de l'aide sociale et des autorités de la protection de l'enfant

L'action socio-éducative peut-être conduite à la demande des parents ou, plus fréquemment, avec l'accord de ceux-ci, sur requête d'un service social ou service de la jeunesse. Elle peut aussi être mise en œuvre sur la base d'un mandat judiciaire civil de l'autorité de protection de l'enfant (APEA) ou du tribunal compétent en matière de droit matrimonial (séparation, divorce, protection de l'union conjugale), ou d'un mandat judiciaire pénal du tribunal des mineurs. Le caractère volontaire ou contraint de l'accompagnement socio-éducatif introduit une différence fondamentale dans sa prise en charge, qui varie par ailleurs selon les cantons.

Si la mesure est acceptée volontairement et ne peut être financée autrement (revenus des parents par exemple), elle peut être prise en charge comme une prestation circonstancielle par l'aide sociale (par ex. Berne, Zurich). Dans ce cas, le service social définit le type d'intervention et désigne le mandataire à sa convenance, en tenant compte entre autres du caractère économique de la mesure. En revanche, si la mesure socio-éducative est ordonnée par l'APEA, elle sera prise en charge soit par le canton là où cela est prévu (Berne), soit par l'aide sociale de la commune (Zurich), mais celle-ci ne pourra alors pas en choisir les modalités (voir aussi ch. 2.2.5).

L'évaluation réalisée pour l'Office fédéral de la justice donne les informations suivantes concernant les tarifs facturés par les prestataires de mesures socio-éducatives : les tarifs horaires se situent dans une fourchette de 120 à 170 francs. Les experts et personnes interrogées dans l'enquête auprès des APEA font remarquer que les prix dépendent du choix de prestataires professionnels disponibles sur le marché, mais qu'il est en fait relativement difficile de trouver dans chaque cas un mandataire approprié à des conditions favorables. Les auteurs en concluent que «Eine grössere Transparenz für die Tarife von anbietenden (insbesondere bei ambulanten Massnahmen) könnte einen schweizweiten Vergleich erlauben und dabei helfen, Marktmechanismen besser spielen zu lassen. Nicht zuletzt könnte damit der Vorwurf der Sozialindustrie begegnet werden»⁴⁰.

La question du postulat Bruderer Wyss portant sur l'évolution du nombre et du chiffre d'affaires des organisations sous mandats de prestations ne peut pas trouver de réponse exhaustive sur la base des sources existantes.

⁴⁰ Interface 2016, p. 25

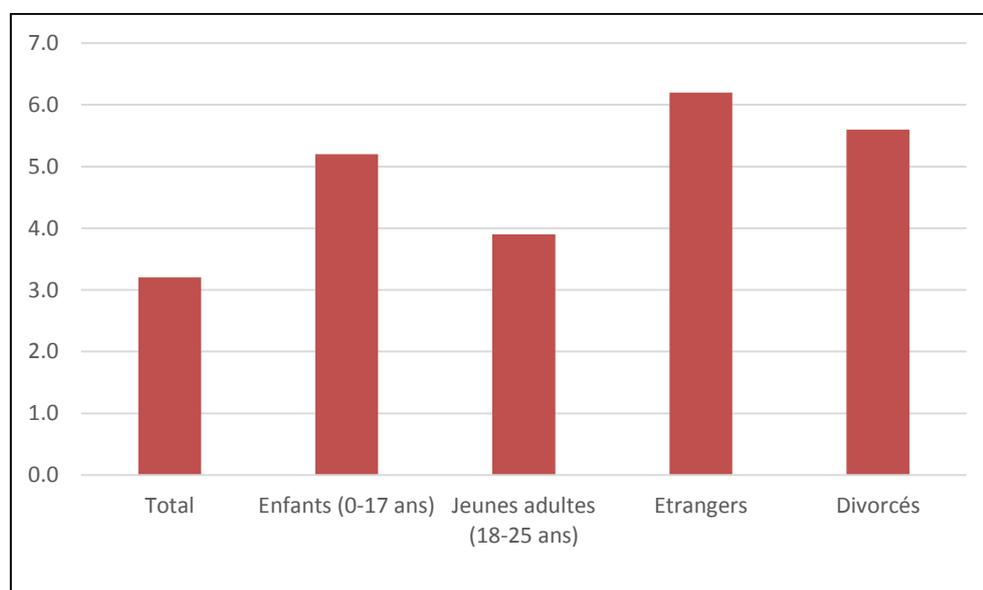
6 Bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict

Dans l'optique d'étudier la progression des coûts de l'aide sociale, il est primordial de connaître les caractéristiques des personnes et des ménages qui recourent le plus souvent aux prestations⁴¹. L'évolution des groupes à risque dans le temps et les causes des changements sont des éléments de l'analyse aux chapitres 7 et 8.

L'aide sociale n'a par définition pas de cercle d'ayants droit défini en fonction d'un risque, de la survenance d'un événement ou du versement préalable d'une contribution. Elle s'adresse à toute personne résidant en Suisse qui ne peut subvenir à son entretien d'une manière suffisante ou à temps par ses propres moyens. Ce sont les normes du canton de domicile qui déterminent si la personne est dans le besoin.

L'observation des bénéficiaires de l'aide sociale, telle que le permet la statistique suisse de l'aide sociale, montre que des groupes présentant certaines caractéristiques sont davantage représentés que d'autres parmi les personnes recevant des prestations. Les principales connaissances concernant ces groupes à risque sont résumées à grands traits ci-après. Il s'agit des enfants et des jeunes adultes, des personnes de nationalité étrangère, des personnes qui ont un faible niveau de formation et des personnes divorcées. La situation selon le type de ménages est en étroite relation avec le risque selon l'état civil : les ménages monoparentaux, presque toujours des mères avec enfants, sont ainsi, à l'instar des personnes divorcées, également un groupe à risque⁴². Dans l'ensemble, le taux d'aide sociale ne diffère pratiquement pas selon le genre (0,2 points de pourcentage de plus pour les hommes).

Graphique 6. Taux d'aide sociale en fonction de groupes à risque, 2015



Source : OFS, Statistique de l'aide sociale

En arrière-plan de ces groupes à risque se trouvent deux facteurs principaux : la formation et la structure du ménage. En effet, une formation suffisante est en principe la clé d'accès à un travail et à une rémunération permettant à une personne de subvenir à ses besoins. En revanche, un faible niveau de formation expose à la précarité de l'emploi et des revenus, et par là au recours à l'aide sociale.

⁴¹ Ce chapitre reprend les informations présentées plus en détail dans les publications OFS 2015, pp. 83ss, et OFS 2016a pp. 23ss.

⁴² OFS 2015, pp. 88ss.

Les personnes de nationalité étrangère sont davantage représentées parmi les personnes n'ayant pas de formation postobligatoire et/ou employées dans des secteurs à bas salaires, et se retrouvent également surreprésentées parmi les bénéficiaires d'aide sociale (47% de personnes de nationalité étrangère parmi les bénéficiaires d'aide sociale contre 25% d'étrangers dans la population résidente en 2014). Les femmes de nationalité étrangère sont encore plus exposées que les hommes. Leur taux d'aide sociale est de 6,5% contre 5,9% pour les hommes, et dans les deux cas bien supérieur au taux des Suisses (2,4%) et Suissesses (2,1%). Cependant, la population étrangère n'est pas homogène, et la distinction est nette entre les personnes provenant de l'Union européenne et les ressortissants d'États tiers. Ce sont surtout ces derniers qui sont tributaires de l'aide sociale ; ils cumulent en effet des obstacles liés au parcours de vie, au statut de séjour et/ou à la difficulté de faire reconnaître des formations suivies à l'étranger. La population étrangère est plutôt jeune, aussi les désavantages mentionnés s'ajoutent-ils aux difficultés propres aux jeunes adultes. Ceux-ci font souvent face à un manque de qualifications et d'expérience qui les pénalise à l'entrée sur le marché du travail, spécialement en période d'instabilité économique : ce sont eux les derniers engagés ou les premiers licenciés. Par ailleurs, beaucoup n'ont pas encore terminé leur formation, et ils n'ont de toute façon pas encore eu le temps de se constituer une épargne pour assurer leur formation ou pouvoir subvenir à l'entretien d'une famille.

La situation familiale ou la composition du ménage est l'autre facteur essentiel qui intervient pour accentuer, ou réduire, les risques liés à la formation et à l'emploi. Les enfants mineurs sont le groupe d'âge à la probabilité la plus élevée de dépendre de l'aide sociale (taux d'aide sociale de 5,2% contre un taux de 3,2% pour l'ensemble de la population en 2015), un risque étroitement lié à la forme de famille dans laquelle ils vivent. Pour plus de la moitié d'entre eux, il s'agit d'une famille monoparentale. Les personnes élevant seules leur(s) enfant(s), cinq fois plus souvent des mères que des pères, ont en effet un risque largement supérieur aux autres de recourir à l'aide sociale (22,1% des ménages monoparentaux contre 4,1% de l'ensemble des ménages dépendent de l'aide sociale en 2015). La fréquence élevée des divorces explique la proportion représentée par ce type de ménage, qui doit répondre à des besoins accrus après une séparation (perte des économies d'échelle du couple) alors que la disponibilité pour l'exercice d'une activité lucrative diminue en raison de la garde des enfants. Mais d'autre part, les familles de trois enfants et plus sont aussi plus souvent soutenues par l'aide sociale que les couples avec un ou deux enfants. Les personnes de nationalité étrangère vivent plus fréquemment que les ressortissants nationaux dans des familles de plus de trois enfants. Ce sont cependant les ménages d'une personne qui constituent le plus grand groupe de ménages à l'aide sociale : ils représentent près des deux tiers des ménages privés assistés. La part de revenu couverte par l'aide sociale (taux de couverture) est dans leur cas plus élevée que dans le cas des ménages monoparentaux ou biparentaux avec enfants, car ces familles-ci disposent plus souvent de revenus provenant d'une activité lucrative.

Un peu plus d'un tiers des personnes soutenues par l'aide sociale quitte le système après une année au plus tard. Un quart y reste entre un et trois ans. La présence d'enfants en bas âge prolonge généralement la durée du soutien nécessaire, en particulier dans les ménages monoparentaux. Les jeunes adultes sont souvent des bénéficiaires de courte durée qui alternent les passages à l'aide sociale et les périodes d'autonomie.

Les motifs de clôture des dossiers d'aide sociale se répartissent à parts presque égales (environ 30%) en trois groupes : 1) l'amélioration de la situation économique grâce à la reprise d'une activité professionnelle ou une augmentation de revenu, 2) le versement de prestations d'assurances sociales ou autres transferts sociaux qui viennent se substituer à l'aide sociale, et 3) la fin de la responsabilité du service social pour cause de déménagement ou de perte de contact avec la personne assistée. Dans les cas restants, les motifs ne sont pas connus⁴³.

⁴³ OFS 2016a, p. 28

7 Évolution globale des coûts dans l'aide sociale entre 2005 et 2015

Le chapitre 7 est consacré à la question Q7 (voir liste au ch. 1.3) :

- Comment les coûts des prestations sociales ont-ils évolué (en chiffres absolus, par habitant et en pourcentage du PIB) au cours des dix dernières années ?

7.1 Évolution des dépenses pour les prestations de l'aide sociale

7.1.1 Dépenses nettes pour les prestations de l'aide sociale au sens strict

Depuis 2003, la statistique financière des prestations sociales sous condition de ressources de l'OFS permet de suivre d'année en année le total des dépenses nettes pour les prestations d'aide sociale, au sens strict et au sens large (définitions au ch. 2) versées directement aux bénéficiaires dans les cantons (dernière année disponible : 2014)⁴⁴. Dans la suite du rapport, on se réfère à ces dépenses de prestations pour quantifier les coûts de l'aide sociale ; elles ne couvrent toutefois ni les frais d'infrastructure ni les coûts du personnel.

Depuis 2005, l'OFS publie les résultats annuels de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, au sens strict et au sens large, pour tous les cantons suisses. Il est ainsi possible aujourd'hui de retracer l'évolution du nombre de personnes et de ménages (dossiers d'aide sociale) qui ont reçu des prestations de l'aide sociale économique au cours des 11 dernières années (résultats disponibles pour la période 2005-2015).

Comme première étape de l'examen des coûts de l'aide sociale, on part de la simple équation suivante : les dépenses nettes totales pour les prestations de l'aide sociale économique (aide sociale au sens strict) sont le produit du nombre de cas par les dépenses nettes par cas. La progression des dépenses peut donc tout aussi bien résulter d'une augmentation des cas que de coûts unitaires plus élevés. Cette équation simplificatrice n'a toutefois de valeur qu'à des fins analytiques ; le calcul des dépenses nettes par bénéficiaire repose sur les données de deux sources statistiques différentes, la statistique financière de l'aide sociale et la statistique des bénéficiaires mentionnées ci-dessus.

Graphique 7. Décomposition des dépenses consacrées à l'aide sociale économique (aide sociale au sens strict)



Les dépenses nettes pour les prestations directes de l'**aide sociale économique** ont passé de 1,7 à 2,6 milliards de francs entre 2005 et 2015, soit une augmentation de plus de 50%, mais avec une progression marquée entre 2005 et 2006, puis une baisse entre 2006 et 2009 suivie à nouveau d'une forte croissance à partir de 2009, quelque peu atténuée depuis 2012 (graphique 8). Entre 2009 et 2015, le taux de croissance annuel moyen a été de 6,8%.

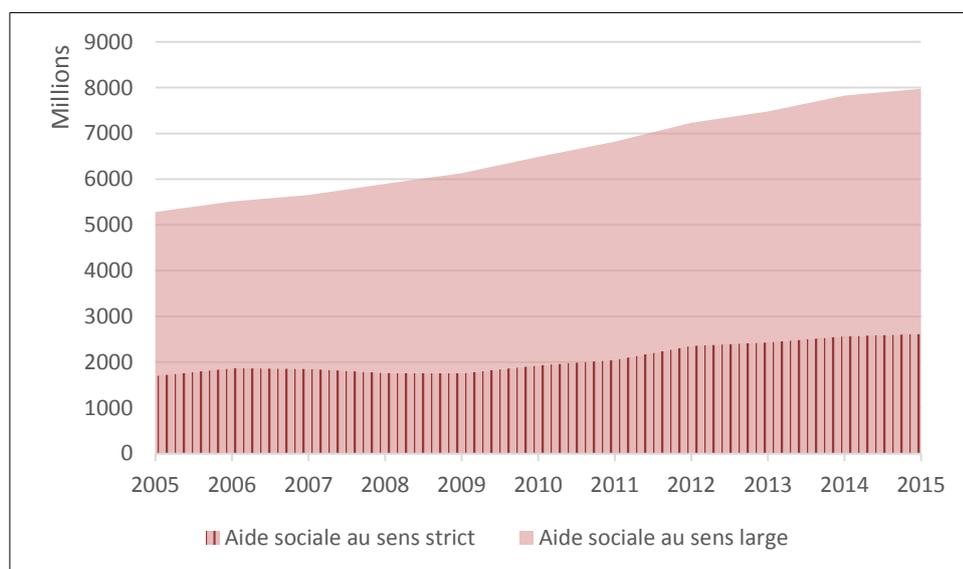
Ces dépenses sont réparties entre les cantons et les communes selon le système propre à chaque canton. Au total, la répartition est d'environ 2/5 pour les cantons et 3/5 pour les communes.

