



Inventaire et statistique financière de l'aide sociale au sens large

Bases générales

Neuchâtel, 2021

Éditeur: Office fédéral de la statistique (OFS)
Renseignements: info.social@bfs.admin.ch
Rédaction: Silvia Hofer Kellenberger, Jérôme Aymon, SHS
Contenu: Silvia Hofer Kellenberger, SHS
Domaine: 13 Sécurité sociale

Traduction: Services linguistiques de l'OFS
Langue du texte original: Allemand
Concept de mise en page: Section DIAM
Copyright: OFS, Neuchâtel 2021
Reproduction autorisée seulement avec l'accord préalable des auteurs

Table des matières

1	Introduction	3
2	L'aide sociale au sens large	3
2.1	Le système suisse de la protection sociale	3
2.2	Critères de délimitation de l'aide sociale au sens large	4
2.3	Catégories de prestation de l'aide sociale au sens large	5
3	Buts de l'inventaire et de la statistique financière	5
3.1	Inventaire	5
3.2	Statistique financière	5
4	Méthodologie et procédure de relevé	5
4.1	Inventaire	5
4.2	Statistique financière	6
4.3	Plateforme web	7
5	Autres informations	7
6	Bibliographie	7
7	Annexe: Prestations de l'inventaire 2020	8

1 Introduction

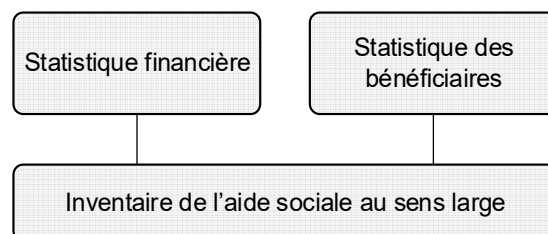
En Suisse, la protection sociale est fortement marquée par le fédéralisme. Les cantons et les communes prennent des mesures de leur propre chef pour prévenir et combattre la pauvreté. La diversité dans le domaine social est donc très grande. Les cantons allouent entre autres des prestations sociales sous condition de ressources, autrement dit des prestations sociales qui sont versées en fonction du besoin financier de la personne en détresse. En instituant la notion d'aide sociale au sens large, l'Office fédéral de la statistique (OFS) a créé une unité d'analyse reposant sur des points communs observables dans une grande partie des prestations sociales sous condition de ressources prévues par les cantons (voir le point 2.2).

Les prestations de l'aide sociale au sens large constituent un élément important de la politique sociale suisse. Elles interagissent étroitement avec d'autres systèmes de prestation de la sécurité sociale, par exemple avec les assurances sociales, qui sont réglementées au niveau fédéral. L'octroi des prestations de l'aide sociale au sens large incombe le plus souvent aux services sociaux des communes ou des régions. Les cantons se différencient non seulement au niveau de la palette des prestations (type et nombre de prestations), mais aussi à celui de l'organisation et de la structure de ces prestations. Chaque canton dispose de ses propres bases légales, dans lesquelles sont définis, entre autres, les différents seuils et conditions donnant droit à des prestations.

La Confédération, les cantons et les communes doivent pouvoir fonder leurs décisions et les mesures d'exécution sur des informations fiables, d'où la grande importance des statistiques dans le domaine de l'aide sociale. Les statistiques de l'aide sociale au sens large de l'OFS fournissent au niveau suisse des données, des analyses et des rapports sur les prestations sociales sous condition de ressources. Elles ont pour but de saisir de manière exhaustive les prestations de l'aide sociale au sens large, à la fois au niveau des bénéficiaires et à celui des dépenses. Trois éléments statistiques harmonisés entre eux sont tenus à cette fin (voir la fig. 1). L'**inventaire de l'aide sociale au sens large** sert de base pour délimiter les prestations à saisir et pour en établir une typologie. La **statistique financière de l'aide sociale au sens large** donne des informations sur l'aspect financier des prestations. Elle montre le niveau des dépenses consacrées aux diverses prestations (sans les frais de fonctionnement) par la Confédération, les cantons et les communes. La **statistique des bénéficiaires de l'aide sociale** fournit entre autres des informations sur le nombre de cas par prestation et par canton, sur les caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires et sur la durée de perception des prestations.

Figure 1

Source: Office fédéral de la statistique



2 L'aide sociale au sens large

2.1 Le système suisse de la protection sociale

Le système suisse de la protection sociale est marqué par le principe de subsidiarité. En premier lieu, chaque personne est responsable de garantir son propre niveau de vie. Des prestations publiques de base sont assurées en complément. Les assurances sociales forment le prochain niveau du système de protection: si une personne est exposée à un risque social, il importe de vérifier en premier si elle a droit à des prestations des assurances sociales. Si ce n'est pas le cas, le niveau suivant entre en jeu, autrement dit celui des prestations sociales sous condition de ressources. Ces prestations peuvent être subdivisées en quatre groupes:

1. **Prestations garantissant l'accès aux prestations publiques de base** : les prestations publiques de base sont en principe accessibles à tous et financées par les impôts. Elles comprennent le système éducatif, le système des assurances sociales, le système