⁴⁴ OFS, <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale.html> (consulté le 01.06.2017)

7.1.2 Comparaison avec d'autres grandeurs

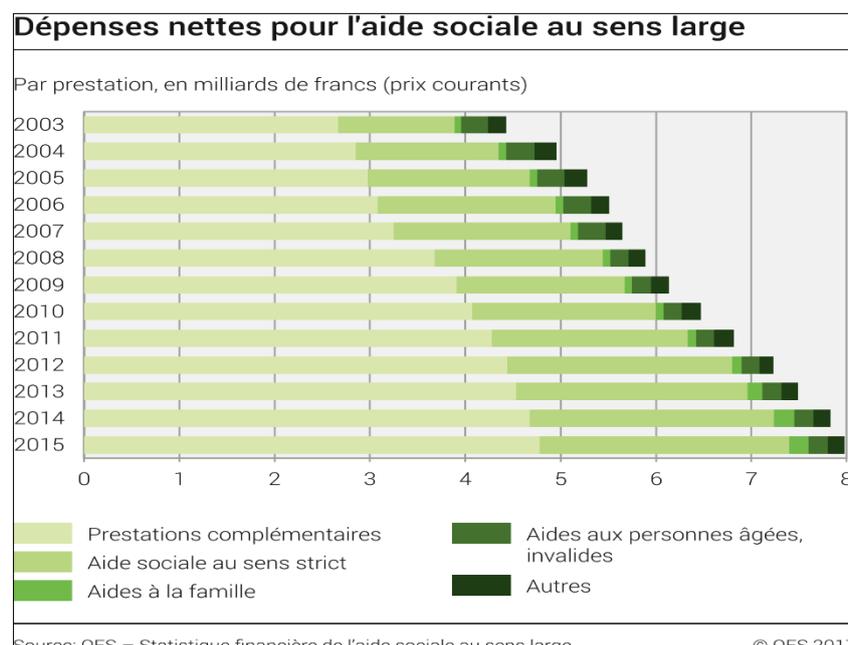
Aide sociale au sens large : En comparaison, les dépenses nettes pour l'ensemble des prestations sous condition de ressources de l'**aide sociale au sens large** ont également connu une courbe ascendante sur toute la période, sans marquer le même fléchissement que l'aide sociale au sens strict entre 2006 et 2009. Il faut noter que les prestations complémentaires à l'AVS/AI constituent la plus grande partie de l'aide sociale au sens large (4,8 sur 8 milliards de francs en 2015) et que leurs bénéficiaires comme leurs facteurs de coûts diffèrent très sensiblement de ceux des autres prestations sous condition de ressources. Le montant de l'aide sociale au sens strict correspond à près d'un tiers des dépenses de l'aide sociale au sens large.

Graphique 8. Dépenses nettes pour l'aide sociale au sens strict et au sens large, 2005-2015, en millions de francs, à prix courants



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

Graphique 9. Dépenses nettes pour l'aide sociale au sens large, par prestation, 2003-2015, en millions de francs, à prix courants



Source : OFS – Statistique financière de l'aide sociale au sens large © OFS 2017

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

Réduction de primes de l'assurance-maladie obligatoire : Pour compléter l'image, il faut encore comparer les dépenses de l'aide sociale au sens strict à celles qui sont consacrées à la réduction des primes de l'assurance-maladie obligatoire. La réduction des primes ne figure pas parmi les prestations retenues dans la définition statistique de l'aide sociale au sens large et n'est donc pas prise en compte dans ce rapport. D'un point de vue de politique sociale, elle joue néanmoins un rôle d'une grande importance. Le volume des dépenses pour la réduction des primes est d'environ 4 milliards de francs (2014), donc bien supérieur à celui de l'aide sociale au sens strict.

Protection sociale : Enfin, par rapport à l'ensemble des dépenses pour les prestations de la protection sociale, c'est-à-dire la couverture des risques sociaux (vieillesse, maladie/soins de santé, invalidité, famille/enfants, survie, chômage, exclusion sociale, logement), principalement par les assurances sociales, l'aide sociale au sens large se montait à 7,8 milliards de francs sur 157 en 2014, soit 5%, et l'aide sociale au sens strict, avec ses 2,6 milliards de francs de dépenses pour les prestations, à 1,6% du total des dépenses pour les prestations de la protection sociale. Ces rapports sont restés assez stables sur la période observée.

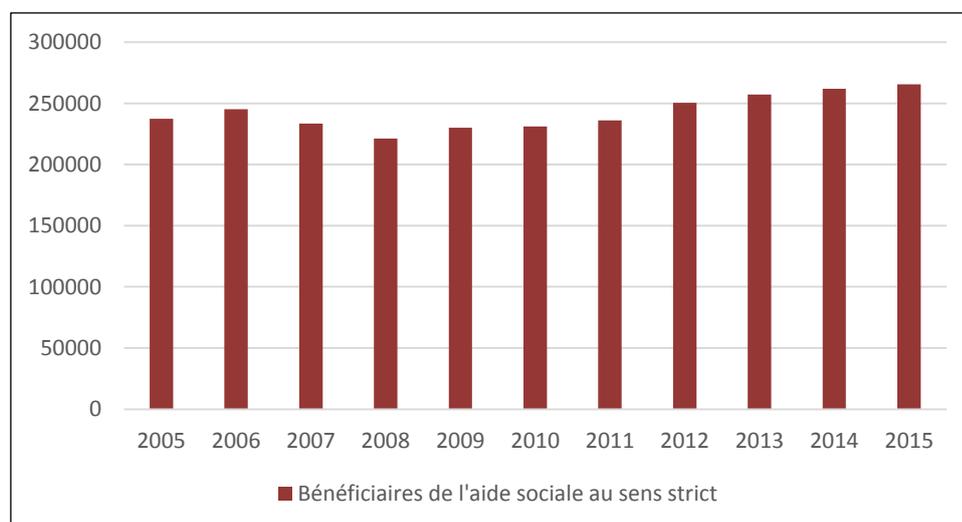
Produit intérieur brut (PIB) : Comparée au PIB, l'aide sociale au sens large représente 1,2% et l'aide sociale au sens strict à 0,4% (2015). Sur la période, ces rapports ont varié de 0,1 à 0,2 points de pourcentage.

7.2 Évolution du nombre de bénéficiaires et du taux d'aide sociale

7.2.1 Bénéficiaires et taux de l'aide sociale au sens strict

Durant la période 2005-2015, le **nombre de bénéficiaires** de l'aide sociale au sens strict a augmenté de 11,8%, passant de 237 495 à 265 626. Le nombre de bénéficiaires a d'abord nettement décliné de 2005 à 2008, puis est remonté avec une croissance annuelle moyenne de 2,4%. Si l'on considère le nombre d'unités d'assistance, ou dossiers, que représentent ces bénéficiaires (166 372 unités d'assistance en 2015), l'évolution est plus marquée. En effet, la tendance est à la diminution de la taille des ménages assistés : les dossiers d'une seule personne sont beaucoup plus nombreux qu'il y a dix ans (augmentation de 42% entre 2005 et 2015) et ceux des familles monoparentales ont augmenté de 14%, tandis que ceux des couples avec enfants ont diminué de 6%.

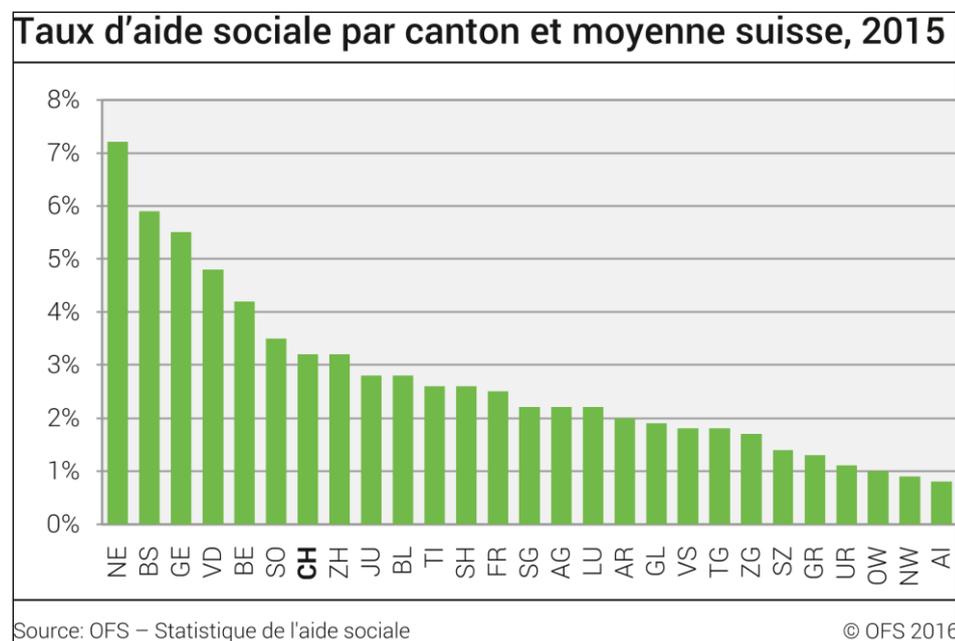
Graphique 10. Évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict, 2005-2015



Source : OFS, Statistique de l'aide sociale

La proportion de bénéficiaires de l'aide sociale dans la population, ou **taux d'aide sociale**, varie nettement selon les cantons.

Graphique 11. Taux d'aide sociale par canton en 2015



Source : OFS, Statistique de l'aide sociale

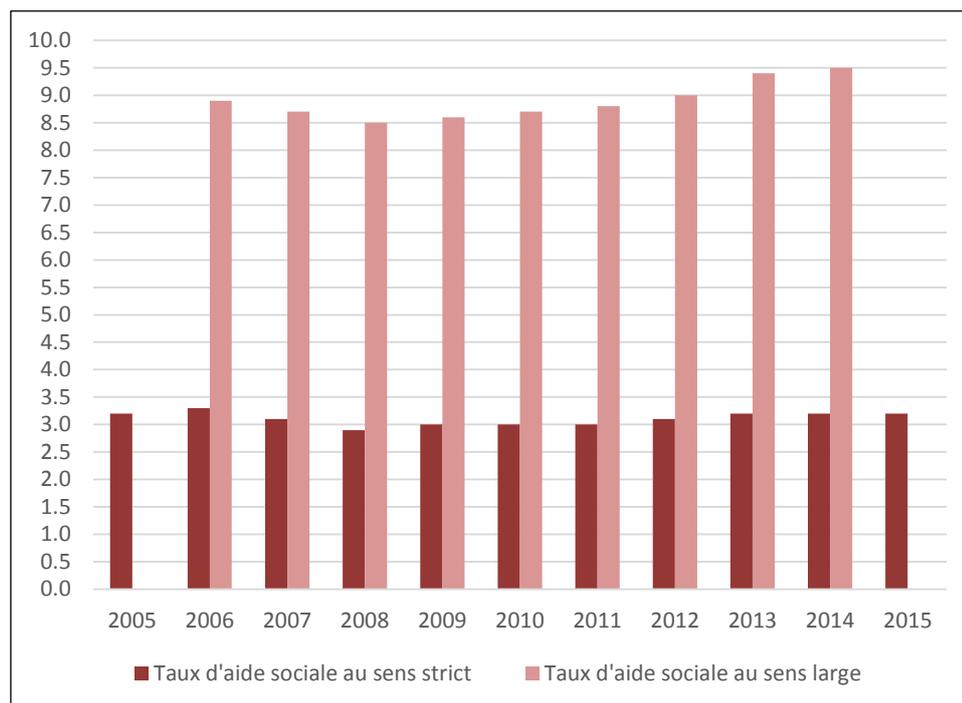
Sur l'ensemble de la population suisse, les bénéficiaires de l'aide sociale représentent les 3,2%. Ce taux moyen d'aide sociale se retrouve en 2015 au même niveau qu'en 2005, après avoir baissé à 2,9% entre 2006 et 2008, en raison de l'augmentation de la population (graphique 12).

7.2.2 Comparaison avec l'aide sociale au sens large

En comparaison, 9,5% de la population résidente permanente en Suisse a bénéficié d'au moins une prestation de l'aide sociale au sens large en 2014 ; depuis 2011, ce taux a continué de grimper⁴⁵. En 2015, les 265 626 bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict représentaient le tiers de tous les bénéficiaires de l'aide sociale au sens large. Les bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS/AI (309 351 en 2014) constituaient le plus grand groupe, soit celui dont l'évolution a le plus d'incidence sur la croissance du taux d'aide sociale au sens large, une évolution marquée en particulier par des changements institutionnels (réforme de la péréquation et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons RPT, adaptation du droit des PC et du financement des soins).

⁴⁵ OFS 2016a, p. 15

Graphique 12. Évolution du taux d'aide sociale au sens strict et au sens large, 2005-2015, en pour-cent



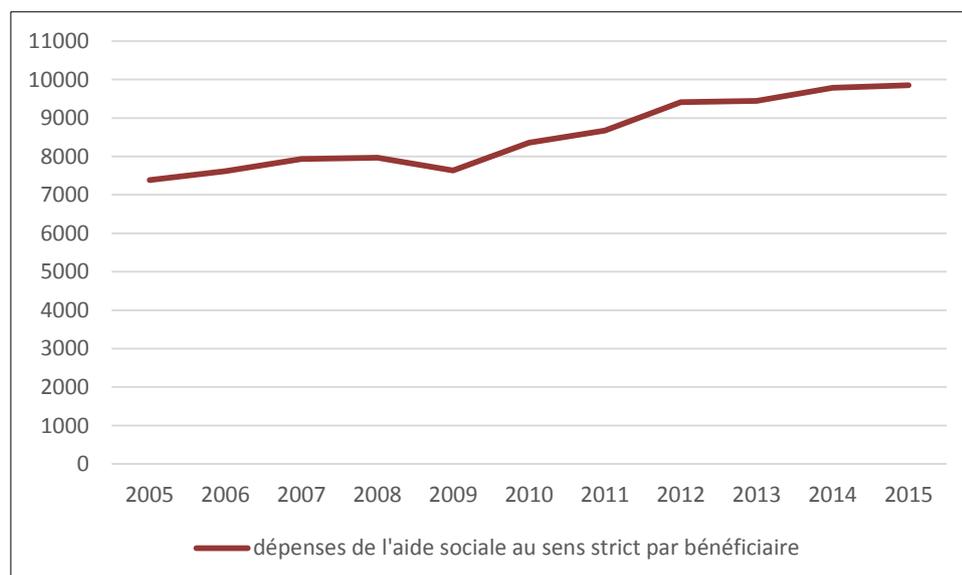
Source : OFS, Statistique de l'aide sociale (aide sociale au sens large : données manquantes pour 2005 et 2015)

7.3 Évolution des dépenses moyennes par bénéficiaire

7.3.1 Dépenses nettes moyennes par bénéficiaire de l'aide sociale au sens strict

On peut maintenant mettre en relation l'évolution des dépenses totales (graphique 8) et celle des bénéficiaires (graphique 10) pour obtenir l'évolution des dépenses moyennes par bénéficiaire :

Graphique 13. Évolution des dépenses nettes moyennes par bénéficiaire pour les prestations de l'aide sociale au sens strict entre 2005 et 2015, en francs, à prix courants



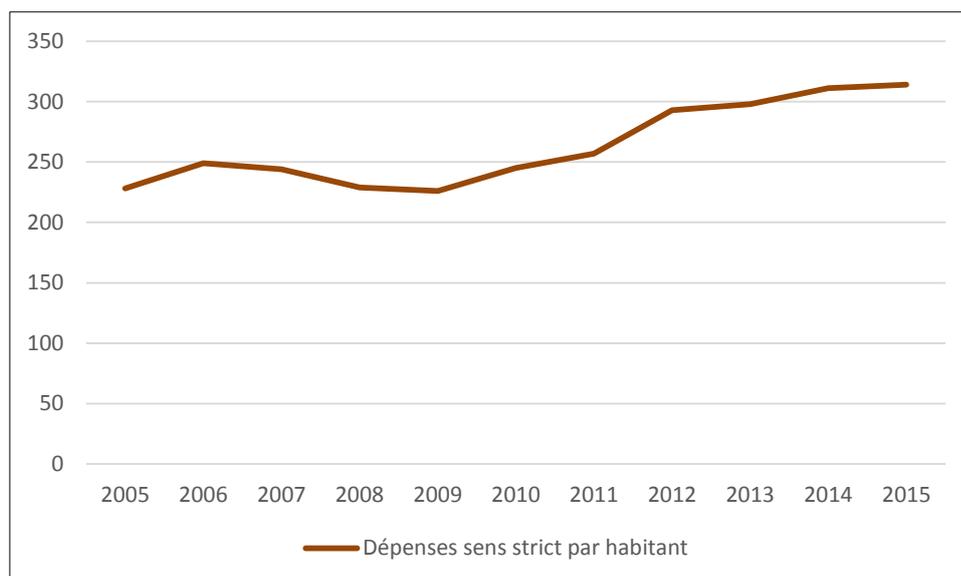
Source : OFS, Statistique financière de l'aide sociale au sens strict

Le quotient des dépenses totales de l'aide sociale au sens strict sur une année par le nombre de bénéficiaires de cette année donne les dépenses moyennes par bénéficiaire. Celles-ci ont évolué de 7389 francs à 9854 francs de 2005 à 2015, ce qui représente une hausse de 33%. La croissance annuelle moyenne entre 2009 et 2015 est de 4,3%.

7.3.2 Comparaison avec d'autres grandeurs

Dépenses moyennes d'aide sociale au sens strict par habitant : Les postulats s'intéressent également à la charge que représentent les dépenses d'aide sociale pour chaque habitant (314 francs en 2015). Les graphiques qui suivent en montrent l'évolution, les disparités cantonales et la différence entre des dépenses moyennes par bénéficiaire et par habitant.

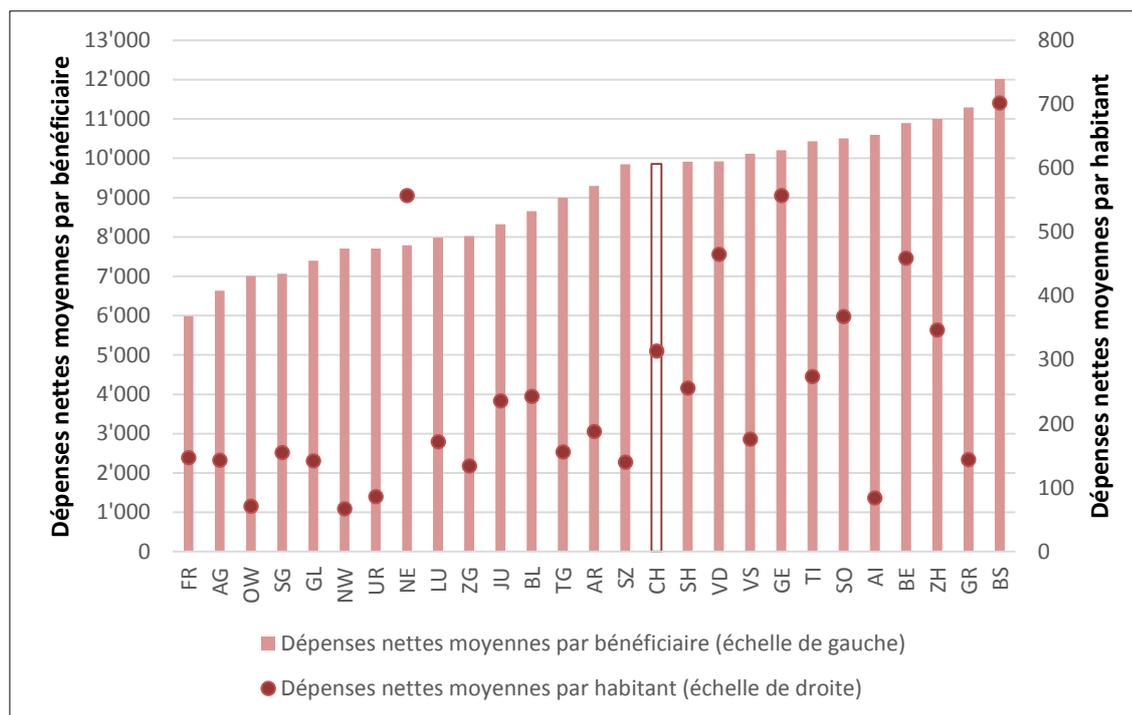
Graphique 14. Évolution des dépenses nettes moyennes par habitant pour les prestations de l'aide sociale au sens strict entre 2005 et 2015, en francs, à prix courants



Source : OFS, Statistique financière de l'aide sociale au sens strict ; OFS, STATPOP (ESPOP)

Disparités cantonales : Les différences entre cantons sont importantes, comme l'illustre le graphique suivant, en ce qui concerne les dépenses nettes moyennes pour l'aide sociale au sens strict, tant par bénéficiaire que par habitant. On comprend que la perception de la situation soit à son tour très différente selon les cantons. Les cantons qui ont un taux d'aide sociale plus élevé que la moyenne ont aussi les dépenses par habitant les plus élevées (BS, GE, NE, VD, BE) ; à l'inverse, ceux qui ont un faible taux d'aide sociale ont également les dépenses par habitant parmi les plus basses (NW, OW, AI, UR), ce qui ne permet aucune conclusion sur le niveau des dépenses par bénéficiaire. Les facteurs qui interviennent sont étudiés au chapitre 8.

Graphique 15. Dépenses nettes moyennes d'aide sociale au sens strict par bénéficiaire et par habitant dans les cantons en 2015, en francs



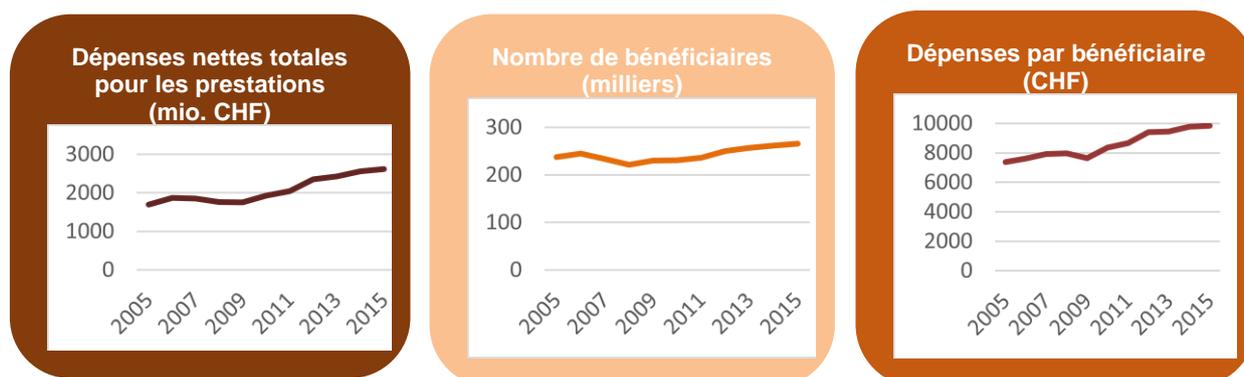
Source : OFS, Statistique financière de l'aide sociale au sens strict

Dépenses moyennes de l'aide sociale au sens large par bénéficiaire : Les dépenses moyennes par bénéficiaire de l'aide sociale au sens large dépendent fortement de la composante PC à l'AVS/AI. En raison des différences de traitement des frais de homes dans les cantons et des différences entre bénéficiaires de PC à domicile et en institution, des résultats sous forme de montants moyens ne permettent pas de réelle comparaison.

7.4 Conclusion sur l'évolution globale

Les observations depuis 2005 montrent que l'évolution du nombre de bénéficiaires est plus dynamique que les dépenses moyennes par bénéficiaire. Si le nombre de bénéficiaires a diminué sur quelques années avant de grimper à nouveau, il n'en va pas de même pour les dépenses par bénéficiaire, qui ont suivi une évolution moins forte, mais continue. Ainsi, les dépenses totales augmentent depuis 2008 sous le double effet de la progression du nombre de personnes à l'aide sociale et de la hausse des dépenses moyennes par bénéficiaire.

Graphique 16. Évolution des trois grandeurs principales de l'évolution des coûts dans l'aide sociale au sens strict



7.5 Aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés

L'augmentation du nombre de personnes relevant de l'asile et des réfugiés que les cantons doivent prendre en charge est un élément qui compte dans l'évolution globale des coûts de l'aide sociale. Le rapport se limite toutefois au bref aperçu qui suit, en raison de la situation particulière de ces groupes dans l'aide sociale, exposée plus haut (ch. 2.2.4). L'évolution des coûts de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés ne peut pas être analysée selon les mêmes facteurs que le reste de la population : les caractéristiques démographiques, socioéconomiques et institutionnelles des personnes concernées sont en effet tout à fait singulières.

Aide sociale dans le domaine de l'asile

Les derniers résultats nationaux 2015 de la statistique de l'aide sociale dans le domaine de l'asile (eAsyl ; estimations à partir d'un échantillon) de l'OFS⁴⁶, relevés au 30 juin 2015, montrent les particularités du groupe concerné.

La population des requérants d'asile (permis N) et admis provisoires (permis F) à l'aide sociale (relevé eAsyl) est composée à 82% d'individus de moins de 36 ans ; quatre personnes sur cinq sont seules (dossier d'assistance pour une personne), le logement collectif est une réalité dans 45% des cas.

En juin 2015, 23 885 parmi ces personnes ont bénéficié de l'aide sociale dans le domaine de l'asile ; pour la plus grande partie, il s'agit de requérants d'asile (57%), pour le reste de personnes admises provisoirement séjournant en Suisse depuis 7 ans au plus. Le taux d'aide sociale dans le domaine de l'asile était de 88,5% au moment du relevé ; c'est un taux plus élevé que celui de l'année précédente, l'augmentation, de cinq points, étant principalement due à un recours accru à l'aide sociale parmi les personnes en admission provisoire, le taux d'aide sociale des requérants d'asile est resté plutôt stable, à 94,3%. Dans presque tous les cas, l'aide sociale est le seul moyen de subsistance. Les coûts bruts des prestations par personne se montent à 1119 francs, les montants nets versés après déduction des revenus à 1087 francs⁴⁷.

Aide sociale dans le domaine de réfugiés

De son côté, la population des réfugiés reconnus (avec asile, permis B) et des réfugiés admis provisoirement (permis F) qui reçoivent l'aide sociale (relevé FlüStat, selon la même méthode que la statistique de l'aide sociale) est composée à 78,6% d'individus de moins de 36 ans ; plus des deux tiers des ménages sont composés de personnes seules.

En 2014, près de 15 000 de ces personnes ont été soutenues par l'aide sociale, ce qui représente un taux d'aide sociale de 81,2%. Elles vivent le plus souvent dans des ménages privés et pour près des $\frac{3}{4}$ d'entre elles, l'aide sociale est le seul moyen de subsistance.

⁴⁶ OFS 2016c

⁴⁷ OFS 2016c, p. 6

8 Analyse de l'évolution des coûts

Le chapitre 8 est consacré aux questions Q7 et Q8 (voir liste au ch. 1.3) :

- Comment les coûts des prestations sociales ont-ils évolué (en chiffres absolus, par habitant et en pourcentage du PIB) au cours des dix dernières années ?
- Quelles corrélations constate-t-on entre les réformes des différentes assurances sociales (AC, AI, etc.) et l'évolution des coûts de l'aide sociale ?

8.1 Sources et démarche suivie

Au cours des dernières années, l'évolution des dépenses d'aide sociale a donné lieu à de nombreuses études, tant au niveau fédéral, avec les publications de l'OFS, qu'au niveau cantonal ou communal, avec les analyses réalisées dans plusieurs cantons et villes.

Les diverses études réalisées sur mandat des autorités cantonales ou communales éclairent la problématique des coûts de l'aide sociale selon des perspectives correspondant à leurs objectifs propres⁴⁸. Elles sont complémentaires sans être entièrement comparables. Certaines d'entre elles servent à la prévision budgétaire : elles mettent en évidence les éléments qui déterminent les entrées, les sorties et les effectifs de l'aide sociale ainsi que les éléments qui influent sur le niveau des besoins à couvrir et donc des prestations à verser. D'autres recherches ont pour but d'expliquer les différences entre cantons ou entre régions d'un même canton. Elles mettent l'accent sur les caractéristiques du contexte démographique, économique et institutionnel régional ou local à un moment donné. D'autres analyses enfin étudient l'évolution dans le temps, en établissant des parallélismes ou des corrélations entre l'évolution des dépenses sociales et celle de facteurs contextuels.

Ces divers travaux ont en commun qu'ils distinguent généralement, d'une part, les facteurs qui influent sur le nombre des bénéficiaires ou le taux d'aide sociale dans une population (aussi appelé côté « demande »), et d'autre part ceux qui influent sur les dépenses (dépenses totales ou dépenses par bénéficiaire ou par cas, voire par habitant, aussi appelé côté « prix »).

La plupart des études reposent implicitement ou explicitement sur des hypothèses tirées de la pratique ou de l'observation des statistiques. Deux études se distinguent par l'élaboration de modèles économétriques vérifiant des hypothèses sur les causes de l'évolution des charges de l'aide sociale à l'aide d'analyses multivariées. La première a été effectuée en 2008 par l'Observatoire Universitaire de l'Emploi de l'Université de Genève (désigné par la suite par OUE) sur mandat de la Conférence romande des affaires sanitaires et sociales⁴⁹. Elle porte sur cinq cantons et doit se contenter du matériel statistique disponible de 1992 à 2006. La seconde étude a été réalisée sur mandat de l'OFS⁵⁰ en 2011 pour analyser les causes des différences de dépenses d'aide sociale entre les cantons, sur la base de données de la statistique suisse de l'aide sociale de 2005 à 2008 (désignée par la suite par BASS). Ces modèles économétriques ont l'avantage d'objectiver le débat sur les coûts. Mais la modélisation a aussi ses limites : le choix des variables retenues est conditionné par la disponibilité d'indicateurs mesurables et dépend de la finalité du modèle, qui est en l'occurrence de fonder un instrument de pilotage, pour l'étude OUE, et d'expliquer les différences cantonales pour l'étude BASS. Il est donc nécessaire de compléter l'approche par les résultats d'autres études.

Dans ce chapitre, nous examinons successivement les éléments relatifs aux **effectifs de bénéficiaires** de l'aide sociale (ch. 8.2) puis ceux qui se rapportent aux **dépenses de prestations par bénéficiaire** (ch. 8.3). Ces deux grandeurs sont d'abord décomposées pour

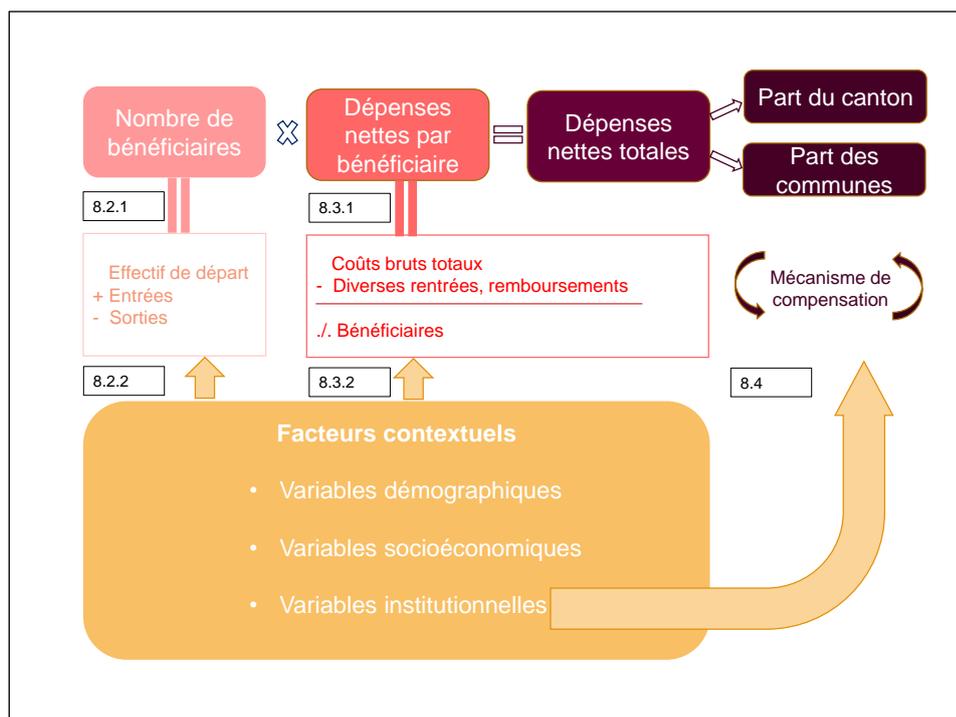
⁴⁸ Voir bibliographie en annexe, pour ce chapitre principalement OFS 2016a et BASS 2011, BASS 2016, evaluanda 2011, ecoplan 2012, OUE 2008, Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, SAP 2015.

⁴⁹ OUE 2008 (non publié); cette étude sert de référence au rapport evaluanda 2011 établi sur mandat de l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS).

⁵⁰ BASS 2011, pour le rapport complet en allemand et OFS (2011), pour le résumé en français.

mieux expliquer la dynamique dont elles résultent (ch. 8.2.1 et 8.3.1). Ensuite, les facteurs qui influent sur leur évolution sont examinés à partir des hypothèses et résultats des modèles économétriques, complétés par d'autres sources (ch. 8.2.2 et 8.3.2). Dans un troisième temps, l'accent est mis sur l'évolution de la **charge d'aide sociale supportée par les communes et les cantons**, donc sur la façon dont les dépenses totales sont finalement réparties entre les collectivités publiques (ch. 8.4). Le graphique 17 résume la démarche suivie.

Graphique 17. Démarche suivie pour l'analyse de l'évolution des coûts



Commentaire : Les chiffres renvoient aux paragraphes du chapitre 8.

8.2 Évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict

8.2.1 Décomposition du « nombre de bénéficiaires »

Le facteur « Nombre de bénéficiaires »⁵¹ sur une période donnée représente le nombre de personnes qui ont reçu une prestation d'aide sociale sur la période. Ce nombre recouvre une dynamique : parmi les bénéficiaires qui constituent l'effectif en début de période, certains sont toujours présents à la fin, d'autres quittent le système en cours de période ; de nouveaux bénéficiaires arrivent et restent, d'autres enfin ne font qu'un court passage à l'aide sociale et en sortent avant la fin de la période.

⁵¹ On peut également étudier la demande d'aide sociale en se référant au nombre de cas ou dossiers d'aide sociale plutôt qu'aux bénéficiaires, ou au taux d'aide sociale, à des fins de comparaison.

Graphique 18. Nombre de bénéficiaires⁵²

- Bénéficiaires présents sur toute la période
- + Nouvelles entrées, toujours présentes en fin de période
 - Bénéficiaires présents en début de période, avec sortie en cours de période
 - + Bénéficiaires de courte durée en cours de période

La variation du nombre de bénéficiaires d'une année à l'autre dépend donc aussi bien des facteurs qui conduisent à l'entrée de nouveaux cas que de ceux qui motivent la clôture des dossiers ou expliquent au contraire le maintien dans le système d'aide sociale.

8.2.2 Variables agissant sur le nombre de bénéficiaires

De nombreuses variables ont une incidence sur le nombre de bénéficiaires (ou le taux d'aide sociale). On peut les regrouper en trois catégories principales⁵³ : 1) les variables relatives à la structure démographique (de la population en général ou de la population à l'aide sociale), 2) les variables qui relèvent du contexte économique et 3) celles qui se rapportent au contexte institutionnel.

Variables démographiques

Les modèles économétriques OUE et BASS consultés ont testé des hypothèses sur la relation entre le taux d'aide sociale et une série de variables démographiques. Celles-ci ont été choisies en fonction des groupes qui présentent un risque d'aide sociale marqué : âge (enfants et jeunes), ménages unipersonnels, personnes élevant seules leurs enfants, étrangers (voir ch. 6). On suppose qu'une plus forte présence de ces groupes à risque dans la population d'un canton, à un moment donné, devrait avoir pour conséquence un taux d'aide sociale plus élevé que dans un autre. Dans l'optique du présent rapport, qui est celle d'une évolution dans le temps, l'augmentation de la proportion des groupes à risque au sein d'une population, par exemple d'un canton, devrait aussi contribuer à expliquer la hausse du taux d'aide sociale dans cette population.

Or, les résultats obtenus pour chacune de ces variables démographiques prise séparément (analyse bivariée) ne se laissent pas facilement interpréter : « les variations de probabilité d'être à l'aide sociale (mesure des effets marginaux) liées à une caractéristique spécifique sont généralement très faibles »⁵⁴. Le tableau se précise lorsque plusieurs variables sont examinées simultanément (analyse multivariée). Malgré ses limites, la modélisation des effets sur le taux d'aide sociale montre qu'on ne peut pas tirer de conclusions valables en isolant l'un ou l'autre facteur.

Indépendamment de la méthode suivie, les études mettent toutes en évidence une évolution majeure : l'augmentation des divorces et des séparations, avec pour conséquence un nombre croissant de **ménages d'une personne** et de **familles monoparentales**, deux groupes fortement représentés à l'aide sociale. Dans les familles monoparentales, les coûts directs des enfants, notamment l'accueil extrafamilial, pèsent plus lourd que dans le budget d'autres familles⁵⁵, et la sortie de l'aide sociale est rendue plus difficile pour elles, car il leur ne leur est pas aisé de modifier leur situation économique tant que les enfants sont en bas âge⁵⁶. Elles

⁵² Le schéma montre de façon simplifiée la dynamique que recouvre la grandeur « nombre de bénéficiaires » mais pas la façon dont le calcul est effectué sur la base des relevés statistiques.

⁵³ OFS 2011, p. 9

⁵⁴ OUE 2008, p. 17

⁵⁵ evaluanda 2011, p. 34, OUE 2008, p. 11

⁵⁶ OFS 2015, p. 95

comptent donc plus souvent parmi les bénéficiaires de longue durée. Une plus forte présence dans la population augmente le taux d'entrée et de maintien dans l'aide sociale.

Le rapport entre **migration** et aide sociale doit être abordé de manière différenciée. L'immigration a largement contribué à l'accroissement de la population ces dernières années. La proportion de personnes d'origine étrangère dans la population a augmenté. Bien que les étrangers soient globalement, tous statuts confondus, plus exposés au risque de dépendre de l'aide sociale, cette population est loin d'être homogène. Le facteur « origine » ou « nationalité » n'est parlant que lié à d'autres caractéristiques, démographiques ou non, comme le statut, l'âge et la formation⁵⁷. Sans considérer le domaine de l'asile et des réfugiés qui n'est pas au centre de ce rapport, on note sur la durée un changement de profil des nouveaux migrants : la tendance est à une immigration de plus en plus qualifiée, principalement grâce à l'amélioration de la formation dans les pays de provenance ; cette évolution se traduit par un taux d'aide sociale en légère baisse parmi les nouveaux immigrants⁵⁸. La population étrangère est très mobile, et ce sont en particulier les migrants les mieux qualifiés qui le sont le plus ; les moins qualifiés ont davantage tendance à rester une fois établis et ce sont eux également qui risquent davantage d'avoir recours à l'aide sociale⁵⁹.

Les enfants et les jeunes de moins de 18 ans restent le groupe dont le taux d'aide sociale est de loin le plus élevé, et le taux d'aide sociale de l'ensemble de la population est corrélé positivement à la proportion que représentent les enfants. Mais des groupes d'âges beaucoup moins exposés connaissent une évolution qui retient l'attention. Les 46-55 ans ont dans plusieurs villes des taux d'aide sociale qui dépassent la moyenne. Leur probabilité de sortie est moins bonne : ce sont plus fréquemment des bénéficiaires de longue durée qui peinent à se réinsérer sur le marché du travail et sont encore loin de pouvoir toucher une rente de vieillesse. Chez les 56-64 ans, le taux est relativement bas, mais en augmentation. Ainsi, pour ce groupe qui prend une proportion croissante dans la population, l'effet de l'évolution démographique est renforcé par un risque plus élevé de dépendre de l'aide sociale⁶⁰.

Les variables démographiques ne contribuent cependant qu'à une partie de l'explication et doivent se compléter par les variables contextuelles liées à l'économie et au cadre institutionnel décrites plus loin, qui ont une influence déterminante en arrière-plan de la démographie.

Variables économiques

Dans les modèles économétriques, le choix des variables économiques dépend d'hypothèses sur la relation entre le taux d'aide sociale et les indicateurs de l'emploi et de la structure du marché du travail tels que : taux de chômage, évolution du volume de l'emploi, changements structurels conduisant à une diminution de postes dans le secteur secondaire, proportion d'emplois dans les branches à bas salaires. Par ailleurs, les ressources économiques des ménages (revenu imposable et fortune, notamment la propriété immobilière) sont aussi une variable mise en relation avec le taux d'aide sociale. Enfin, le degré d'urbanisation (proportion de la population vivant dans un certain type de commune) figure également parmi les éléments explicatifs possibles des différences de taux d'aide sociale.

Comme dans le cas des variables démographiques, l'observation des relations entre ces diverses variables économiques, prises individuellement, et le taux d'aide sociale ne conforte pas les hypothèses ou ne permet pas de tirer des conclusions nettes. L'effet du chômage est réel, mais apparaît avec un décalage dans le temps⁶¹. L'importance quantitative du secteur à bas salaire est corrélée positivement avec le taux d'aide sociale⁶². En revanche, les cantons dont une grande partie de la population vit de faibles revenus, en particulier les cantons ruraux, ne

⁵⁷ evaluanda 2011, p. 10

⁵⁸ Indergand/Beerli 2015, p. 49

⁵⁹ Pecoraro 2012

⁶⁰ Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, pp. 30-31, OFS 2015, p. 96

⁶¹ BASS 2011, p. 25

⁶² BASS 2011, p. 26

sont pas ceux qui ont les taux d'aide sociale les plus élevés. Ce qu'on pourrait appeler le « facteur urbain », une combinaison de variables, joue un rôle certain : le taux d'aide sociale est effectivement plus élevé dans les cantons dont une grande part de la population vit dans des centres urbains de grande ou moyenne importance⁶³.

L'analyse multivariée, qui teste simultanément plusieurs variables, donne en revanche des résultats plus conformes aux hypothèses : elle montre que le taux d'aide sociale augmente bien en relation avec la proportion de **chômeurs de longue durée** dans la population et avec le **volume du secteur à bas salaire**, et qu'il est au contraire d'autant plus bas que les ressources fiscales d'un canton sont élevées. Le taux *d'entrée* dans l'aide sociale, en particulier, est lié à ces mêmes facteurs ainsi qu'à la *croissance* du chômage (plus qu'au taux de chômage lui-même)⁶⁴. Ces variables économiques expliquent bien les différences régionales comme les taux d'aide sociale particulièrement élevés de l'arc jurassien.

Les autres études qui portent sur l'évolution du nombre de bénéficiaires dans le temps confirment les résultats des modèles économétriques. Elles mettent en évidence les effets à moyen terme des périodes de basse conjoncture, qui se répercutent avec deux ou trois ans de retard sur les entrées à l'aide sociale. En même temps, les changements structurels intervenus dans l'économie, davantage orientée vers les services, et les nouvelles exigences et qualifications demandées par le marché du travail réduisent les perspectives des personnes peu qualifiées. Celles-ci ont plus de difficulté à trouver un emploi et à s'y maintenir, restent plus longtemps au chômage ou dépendent de contrats précaires. Le chômage de longue durée expose au risque de devoir recourir à l'aide sociale ; pour certains observateurs, l'insertion ou la non-insertion sur le marché du travail serait même le principal facteur explicatif des charges de l'aide sociale (avec la composition du ménage)⁶⁵. Le manque de qualifications est un risque majeur, unanimement attesté, de dépendance de l'aide sociale. L'effet est accentué chez les jeunes, spécialement chez les jeunes de nationalité étrangère⁶⁶.

Variables institutionnelles / effets des révisions des assurances sociales

L'aide sociale n'intervient que lorsque les autres ressources sont épuisées ou insuffisantes. L'aménagement du système en amont est donc déterminant pour prévenir le recours à ce dernier filet de la protection sociale. Par conséquent, l'étendue de l'offre de prestations cantonales sous condition de ressources fait partie des principales hypothèses pour expliquer les différences de taux d'aide sociale entre cantons. L'inventaire des prestations sous condition de ressources de l'OFS montre combien ces prestations diffèrent en nombre, extension et niveau d'un canton à l'autre.

Dans un premier temps, le modèle économétrique BASS 2011 ne permet pas d'établir une corrélation négative directe entre l'extension et le niveau des prestations cantonales en amont de l'aide sociale et le taux d'aide sociale. Il semble que les prestations sous condition de ressources soient plutôt le reflet d'un risque de pauvreté plus élevé dans la population des cantons qui les ont introduites : dans ce sens, une offre étendue de prestations sous condition de ressources n'est pas incompatible avec un taux élevé d'aide sociale. Cependant, en tenant compte d'autres facteurs contextuels, l'analyse multivariée vient corroborer l'hypothèse que le taux d'aide sociale est d'autant plus bas que la **proportion des personnes bénéficiant de prestations cantonales sous condition de ressources en amont** est élevée (sans prestations complémentaires à l'AVS/AI et réduction des primes LAMal)⁶⁷.

À cette approche statique des différences cantonales, il faut ajouter la perspective dynamique d'une comparaison dans le temps tenant compte de l'introduction de nouvelles prestations et de

⁶³ BASS 2011, p. 27

⁶⁴ BASS 2011, pp. 35-36

⁶⁵ DSAS 2016, p. 63, evaluanda 2011, p. 11, OUE 2008, p. 17

⁶⁶ OFS 2015, pp. 96s

⁶⁷ BASS 2011, p. 36

l'évolution des prestations des assurances sociales et des prestations sous condition de ressources existantes. C'est d'ailleurs l'un des points sur lesquels insistent les postulats.

L'introduction de nouvelles prestations en amont, toutes choses égales par ailleurs, limite le recours à l'aide sociale. L'évaluation des deux dispositifs introduits en 2011 dans le canton de Vaud, les prestations complémentaires pour les familles et la rente-pont, atteste de leurs effets positifs sur le nombre de bénéficiaires du revenu d'insertion (aide sociale vaudoise)⁶⁸. Les données compilées pour le comparatif de l'Initiative des villes pour la politique sociale⁶⁹ montrent que cet effet s'est répercuté, au niveau communal, sur les chiffres de l'aide sociale de Lausanne. Bâle-Ville a également fait l'exercice d'évaluer combien de familles pouvaient éviter le recours à l'aide sociale grâce au régime ciblé d'allocation de logement (Familienmietzinsbeiträge FAMI) et a jugé celui-ci efficace⁷⁰.

À l'inverse, des conditions plus restrictives dans les assurances sociales et les prestations sous condition de ressources peuvent conduire à l'aide sociale des personnes qui ne sont pas ou plus prises en charge en amont. L'effet d'un accès plus limité, de montants réduits ou d'une durée de versement moins longue se répercute de plusieurs manières : sur les entrées à l'aide sociale, après un délai dû à l'épuisement préalable des autres ressources personnelles et recours familiaux ; sur les lacunes de revenus à combler par l'aide sociale (ch. 8.3.2) ; et sur les sorties, moins nombreuses. Le versement de prestations des assurances sociales ou d'autres régimes sous condition de ressources est en effet la deuxième voie de sortie de l'aide sociale (27% des cas en 2014), après l'amélioration de la situation professionnelle⁷¹. Il faut également s'attendre à moins de remboursements par les assurances sociales des avances fournies par l'aide sociale durant l'instruction des cas.

Ce sont en particulier les effets des **révisions menées dans l'assurance-invalidité et dans l'assurance-chômage** qui laissent craindre des reports de charge vers l'aide sociale. Après l'introduction de la 4^e révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI)⁷², en 2011, les services sociaux des villes qui participent au relevé des indicateurs pour l'Initiative des villes pour la politique sociale ont évalué les effets à court terme des nouvelles mesures restrictives (à savoir la réduction du nombre d'indemnités journalières pour les jeunes de moins de 25 ans et le durcissement des sanctions en cas de non-respect des prescriptions de recherche d'emploi). Pendant l'année qui a suivi la révision partielle de la LACI, l'Initiative des villes a enquêté sur les raisons de l'inscription à l'aide sociale. Les données ont montré que 5 à 15% des personnes interrogées se sont inscrites en raison de cette révision partielle. D'autres recherches menées par le SECO ont montré que les radiations pour épuisement de droits se sont accélérées dans la plupart des cas avec la révision partielle. Cet effet initial s'est rapidement estompé et le nombre d'arrivées en fin de droits s'est stabilisé au niveau antérieur à la révision. La date d'entrée en vigueur de la révision, à savoir le 1^{er} avril 2011, était aussi un moment favorable du point de vue de la conjoncture économique⁷³.

L'assurance-invalidité⁷⁴ a, de son côté, connu des révisions⁷⁵ qui ont conduit à une nette réduction des nouvelles rentes, accompagnée d'un renforcement des mesures d'intégration. Dans ce cas également, les effets à court terme sont relativement limités et à interpréter dans le contexte, notamment économique, du moment. A la suite d'une étude de 2009⁷⁶, un monitoring (SHIVALV/ASAIAC) a été mis en place par l'OFAS, avec le SECO et l'OFS, pour quantifier les passages entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale. Il ne permet pas de

⁶⁸ Abrassart/Guggenbühl/Stutz 2015

⁶⁹ Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, p. 29

⁷⁰ Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt 2016, p. 9

⁷¹ OFS 2016a, p. 28, Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, p. 25

⁷² Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI) du juin 1982, RS **837.0**

⁷³ Salzgeber 2012, Devaud/Keller 2012, Arni/Schiprowski 2016

⁷⁴ Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) du 19 juin 1959, RS **831.20**

⁷⁵ 4^e révision de l'AI, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004 ; 5^e révision de l'AI, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008 ; 6^e révision de l'AI, premier volet, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012.

⁷⁶ Fluder/Graf/Ruder/Salzgeber 2009

conclure à des transferts massifs de l'AI vers l'aide sociale, et montre plutôt que les passages se font dans les deux directions. Une analyse ponctuelle de l'OFAS⁷⁷ portant sur les nouvelles demandes AI⁷⁸ et le recours à l'aide sociale dans les années subséquentes n'observe pas de transfert notable vers l'aide sociale des personnes ayant déposé une demande de prestations AI, malgré une réduction des décisions d'octroi de rentes. Ainsi, 8000 adultes (18-64 ans) parmi les quelque 49 000 qui ont déposé une demande AI en 2011 ont reçu des prestations de l'aide sociale en 2012 ou en 2013, ce qui représente moins de 4% des bénéficiaires d'aide sociale adultes de ces deux années. Sur ces 8000 personnes, environ 1700 ont obtenu une rente AI, ce qui leur permet généralement de sortir par la suite de l'aide sociale. Ceux qui ont obtenu une prestation AI autre qu'une rente, dont le nombre est en augmentation sur les dernières années observées, et ceux qui n'ont reçu aucune prestation AI ont davantage de risque de dépendre de l'aide sociale sur une plus longue période, avec un probable effet de cumul au fil du temps. Ce dernier groupe, celui dont la demande AI n'a pas abouti, représente 3000 personnes, soit un peu plus de 1% des bénéficiaires de l'aide sociale.

Autres variables et taux de non-recours

En plus des facteurs bien documentés, il en est qui sont difficilement mesurables ou moins étudiés. Certaines études mettent en évidence des éléments spécifiques absents d'autres analyses, notamment la progression des atteintes à la santé psychique, phénomène lui-même mis en relation avec les conditions de travail ou le cadre sociétal en général⁷⁹, ou encore le surendettement⁸⁰. Au-delà de la « taille de la commune », reconnue comme un bon indicateur, facilement mesurable, du risque d'aide sociale⁸¹, plusieurs rapports indiquent le contexte urbain/rural, le contrôle social faible/fort et les orientations politiques gauche/droite de la commune pour expliquer un recours plus ou moins fréquent à l'aide sociale. Le « **facteur urbain** » semble même avoir une influence prépondérante sur les différences de taux d'aide sociale entre les régions d'un même canton⁸². Il synthétise en fait diverses variables démographiques, socioéconomiques et institutionnelles, comme les perspectives de travail et de formation, les logements vacants et abordables, l'infrastructure et l'accès à des offres diversifiées (fonction de centre), la professionnalisation des services sociaux, l'anonymat⁸³. Les grandes communes et les villes de moyenne importance connaissent un accroissement du taux d'aide sociale comme des dépenses par bénéficiaire, tandis que dans les plus grandes villes, ces valeurs semblent plutôt se stabiliser voire diminuer⁸⁴. Un effet d'attraction des villes provoquant un « tourisme social » n'est pas démontré : l'étude sur trois ans des arrivées dans une ville de nouveaux résidents ayant déjà reçu de l'aide sociale dans une autre commune, et des départs vers une autre commune de bénéficiaires de l'aide sociale ne permet pas de distinguer une telle tendance⁸⁵.

En négatif du taux d'aide sociale, le taux de non-recours aux prestations ne doit pas être oublié. Le phénomène est reconnu, quoique difficile à quantifier et à expliquer⁸⁶. Les quelques travaux qui lui sont consacrés se fondent sur des méthodes différentes, aussi les résultats ne sont-ils pas directement comparables. D'après une étude bernoise récente, 26% des personnes qui auraient droit à l'aide sociale n'en font pas la demande, mais la proportion varie fortement entre

⁷⁷ Kolly/Patry 2014 ; OFAS, communiqué de presse du 1.05.2015 « Assurance-invalidité: faits et chiffres 2014, Transfert de l'AI vers l'aide sociale ? », voir <https://www.admin.ch/gov/fr/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-57078.html> (consulté le 01.06.2017)

⁷⁸ Nouvelle demande AI : demande déposée par un adulte (18-64 ans) qui n'a jamais touché de prestation AI durant les cinq années précédentes.

⁷⁹ evaluanda 2011, p. 49

⁸⁰ evaluanda 2011, p. 37, DSAS 2016, p. 48

⁸¹ OUE 2008, pp. 11s

⁸² Par ex. www.lustat.ch/522 (consulté le 01.06.2017)

⁸³ BASS 2016, pp. 12-16, SAP 2015 pp. 9-10, Stadt St. Gallen 2016, p. 60

⁸⁴ OFS 2016a, p. 35, Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, p. 3, BASS 2016, p. 15

⁸⁵ Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016 ; Salzgeber 2017

⁸⁶ Hümbelin 2016 ; voir aussi Conseil-exécutif 2015, pp. 59ss et Ecoplan 2012, p. 54 ; pour Fribourg : DSAS 2016, p. 44, 47

les régions et les communes ; d'autres estimations plus anciennes au niveau suisse, sur la base d'autres séries de données, indiquent des taux du même ordre (28%, OFS 2009) voire beaucoup plus élevés (45%, Leu/Burri/Priester 1997 ; 66% Fluder/StremLOW 1999)⁸⁷. Les raisons avancées pour expliquer le non-recours sont nombreuses : elles ont trait à des obstacles administratifs, à un manque d'information, un manque d'intérêt à entreprendre des démarches lorsque les montants en jeu sont faibles, à la volonté de se débrouiller seul(e), ou également au contexte politique local, lorsqu'il est perçu comme plus critique et stigmatisant envers les bénéficiaires de prestations sociales⁸⁸.

8.3 Évolution des dépenses nettes par bénéficiaire

8.3.1 Décomposition des « dépenses nettes par bénéficiaire »

Comme le taux d'aide sociale, le montant des dépenses par bénéficiaire à un moment donné masque une dynamique : il résulte des coûts bruts, diminués des remboursements (assurances sociales, régimes sous condition de ressources, remboursements par les particuliers). Ainsi, une augmentation des dépenses par bénéficiaire s'explique soit par un plus grand nombre de prestations par cas ou par des besoins à couvrir plus élevés (moins de revenus provenant du travail, moins de prestations sociales et contributions alimentaires perçues), soit par des prestations plus généreuses, soit par des remboursements moins importants qu'auparavant. Or les rentrées et remboursements sont une grandeur qui fluctue passablement d'une année à l'autre, sans nécessairement refléter une évolution des besoins sociaux ; il est important de ne pas négliger ce point en interprétant des séries de données sur les dépenses nettes.

La statistique disponible au niveau national ne permet pas de rapporter les remboursements aux dépenses encourues dans les cas individuels ; les remboursements sont souvent comptabilisés sur une année comptable ultérieure. Les données relatives aux dépenses nettes par bénéficiaire pour une année donnée sont le résultat du quotient des dépenses nettes totales de l'année par l'effectif des bénéficiaires de cette année-là.

Graphique 19. Calcul des dépenses nettes totales et par bénéficiaire

$$\begin{aligned} & \text{Coûts bruts totaux} \\ & - \text{Diverses rentrées, remboursements} \\ \hline & = \text{Dépenses nettes totales} \\ & \quad ./ \text{ Bénéficiaires} \\ \hline & = \text{Dépenses nettes par bénéficiaire} \end{aligned}$$

Des études cantonales ou communales basées sur les comptes annuels permettent de détailler la composition des coûts bruts, des rentrées et des remboursements. À titre d'illustration, on se réfère ici à deux cas : la ville de Winterthur et le canton de Berne⁸⁹. Si l'on décompose les coûts bruts totaux par catégorie de dépenses, on distingue d'abord les éléments de prestations qui assurent la couverture des besoins de base : le forfait pour l'entretien, les loyers et les frais de santé. Ces éléments comptent ensemble pour près des $\frac{2}{3}$ des dépenses totales en 2014 dans les deux exemples. D'autre part, la couverture de base est complétée par une gamme de prestations répondant à des besoins particuliers : les prestations circonstancielles et, selon les cantons, les programmes d'intégration, le placement en institution et les mesures socio-éducatives. Enfin, un troisième volet de prestations est constitué des suppléments d'intégration

⁸⁷ Hümbelin 2016, p. 4, evaluanda 2011, pp. 12-13

⁸⁸ Hümbelin 2016, OFS 2015, p. 102

⁸⁹ SAP 2015, p. 13, BASS 2016, p. 18

et franchises sur les revenus ayant un caractère incitatif. De tous les postes, le forfait pour l'entretien est le plus important (un peu moins de $\frac{1}{3}$), ensuite $\frac{1}{4}$ des dépenses est consacré aux frais de logement, dans le canton de Berne comme à Winterthur. Les prestations circonstancielles, les prestations incitatives et les mesures de protection de l'enfant et de l'adulte, ordonnées ou non par les APEA à la charge de l'aide sociale, viennent loin derrière.

Les coûts bruts dépendent des revenus qui couvrent une partie des besoins de base des bénéficiaires : revenus du travail, prestations sociales (invalidité, chômage, allocations familiales, assurance-accidents, AVS, 2^e pilier, prestations complémentaires, assurance-maladie), pensions alimentaires, contributions d'entretien et dette alimentaire des parents. Moins on peut compter sur ces revenus, plus les coûts bruts de l'aide sociale s'en ressentent. Les remboursements par les assurances sociales de prestations avancées par l'aide sociale et les remboursements effectués par les bénéficiaires sont à soustraire du total des coûts bruts, pour obtenir les dépenses nettes des pouvoirs publics (commune, canton). Pour illustration, sur 100 francs de coûts bruts, il reste 65 francs de dépenses nettes à la charge des pouvoirs publics dans le canton de Berne, et 70 francs sur 100 dans le cas de la ville de Winterthur⁹⁰. Dans les deux exemples, les documents indiquent que les remboursements des assurances sociales et des régimes sous condition de ressources sont en diminution : d'une part, beaucoup d'institutions intervenant en amont font l'objet de mesures d'économie ; d'autre part, les revenus d'activité sont en recul, les bénéficiaires se trouvant plus souvent sans activité ou dans des conditions de travail précaires⁹¹. À Winterthur, ce sont surtout les rentrées venant de l'AI et des suppléments cantonaux à l'AI qui ont baissé ; l'étude de cette ville fait toutefois remarquer que les fluctuations sont fréquentes dans ce domaine et que la tendance doit être observée sur une période relativement longue pour qu'on puisse tirer des conclusions valables⁹². Dans le canton de Thurgovie, la diminution des remboursements contrebalance la légère baisse des coûts bruts entre 2013 et 2014, de sorte que les coûts nets augmentent d'une année à l'autre. Là aussi, ce sont les rentrées attendues des assurances sociales qui viennent à manquer⁹³.

Dans les petites communes, suivant les mécanismes de solidarité intracantonale, un petit nombre de cas coûteux peut radicalement changer à très court terme le niveau des dépenses à couvrir. Dans le canton de Thurgovie, par exemple, de petites communes ont vu leurs charges d'aide sociale doubler d'une année à l'autre et restent très vulnérables à des mouvements de population de faible envergure⁹⁴.

Après ce regard sur la structure des dépenses nettes totales, on revient aux variables contextuelles qui expliquent les différences de montants dépensés par bénéficiaire selon les cantons ainsi que l'évolution dans le temps.

8.3.2 Variables agissant sur les dépenses nettes par bénéficiaire

Variables socioéconomiques relatives à la structure de la population des bénéficiaires

Pour expliquer les différences de dépenses par bénéficiaire d'un canton à l'autre ou leur évolution dans le temps, on ne se réfère plus à la structure démographique de la population dans son ensemble, mais à la population de bénéficiaires de l'aide sociale. La composition et les caractéristiques socioéconomiques des ménages aidés – et non des ménages en général – ont en effet une incidence directe sur les besoins à couvrir et le montant des prestations.

Les variables dont les effets ont été mesurés dans un modèle économétrique se limitent à quatre éléments : 1) la situation professionnelle des bénéficiaires, indiquant s'ils peuvent ou non couvrir une partie de leurs besoins par des revenus d'activité ; 2) la structure des cas d'assistance, c'est-à-dire le nombre de personnes dans le ménage ; 3) l'âge et 4) le niveau de formation. Ces

⁹⁰ SAP 2015, pp. 14-15, BASS 2016, pp. 20-21

⁹¹ SAP 2015, pp. 14-15, BASS 2016, pp. 20-21

⁹² BASS 2016, p. 21

⁹³ Staatskanzlei Thurgau 2015, p. 2

⁹⁴ Staatskanzlei Thurgau 2015, p. 3

variables sont supposées influencer sur le niveau des besoins à couvrir et sur la durée de perception des prestations. Elles correspondent à une série d'hypothèses : les personnes qui disposent de revenus du travail ont moins de besoins à combler par l'aide sociale et la durée de perception des prestations est plus courte dans leur cas ; les ménages nombreux ont des besoins globaux plus importants, mais les prestations *par personne* y sont moins élevées que dans les ménages unipersonnels, en raison de l'échelle d'équivalence appliquée au calcul des prestations (le forfait individuel pour l'entretien décroît pour chaque membre du ménage supplémentaire) ; avec l'âge, la probabilité de sortir de l'aide sociale diminue et certains besoins spécifiques augmentent ; enfin, les personnes sans formation ont des revenus plus bas et restent plus longtemps tributaires de prestations⁹⁵.

L'analyse ne permet pas de vérifier toutes les hypothèses ; la relation entre les variables et la structure des bénéficiaires est le plus souvent trop faible. Le lien entre les dépenses nettes et l'exercice d'un travail rémunéré, d'une part, entre les dépenses nettes et la taille du ménage, d'autre part, est cependant établi : les besoins à couvrir sont plus élevés chez les personnes sans emploi et dans les ménages d'une personne. Plus ces groupes sont représentés parmi les bénéficiaires d'aide sociale, plus les dépenses par bénéficiaire sont élevées. L'analyse multivariée relève aussi l'effet de la durée de versement des prestations sur les dépenses par bénéficiaire : lorsque le taux de sortie de l'aide sociale est plus haut, les dépenses par bénéficiaire sont plus basses. Mais elle conduit à relativiser l'effet de l'emploi et de la formation comme modérateurs des dépenses par bénéficiaire.

Les autres études qui analysent l'évolution des dépenses d'aide sociale par bénéficiaire ou par cas soulignent également le rôle joué par l'augmentation de la **proportion des ménages unipersonnels et des ménages monoparentaux** dans la population aidée. Les ménages monoparentaux ont un taux de couverture d'aide sociale plus faible que les personnes seules, c'est-à-dire qu'ils parviennent à couvrir une part plus importante de leurs besoins par leurs propres moyens et recourent à l'aide sociale pour une part moindre⁹⁶. La **durée de perception des prestations** ressort aussi comme l'un des éléments déterminants de l'augmentation des dépenses par bénéficiaire⁹⁷ : en cinq ans, elle a progressé de 15% pour atteindre 38 mois en moyenne suisse (moyenne pour les dossiers actifs ; 22 mois pour les dossiers clos)⁹⁸. Environ 2/3 des bénéficiaires perçoivent des prestations pendant plus d'une année, entre 20 et 30% pendant cinq ans et plus⁹⁹. Les bénéficiaires de longue durée, dont la proportion augmente, affichent par ailleurs un taux de couverture plus élevé en moyenne que les bénéficiaires de court terme.

Variables se rapportant aux dépenses obligatoires

Comme détaillé plus haut (ch. 8.3.1), les prestations de l'aide sociale sont calculées en fonction d'un budget dans lequel les loyers et les frais de santé constituent, à côté des frais de base pour l'entretien, des postes lourds, qui varient fortement d'un canton ou d'une commune à l'autre ainsi que dans le temps. On peut supposer que les cantons qui connaissent des loyers moyens élevés et des primes d'assurance-maladie moyennes élevées, ainsi qu'un tissu urbain lié à un coût de la vie plus conséquent dépensent des montants supérieurs pour les prestations d'aide sociale par bénéficiaire.

Ces hypothèses ont été testées avec des résultats concluants¹⁰⁰ : le lien entre loyers moyens cantonaux élevés et dépenses par bénéficiaire élevées est confirmé. La proportion de bénéficiaires de l'aide sociale vivant dans des villes est elle aussi corrélée positivement avec le niveau des dépenses par bénéficiaire. Cependant, la difficulté de disposer des données

⁹⁵ BASS 2011, pp. 56ss

⁹⁶ Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, p. 38

⁹⁷ Un bénéficiaire qui perçoit une prestation pendant 12 mois, par ex., au cours de l'année sous revue engendre un coût plus élevé qu'un bénéficiaire qui ne perçoit la même prestation que durant par ex. 3 mois.

⁹⁸ OFS 2016a, p. 33

⁹⁹ Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, p. 24

¹⁰⁰ BASS 2011, p. 69

pertinentes, surtout en matière de primes d'assurance-maladie payées par l'aide sociale, marque la limite du modèle pour mesurer les effets des frais de santé.

Les études consultées¹⁰¹ qui analysent de façon détaillée les dépenses par bénéficiaire montrent que ces dépenses n'évoluent pas pour chaque poste de la même manière. Les **frais de logement** pris en charge par l'aide sociale ont augmenté de 4% entre 2009 et 2014 (valeur médiane du loyer par pièce d'habitation) selon la statistique suisse de l'aide sociale¹⁰². Les études cantonales et communales consultées qui analysent le détail des postes de dépenses de l'aide sociale économique fournissent des informations sur l'évolution globale des différents frais à la charge de l'aide sociale, mais pas de données directement comparables au niveau des dépenses par bénéficiaires. A titre d'exemples, sur la base des données de ces études, on obtient une augmentation des frais de logement par dossier de 9% entre 2010 et 2014 pour la ville de St-Gall¹⁰³ et de 4% entre 2012 et 2015 pour la ville de Zurich¹⁰⁴, le rapport sur l'aide sociale en Valais calculant pour ce canton une augmentation de 25% entre 2007 et 2013¹⁰⁵. Il est également difficile de confronter l'évolution des frais de logement pris en charge par l'aide sociale à l'évolution générale des coûts du logement. L'enquête de l'OFS sur le budget des ménages indique une augmentation de 5% pour le poste logement et énergie entre 2006-08 et 2012-14 pour l'ensemble des ménages ; pour les ménages du 1^{er} quintile (la tranche de 20% des revenus les plus bas), cette augmentation a été de 9%¹⁰⁶.

Les autres postes du budget ne se laissent pas comparer plus aisément. Les données publiées par les cantons ou les villes sur les frais de santé ne distinguent pas toutes de la même manière les dépenses pour les primes de l'assurance-maladie obligatoire des autres frais de santé ; le traitement de la réduction des primes diffère aussi selon les cas. Pour les dépenses pour lesquelles les pouvoirs publics ont une certaine marge de manœuvre, comme les montants des forfaits pour l'entretien, les mesures d'économie réduisant le niveau des prestations expliquent très directement les variations d'une année à l'autre. Cela se vérifie d'autant plus pour les suppléments d'intégration ou les prestations circonstanciées¹⁰⁷, qui sont traitées ci-après avec les variables institutionnelles.

Variables institutionnelles

L'offre de prestations de l'aide sociale – les suppléments d'intégration, les mesures d'intégration et l'éventail de prestations de l'aide personnelle – diffère selon les cantons quant aux montants versés, aux formes de prestations et à la proportion de personnes qui en bénéficient. Ces prestations figurent ici parmi les « variables institutionnelles » car leur poids dans l'aide sociale dépend de l'aménagement et du financement des institutions cantonales. Elles se comprennent comme une forme d'investissement destiné à réduire la dépendance de l'aide sociale sur la durée : une conception cohérente et une mise en œuvre compétente peuvent conduire à des économies dans l'aide sociale.¹⁰⁸

Par ailleurs, certains cantons ont une offre étoffée de prestations sous condition de ressources qui devraient couvrir une partie des besoins en amont de l'aide sociale et, sinon exclure, du moins réduire les lacunes de revenus à combler par cette dernière. C'est pourquoi les régimes de prestations sous condition de ressources, déjà étudiés sous l'angle de leur effet sur le taux d'aide sociale (ch. 8.2.2), ont également une incidence sur les dépenses par bénéficiaire.

¹⁰¹ Ces études ont été choisies parmi les études disponibles parce qu'elles fournissent les données indiquées, elles n'ont pas été sélectionnées pour d'autres raisons particulières : Stadt St. Gallen 2016, Stadt Zürich 2016, DSAS 2016, BASS 2016, Ecoplan 2015

¹⁰² OFS, Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, Aide sociale économique, tableau je-d-13.05.01.01.47

¹⁰³ Stadt St. Gallen 2016, p. 22 et p. 66

¹⁰⁴ Stadt Zürich 2016, pp. 378-379

¹⁰⁵ Ecoplan 2015, p. 63

¹⁰⁶ OFS, Enquête sur le budget des ménages : résultats 2014 (HABE), tableau je-d-20.02.01.02.12

¹⁰⁷ SAP 2015, p. 16

¹⁰⁸ Cette position est sujette à controverse, voir par exemple Assemblée générale de la CSIAS du 18.05.2017, « La politique d'activation dans l'aide sociale : nécessité ou non-sens ? », <https://www.csias.ch/fr/manifestations/archives/2017/> (consulté le 10.07.2017).

Dans le modèle OUE 2008, le **montant des prestations en amont** (assurances sociales et prestations sous condition de ressources) est pris par hypothèse comme principal déterminant du montant des prestations allouées aux bénéficiaires de l'aide sociale¹⁰⁹. Son effet sur les dépenses, toute chose égale par ailleurs, est avéré : mieux les besoins sont comblés par d'autres prestations, moins les lacunes à couvrir par l'aide sociale sont importantes.

Les études cantonales ou communales mettent encore en évidence d'autres éléments à prendre en compte. Il s'agit notamment des formes d'organisation et des pratiques comptables qui varient très fortement entre les cantons et peuvent aussi se modifier dans le temps, affaiblissant la comparabilité des données. Par exemple, la forte croissance des dépenses d'aide sociale au niveau suisse entre 2011 et 2012 est en partie imputable à un changement de la statistique genevoise, qui inclut depuis lors l'aide aux chômeurs jusque-là séparée¹¹⁰. Il s'agit surtout des différences dans les **modes de financement** de certaines structures et prestations portées soit au budget de l'aide sociale soit à d'autres budgets cantonaux. Sont spécialement concernés les mesures d'intégration, le placement en institution et les mesures socio-éducatives, ainsi que l'accueil extrafamilial des enfants. Au final, les dépenses moyennes d'aide sociale par bénéficiaire se montent à des niveaux très différents selon que les frais liés à l'une ou l'autre de ces prestations sont attribués au budget individuel d'aide sociale ou couverts par des subventions ou contributions aux institutions (financement à l'objet).

Une étude comparative des villes de Suisse montre que le financement de l'accueil extrafamilial des enfants, des institutions de prise en charge stationnaire (homes) et des mesures d'intégration sociale et professionnelle est le plus souvent mixte, avec une part de financement à la personne et une part à l'objet¹¹¹. Ainsi, sans autres détails sur la façon dont est aménagé et éventuellement modifié ce financement mixte au fil du temps, il s'avère très délicat de comparer les villes entre elles ou de tirer des conclusions sur les effets du mode de financement sur les coûts à la charge de l'aide sociale.

Par ailleurs, dans le cas des placements en institution, des mesures socioéducatives, des mesures d'intégration, des thérapies et autres prestations médicales, en particulier, se pose la question des tarifs facturés à l'aide sociale par les **prestataires sous mandat**. Les études consultées contiennent peu d'information à ce sujet, et le marché des prestataires privés n'est pas documenté. Les services sociaux fournissent généralement une garantie de paiement à la condition que la prestation soit nécessaire et appropriée ; ils doivent aussi en évaluer le caractère avantageux. Leur marge de manœuvre dans l'appréciation des tarifs est plus ou moins étendue selon les types de prestataires.

En matière de protection de l'enfant et de l'adulte, le rapport d'évaluation réalisé pour l'Office fédéral de la justice note que le marché joue un certain rôle régulateur lorsqu'une pluralité de prestataires existe, mais la concurrence n'est pas toujours possible lorsque des interventions très spécialisées sont nécessaires. Les tarifs pratiqués par les tiers offrant des mesures ambulatoires d'accompagnement socio-éducatif des familles vont de 120 à 170 francs par heure selon l'enquête, qui souligne l'impossibilité de procéder à des comparaisons à l'échelle nationale, la transparence faisant défaut¹¹². Pour les placements en institution, les établissements sont sous la surveillance des autorités cantonales qui peuvent fixer des directives en matière de tarifs. L'évaluation de l'introduction du nouveau droit ne permet pas de conclure à une augmentation générale des prestations de la protection de l'enfant et de l'adulte à la charge de l'aide sociale. Dans certains cantons, la tendance semble se dessiner à la baisse pour les placements en institutions ou dans des familles d'accueil ; en revanche, les mesures ambulatoires prennent davantage d'importance¹¹³ et un déplacement des mesures ordonnées par l'autorité vers les

¹⁰⁹ OUE 2008, pp. 24ss

¹¹⁰ OFS 2016b, p. 9

¹¹¹ Salzgeber/Beyeler/Schuwey 2016, p. 43

¹¹² Interface 2016, p. 25

¹¹³ Notamment Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt 2016, p. 39 ; Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt 2015, p. 3 ; Stadt St. Gallen 2016, pp. 28-29 ; voir Conseil fédéral 2017 pour une synthèse des résultats de différentes études.

mesures volontaires est aussi constaté¹¹⁴. Ces évolutions, si elles se confirment, ont été souhaitées, mais leurs effets sur l'aide sociale peuvent effectivement se traduire par des charges plus importantes, selon la répartition du financement des divers types de mesures dans les cantons. De plus, pour une appréciation globale, il faudrait pouvoir comparer le coût du recours à des mandataires privés à celui de la fourniture de prestations comparables par les pouvoirs publics.

Dans le domaine de l'intégration, les mesures sont diversifiées et les prestataires publics et privés nombreux. L'efficacité et le rapport qualité/prix des mesures et programmes d'intégration font l'objet d'évaluations ponctuelles, mais il n'est pas possible de déterminer de façon générale dans quelle mesure les tarifs pratiqués par les mandataires privés participent de l'augmentation des coûts de l'aide sociale. Certaines villes ou cantons confient une large partie du secteur intégration à une administration publique, l'offre étant complétée par des mandataires privés. La ville de Winterthur, par exemple, a examiné s'il était possible de maîtriser les coûts de l'aide sociale liés aux mesures d'intégration : les offres privées étant en concurrence entre elles et avec les programmes publics, il s'est avéré difficile de savoir sans autre analyse si le recours au privé poussait réellement les coûts vers le haut¹¹⁵. Dans une étude réalisée pour le canton du Valais, les prestataires privés déclaraient même que les tarifs pratiqués par l'aide sociale, inférieurs à ceux de l'AI ou de l'assurance-chômage, ne permettaient pas de financer entièrement les mesures¹¹⁶.

8.4 Évolution de la charge des dépenses d'aide sociale supportée par les communes

Les collectivités publiques sont préoccupées par la progression des coûts de l'aide sociale. L'acuité du problème pour elles est cependant bien différente selon la part des coûts totaux qu'elles ont à supporter au final, en fonction des systèmes de répartition mis en place dans les cantons. Le rapport publié par la ville de Winterthur illustre la différence de montants avant et après répartition. Ainsi, dans l'exemple donné plus haut (ch. 8.3.1), pour 100 francs de coûts bruts, environ 70 francs sont à compter comme coûts nets à partager entre le canton et la commune, et 55 francs environ restent à la charge de Winterthur une fois déduite la part assumée par le canton¹¹⁷.

Graphique 20. Dépenses finales des pouvoirs publics



La statistique financière de l'aide sociale de l'OFS indique pour chaque canton quelle est la part du canton et celle des communes au financement de l'aide sociale. Pour connaître l'évolution de la charge d'une commune à la suite de changements intervenus dans les mécanismes de financement ou dans la budgétisation de certains coûts et procéder à des comparaisons, il faudrait disposer des comptes communaux, ce qui dépasse le cadre de ce rapport.

Bien qu'il manque ici de données pour approfondir les effets des systèmes cantonaux de compensation des charges sociales, cet aspect est important, politiquement sensible et actuel. Une étude de l'automne 2015 recensait cinq cantons qui repensaient leurs mécanismes de

¹¹⁴ Ecoplan/HES SO 2015, p. 66

¹¹⁵ BASS 2016, p. 53

¹¹⁶ Ecoplan 2015, p. 70

¹¹⁷ BASS 2016, p. 20ss ; en l'espèce, la part du canton concerne en particulier la prise en charge de l'aide à certaines catégories d'étrangers.

solidarité intercommunale, notamment en matière de répartition des charges liées aux prestations sociales¹¹⁸.

8.5 Synthèse

Les postulats à l'origine de ce rapport avaient pour but d'objectiver le débat sur l'évolution des coûts dans l'aide sociale. Un bon nombre d'études fournissent des éléments de réponse dont la mise en commun est rendue difficile par la pluralité d'approches et de sources.

Les rares modèles qui ont essayé de quantifier les effets de divers facteurs explicatifs se sont confrontés aux limites d'un tel exercice. Mais leur apport est intéressant à plus d'un titre. Ils montrent qu'on ne peut généralement tirer de conclusions valables sur la base d'un facteur isolé, que beaucoup de variables ne sont pas indépendantes les unes des autres et que certaines hypothèses testées conduisent à des résultats contrintuitifs. L'importance relative de chaque variable est difficile à estimer.

En dépit de ces réserves, les diverses études disponibles convergent sur un petit nombre de facteurs déterminants pour expliquer l'évolution des dépenses nettes pour les prestations d'aide sociale sur les dix dernières années. Ce sont :

- les facteurs qui expliquent l'augmentation du nombre de bénéficiaires, principalement l'évolution démographique : la population suisse a augmenté sur la période, de sorte qu'à taux d'aide sociale stable, le nombre de bénéficiaires a augmenté. Dans ce groupe de facteurs dominant principalement deux éléments : la proportion de ménages monoparentaux et de ménages d'une personne, d'une part, d'autre part celle des personnes peu qualifiées, qui sont de ce fait moins bien insérées sur le marché du travail (bas salaires, chômage, chômage de longue durée, fin de droit, sans emploi) ; la proportion d'étrangers intervient également, mais indirectement en lien avec le niveau de qualifications ;
- les facteurs qui expliquent l'augmentation des dépenses par bénéficiaire, parmi lesquels se retrouvent au premier plan la proportion croissante de ménages d'une personne (relativement plus coûteux en raison de l'échelle d'équivalence appliquée au calcul des prestations), la durée de perception plus longue et l'augmentation des frais liés au logement.

Dans l'évolution récente des coûts de l'aide sociale, l'effet de ce deuxième groupe de facteurs, « l'effet prix », domine « l'effet demande » du groupe de facteurs agissant sur le taux d'aide sociale¹¹⁹, bien que ce constat ne s'applique pas uniformément à tous les cantons¹²⁰.

La plupart des études qui s'appliquent à détailler les facteurs agissant sur les dépenses d'aide sociale mettent finalement en évidence une conjonction d'éléments qui condense une grande partie de l'explication et qu'on pourrait appeler le « facteur urbain » : variables démographiques et socioéconomiques, offre de logement et de services, professionnalisation des services sociaux et anonyme.

Les deux groupes ci-dessus se complètent encore d'un troisième groupe de facteurs :

- ceux qui expliquent des variations dans la charge d'aide sociale supportée par les cantons ou les communes et qui relèvent de pratiques comptables ou de changements institutionnels : remboursements, changements dans le niveau ou le mode de financement de prestations et dans les mécanismes de compensation, transferts d'un système de prestation à un autre.

Les éléments de ce troisième groupe peuvent influencer très fortement sur l'évolution de la charge d'une année à l'autre, sans qu'on puisse rapporter l'augmentation de la charge à une intensification des besoins sociaux. La même observation vaut, en sens inverse, pour une réduction du niveau des prestations : l'évolution des dépenses est alors infléchie à court terme,

¹¹⁸ Tschudi 2015, p. 1

¹¹⁹ BASS 2016, p. 16, Stadt St. Gallen p. 43

¹²⁰ Par ex. Ecoplan 2015, p. 60

sans que l'amélioration de la situation financière soit pour autant le reflet d'une amélioration de la situation sociale.

Pour ces raisons, l'interprétation des séries de données doit toujours être prudente. Il n'en reste pas moins que l'identification des facteurs donne des indications importantes en vue de la gestion des dépenses d'aide sociale sur la durée, en faisant ressortir principalement trois types d'interventions : la prévention de la dépendance à l'aide sociale par la formation et l'intégration sociale et professionnelle, les politiques qui permettent de maîtriser les frais fixes comme les coûts du logement, l'organisation des systèmes de prestations en amont, ciblés sur des risques et des groupes de population.

Tableau 4. Synthèse des éléments explicatifs de l'évolution des dépenses pour les prestations de l'aide sociale économique

	Dépenses nettes totales		C) Répartition de la charge entre les collectivités
	A) Nombre de bénéficiaires	B) Dépenses nettes par bénéficiaire	
1) Éléments expliquant la variation des dépenses nettes d'une année à l'autre	effectif au début de la période + entrées - sorties	coûts bruts - diverses rentrées - remboursements	
2) Facteurs contextuels de l'évolution des dépenses sur la période	 proportion des ménages monoparentaux, des ménages unipersonnels, des personnes issues de la migration	 ménages unipersonnels et monoparentaux (besoins plus élevés)	
Variables démographiques (structure de la population)	proportion dans la population des personnes faiblement qualifiées, chômeurs de longue durée, volume du secteur à bas salaires	durée de perception des prestations, frais de logement, frais de santé	
Variables socio-économiques	prestations en amont, y.c. assurances sociales	étendue des prestations en amont	
Variables institutionnelles	« facteur urbain »		
Autres			
3) Facteurs expliquant l'évolution de la charge des collectivités			système de compensation des charges

9 Conclusions

En réponse aux postulats Bruderer Wyss et Groupe socialiste, le présent rapport a tout d'abord précisé la définition de différentes notions courantes utilisées dans le discours sur l'aide sociale. La distinction entre aide sociale au sens strict, qui recouvre l'aide sociale économique, et aide sociale au sens large, qui englobe aussi les prestations sous condition de ressources versées par les cantons, est adoptée par la statistique suisse de l'aide sociale. Elle permet des comparaisons entre cantons et au fil du temps et s'impose désormais pour cette raison.

L'aide sociale ne se limite cependant pas à une prestation en espèces. La notion, telle qu'élaborée par la Conférence suisse des institutions d'action sociale, s'étend aussi à l'aide personnelle sous forme de service et de conseils. Les services sociaux fournissent ainsi toute une gamme de prestations dans le cadre de l'aide personnelle. Le rapport présente un catalogue de ces activités.

Autres questions centrales des postulats auxquelles répond le rapport : la prise de décision et la répartition du financement dans l'aide sociale, avec une mise en évidence des relations entre l'aide sociale et deux domaines connexes, à savoir l'intervention socio-éducative et les entreprises sociales d'insertion. Le rôle et le financement des mandataires privés dans ces deux domaines sont présentés, pour autant que des données existent.

Enfin, le rapport décrit l'évolution des coûts de l'aide sociale au sens strict sur une dizaine d'années. Si le taux d'aide sociale est resté stable autour de 3,2% en raison de la croissance de la population suisse ces dernières années, le nombre de bénéficiaires de prestations et les dépenses ont augmenté. Le rapport analyse de façon structurée les différents facteurs de coûts identifiés dans les études publiées au niveau national et dans les cantons et les villes.

De cet aperçu ressortent d'abord les constats suivants :

La diversité est l'un des premiers constats qui s'imposent, malgré une certaine standardisation des définitions à des fins statistiques et une harmonisation de la pratique. Les cantons ont toujours toute latitude dans l'organisation de l'aide sociale et en font usage, en particulier dans l'aménagement des mécanismes de financement et de répartition des charges entre les collectivités territoriales. Or ces mécanismes ont une incidence majeure sur la façon dont l'aide sociale est perçue et problématisée dans les cantons et les communes.

Toutes les questions soulevées par les postulats ne trouvent pas de réponse exhaustive. Parfois, des connaissances fondées manquent tout simplement, faute de données. D'autres fois, des données existent, mais elles ne sont pas comparables. Et souvent, la diversité est trop grande pour permettre une réponse exhaustive, et il faut se contenter d'exemples ou de typologies (Q1 à Q5).

L'évolution des dépenses pour les prestations de l'aide sociale au sens strict et au sens large sur la dernière décennie est bien documentée grâce à la statistique suisse de l'aide sociale (Q7). Les dépenses pour l'aide personnelle, ou encore les dépenses publiques englobant l'infrastructure, le personnel, l'administration ne sont en revanche pas documentées de façon comparable.

Les études existantes ne permettent pas de confirmer de façon concluante les effets de tous les facteurs de coûts mis en évidence, par hypothèse, dans les postulats. Les prestations confiées à des mandataires privés sont mal documentées (Q6), d'une part ; les reports de charge des assurances sociales vers l'aide sociale, d'autre part, sont bien attestés, mais leur ampleur à moyen terme doit être relativisée (Q8).

Une des limites de la plupart des études, et du présent rapport en particulier, est la difficulté de présenter l'importance relative des différents facteurs identifiés. Ils sont tous mis au même niveau, alors que certains sont plus déterminants que d'autres, que la plupart ne sont pas indépendants les uns des autres et qu'ils n'agissent pas tous simultanément.

La synthèse des études donnant des informations sur les facteurs de coûts et les causes de l'évolution des dépenses montre que les variables exercent une influence sur différents niveaux. Certaines, sur lesquelles les études convergent, décrivent des évolutions profondes de la société et de l'économie. À la hausse, elles sont à l'origine de besoins de protection accrus, donc d'une demande d'aide sociale plus forte : proportion des ménages unipersonnels et monoparentaux, proportion des personnes issues de la migration, des personnes faiblement qualifiées, des chômeurs de longue durée, volume du secteur à bas salaires, durée de perception plus longue des prestations, niveau de certains frais de base comme le logement et la santé. Elles reflètent des transformations de l'environnement et des politiques extérieures à l'aide sociale. Il n'est pas toujours possible d'influer, à court ou moyen terme, sur ces variables. En revanche, l'importance d'agir préventivement et sur la durée s'en trouve confirmée, qu'il s'agisse de l'encouragement précoce, de la formation à tous les âges, de la conciliation de la vie privée et professionnelle, de l'intégration sociale et professionnelle des migrants ou des mesures en faveur des travailleurs âgés. C'est dans cette optique que la Confédération soutient l'engagement des cantons et des communes dans ces domaines, et notamment dans le cadre du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018.

D'autres variables sont liées à des aménagements institutionnels qui, sans répondre aux causes profondes de la demande d'aide sociale, influent sur celle-ci, comme l'offre de prestations en amont de l'aide sociale. Les effets de la configuration des systèmes de prestations et des dispositifs de financement peuvent être majeurs même à court terme et changer considérablement la donne pour les collectivités territoriales qui financent l'aide sociale. On voit ici l'importance cruciale des mécanismes de compensation, d'une grande complexité. Il n'est pas étonnant dès lors que la réflexion sur ces aménagements soit d'actualité dans plusieurs cantons.

Ces différents types de variables et leurs effets respectifs doivent être bien distingués lorsqu'il s'agit de comparer les cantons ou d'interpréter l'évolution au fil du temps, faute de quoi l'augmentation des coûts peut être imputée à tort à l'un ou l'autre facteur, ce qui n'est pas sans conséquence pour la prise de décisions. Dans tous les cas, les dépenses d'aide sociale ne sont pas un élément à considérer isolément, sur lequel il serait possible d'agir au moyen d'un seul levier.

Bibliographie

Abrassart, Aurélien / Guggenbühl, Tanja / Stutz, Heidi (BASS), 2015, Évaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la Rente-pont (LPCFam), sur mandat du Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH), Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) du canton de Vaud. Berne : BASS.

Adam, Stefan et al., 2016, Explorative Studie zu den Erfolgsfaktoren von Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration, sur mandat du Programme national contre la pauvreté. Berne : OFAS (rapport de recherche n° 4/16)

Administration fédérale des finances AFF, 2015, Statistique financière 2013 de la Suisse. Rapport annuel. Neuchâtel : OFS (cité AFF 2015).

Arni, Patrick / Schiprowski, Amelie (IZA Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, Bonn), 2016, Evaluation der AVIG-Revisoin 2011 (Taggelder für Junge, Sanktionierungen), Analyse der Suchvorgaben der Arbeitsbemühungen. Berne SECO (Arbeitsmarktpolitik N° 44).

Belser, Eva Maria / Bächler, Thea, 2016, La couverture du minimum vital entre compensation des charges et transfert des charges, Exposé présenté à l'Assemblée générale de la CSIAS, Berne, 25.05.2016

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales CDAS 2016, Recommandations pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse dans les cantons (recommandations PEJ) du 19 mai 2016 (cité CDAS 2016).

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS, 2006, Régionalisation et professionnalisation des services sociaux, Sur la voie d'une aide sociale forte et efficace, Document de base de la CISAS. Berne : CSIAS (cité CSIAS 2006)

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS, 2014, Compensation intracantonale des charges dans l'aide sociale, Fiche d'information. Berne : CSIAS (cité CSIAS 2014).

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS, 2015, Concepts et normes de calcul de l'aide sociale. Berne : CSIAS (4^e édition 2005, mise à jour décembre 2015) (cité CSIAS 2015).

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS, 2016, Révision des normes 2015 – Mise en œuvre de la 2^e étape (au 1^{er} janvier 2017), 20 mai 2016. Berne : CSIAS (cité CSIAS 2016).

Conseil-exécutif du canton de Berne, 2015, Rapport social 2015, La lutte contre la pauvreté dans le canton de Berne. Berne.

Conseil fédéral, 2012, Violence et négligence envers les enfants et les jeunes au sein de la famille : aide à l'enfance et à la jeunesse et sanctions des pouvoirs publics. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Fehr (07.3725) du 5 octobre 2007. Berne : OFAS.

Conseil fédéral, 2015, Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources, Besoins et possibilités d'intervention. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 13.4010 Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national « Loi-cadre relative à l'aide sociale » du 6 novembre 2013, 26 février 2015. Berne : OFAS.

Conseil fédéral, 2017, Premières expériences avec le nouveau droit de la protection de l'enfant et de l'adulte, Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 14.3776, 14.4113 et 15.3614 du 29 mars 2017. Berne : OFJ.

Département de l'économie et de l'action sociale du canton de Neuchâtel, 2016, Rapport social 2015. Neuchâtel.

- Devaud, Laurence / Keller, Daniel, 2012, « La 4^e révision partielle de la LACI : effets sur les assurés et les finances de l'assurance-chômage », in : La Vie économique 9-2012, pp. 59-61.
- Direction de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg, 2016, Rapport sur la situation sociale et la pauvreté dans le canton de Fribourg, 2016. Fribourg : DSAS (cité DSAS 2016).
- Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne SAP, 2015, Rapport sur l'aide sociale matérielle 2012, 2013 et 2014. Berne : SAP (cité SAP 2015).
- Dubach, Philipp / Gardiol, Lucien / Guggisberg, Jürg / Stutz, Heidi, 2011, Ursachen der kantonalen Ausgabenunterschiede in der Sozialhilfe, Schlussbericht, im Auftrag der Sektion Sozialanalysen des Bundesamtes für Statistik. Berne : BASS (cité BASS 2011).
- Dubach, Philipp / Rudin, Melania / Oesch, Thomas, 2016, Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten, Schlussbericht, im Auftrag des Stadtrats von Winterthur. Berne : BASS (cité BASS 2016).
- Ecoplan, 2012, Einflussfaktoren auf die Sozialhilfequote im Kanton Bern. Berne : Office des affaires sociales du canton de Berne.
- Ecoplan / HES-SO Valais-Wallis, 2015, Evaluation Umsetzung des Kindes- und Erwachsenenschutzgesetzes im Kanton Bern, Bericht 1. Evaluationsphase im Auftrag des Kantonalen Jugendamts Bern. Berne : Ecoplan.
- Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, 2015, Ambulante und stationäre Kinder- und Jugendhilfe, Zahlen 2015. Bâle.
- Ferrari, Domenico et al., 2016, Sozialfirmen in der Schweiz, Grundlagen zur Beantwortung des Postulats Carobbio Guscetti «Rolle der Sozialfirmen» (13.3079). Rapport de recherche n° 9/16. Berne : OFAS.
- Fluder, Robert / Graf, Thomas / Ruder, Rosmarie / Salzgeber, Renate (BFH Soziale Arbeit), 2009, Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Forschungsbericht Nr 1/09. Berne: OFAS.
- Fluder, Robert / StremLOW, Jürg, 1999, Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Berne : Haupt. [cité dans evaluanda 2011]
- Guggisberg, Jürg / Bischof, Severin / Jäggi, Jolanda / Stocker, Désirée (BASS AG), 2015, Évaluation de la réadaptation et de la révision des rentes axée sur la réadaptation dans l'assurance-invalidité. Rapport de recherche n° 18/15. Berne : OFAS.
- Häfeli, Christoph (éd.), 2008, Das Schweizerische Sozialhilferecht. Luzern: Verlag Interact.
- Hümbelin, Oliver, 2016, Nichtbezugsquote von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden. Berne. Université de Berne (Social Sciences Working Paper No. 21)
- Indergand, Ronald / Beerli, Andreas, 2015, « Comprendre l'immigration des travailleurs qualifiés en Suisse », in : La Vie économique 12/15, pp. 46-49.
- Kempeneers, Pierre / Flückiger, Yves / Ferro-Luzzi, Giovanni (Observatoire Universitaire de l'Emploi OUE), 2008, Aide sociale 2008 : Explication et anticipation de l'évolution des dépenses et des bénéficiaires de l'aide sociale dans les limites des territoires cantonaux – Rapport final. Genève : Université de Genève, OUE (cité OUE 2008).
- Knöpfel, Carlo ; Frei, Patricia ; Janett, Sandra (ISOS/HAS/FHNW), 2016, Hilfswerke und öffentliche Sozialhilfe – von der Komplementarität zur Subsidiarität ? Eine Studie im Auftrag der Hilfswerke Caritas Schweiz, Heilsarmee und Schweizerisches Rotes Kreuz (SRK), Rapport final, Bâle, octobre 2016 (Schweizerisches Sozialarchiv, www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/381).
- Kolly, Michel / Patry, Eric, 2014, « Moins de rentes AI au détriment de l'aide sociale? », in : Sécurité sociale 1/2014, pp. 44-49.

Bibliographie

Leu, Robert E. / Burri, Stefan / Priester, T., 1997, Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Berne : Haupt.

Office fédéral de la statistique OFS, 2009, Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté : concepts et résultats. Neuchâtel : OFS (cité OFS 2009). [

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

Office fédéral de la statistique OFS, 2015, Rapport social de la Suisse 2015. Neuchâtel : OFS (cité OFS 2015).

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

Office fédéral de la statistique OFS, 2016, Protection sociale. Panorama. Neuchâtel : OFS (cité OFS 2016b).

Office fédéral de la statistique OFS, 2016, Statistique de l'aide sociale dans le domaine de l'asile (eAsyl). Résultats nationaux 2015. Neuchâtel OFS (cité OFS 2016c).

Pecoraro, Marco, 2012, « Rester ou partir : les déterminants de l'émigration hors de Suisse » ; in Wanner, Philippe (éd.), La démographie des étrangers en Suisse, Zurich et Genève : Seismo, pp. 141–155.

Piller, Edith Maud / Schnurr, Stefan, 2006, Zum Umgang mit «Problemjugendlichen» in der Schweiz. In: Sander, Uwe / Witte M. (Hg.). Erziehungsresistent? – «Problemjugendliche» als besondere Herausforderung für die Jugendhilfe. Baltmannsweiler: Schneider Hohengehren; pp. 93-120.

Rieder, Stefan / Bieri, Oliver / Schwenkel, Christof / Hertig, Vera / Amberg, Helen (Interface), 2016, Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht, Analyse der organisatorischen Umsetzung und Kennzahlen zu Leistungen und Kosten, Bericht im Auftrag des Bundesamts für Justiz. Lucerne : Interface (cité Interface 2016).

Salzgeber, Renate, 2012, «Auswirkungen der 4. AVIG-Revision auf die Sozialhilfe», in: Die Volkswirtschaft 9-2012, pp. 62-66.

Salzgeber, Renate, 2017, «Wie gross ist der Sozialtourismus tatsächlich?», in: BHF impuls 1/2017, pp. 31-34.

Salzgeber, Renate / Beyeler, Michelle / Schuwey, Claudia, 2016, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2015, 14 Städte im Vergleich. Berner Fachhochschule Soziale Arbeit/Initiative des villes pour la politique sociale.

Stadt St. Gallen, 2016, Postulatsbericht des Stadtrats «Sozialhilfe in der Stadt St. Gallen – ein breiter Fächer wichtiger Fragen», Vorlage Stadtparlament vom 9. Februar 2016, Nr. 3961.

Stadt Zürich, 2016, Geschäftsbericht 2015. Zurich.

Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, 2016, Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt, Aktualisierung 2015. Bâle.

StremLOW, Jürgen / Bieri, Annegret, 2010, Sozialhilfe: Die Schweiz im europäischen Vergleich, in: Baumann, Beat / StremLOW, Jürgen / Strohmeier, Rahel / Bieri, Annegret (Fachhochschule Luzern), Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz. Föderal geprägte Politikfelder im europäischen Vergleich. Berne: OFAS (Rapport de recherche n° 6/10).

Stutz, Heidi, 2005, Prognose der Kostenentwicklung in der individuellen Sozialhilfe, Einflussfaktoren, Prognosen anderer Sozialämter und Vorgehen beim Aufbau eines Prognosemodells, im Auftrag der Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (GEF). Bern: BASS (cité BASS 2005).

Tschudi, Daniela, 2015, Ausgleich oder Wettbewerb? Die Sozialhilfe im interkommunalen Sozillastenausgleich. Ein systematisierter Überblick über interkommunalen Sozillastenausgleichssysteme in der Schweiz und Überlegungen zum Kanton Zürich (Masterarbeit eingereicht Universität Bern).

Tschudi, Daniela, 2016, «Der interkommunale Ausgleich der Sozillasten», in: ZEWO 4/16, pp. 28-29.

Zellweger, Eric / Mabillard, Jérôme / Schusselé Filliettaz, Séverine (evaluanda), 2011, Les problématiques qui amènent à l'aide sociale et qui empêchent d'en sortir. État des lieux des connaissances. Rapport final; sur mandat de l'ARTIAS. Yverdon-les-Bains: ARTIAS (cité evaluanda 2011)

Annexe

Postulat 14.3915 Bruderer Wyss « Aide sociale. Faire toute la transparence sur l'évolution des coûts et sur les mandats attribués à des entreprises privées »

Texte du postulat du 25.9.2014

Le Conseil fédéral est prié d'établir dans un rapport un bref état de l'aide sociale dans les cantons afin de faire toute la transparence dans ce domaine. Ce rapport présentera notamment :

1. les prestations octroyées dans le cadre de l'aide sociale ainsi que l'évolution des coûts liés à ces prestations, y compris les interactions financières ;
2. le rôle des entreprises privées chargées de mettre en œuvre les mesures arrêtées par les autorités.

Cosignataires

Baumann, Berberat, Bischof, Comte, Cramer, Engler, Fetz, Fournier, Graber Konrad, Hêche, Hösli, Imoberdorf, Janiak, Kuprecht, Levrat, Lombardi, Luginbühl, Maury Pasquier, Minder, Rechsteiner Paul, Recordon, Savary, Stöckli, Zanetti (24)

Développement

Le débat actuel autour de l'aide sociale souffre d'interrogations diverses, d'une confusion de différents aspects et d'une généralisation aveugle à partir de cas particuliers. Une clarification de la situation contribuerait, d'une part, à rendre ce débat plus objectif et permettrait, d'autre part, de dresser un état des lieux en vue d'éventuelles actions.

Je prie donc le Conseil fédéral d'établir une base de données claire afin de faire toute la transparence dans ce domaine. Il ne suffit pas d'indiquer quelles prestations sociales sont octroyées et quelles mesures sont prises. Il faut également s'intéresser à l'évolution des coûts dans la durée (en chiffres absolus, par habitant et par rapport au PIB) ainsi qu'à la nature des interactions financières entre les coûts de l'aide sociale et les réformes des assurances sociales (AC, AI, etc.).

Le rapport fera également la lumière sur les entreprises chargées de mettre en œuvre les mesures arrêtées par les autorités. Il distinguera entre les acteurs du secteur socio-pédagogique (accompagnement de familles, placement d'enfants, par ex.) et les entreprises sociales qui recourent à des bénéficiaires de l'aide sociale pour des emplois simples. Là encore, il sera intéressant de présenter non seulement la situation actuelle, mais aussi l'évolution du nombre d'entreprises mandatées et de leur chiffre d'affaires dans la durée. Enfin et surtout, il faudra préciser les compétences en matière de surveillance de l'adjudication des mandats, de contrôle de l'utilisation des fonds publics et de contrôle de l'exécution des prestations convenues.

Avis du Conseil fédéral du 12.11.2014

Le Conseil fédéral reconnaît la nécessité de rendre le débat sur l'aide sociale plus objectif. À cette fin, il est prêt à présenter, en collaboration avec les cantons, un rapport qui se limitera toutefois à exploiter les données existantes et à montrer où l'information est lacunaire.

Proposition du Conseil fédéral du 12.11.2014

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

Postulat 14.3892 Groupe socialiste « Aide sociale. Renforcer la transparence plutôt que de faire de la polémique »**Texte du postulat du 25.09.2014**

Afin d'assurer davantage de transparence et une plus grande objectivité dans le domaine de l'aide sociale, le Conseil fédéral est chargé de présenter les informations suivantes dans le cadre d'un rapport :

1. Quelles prestations sociales (prestations matérielles ou aides immatérielles) sont-elles fournies chaque année dans les différents cantons? Qui ordonne l'octroi de prestations ou la prise de mesures? Qui prend en charge les coûts qui en résultent?

Y a-t-il eu des changements de compétence dans la prise en charge des frais liés aux prestations sociales?
2. Comment les coûts de ces prestations ont-ils évolué (en chiffres absolus, par habitant et en pourcentage du PIB) au cours des dix dernières années?
3. Quelles corrélations constate-t-on entre les réformes des différentes assurances sociales (AC, AI, etc.) et l'évolution des coûts de l'aide sociale?

Développement

Le débat sur les prestations et les coûts de l'aide sociale qui a lieu actuellement dans les médias se distingue par son caractère polémique exacerbé, par un manque d'informations détaillées et par une confusion générale du fait de l'existence de grandes différences entre les réglementations des divers cantons et communes. On constate en outre que les notions d'aide sociale et de mesures sociopédagogiques, d'une part, et de bénéficiaire de l'aide sociale et de personne ayant besoin d'assistance, d'autre part, sont fréquemment confondues, ce qui donne souvent lieu à des amalgames et à des propos discriminatoires. Compte tenu de la complexité du sujet, il faut faire preuve d'objectivité, faute de quoi toute tentative de débat raisonnable et ouvert sur les éventuelles mesures politiques à prendre sera vaine. Il est par conséquent indispensable d'assurer une plus grande clarté en ce qui concerne les coûts.

Avis du Conseil fédéral du 12.11.2014

Le Conseil fédéral reconnaît le besoin d'objectiver le débat sur l'aide sociale. À cet effet, il est prêt à présenter, en collaboration avec les cantons, un rapport qui se limitera toutefois à exploiter les données existantes et à montrer où l'information est lacunaire.

Proposition du Conseil fédéral du 12.11.2014

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.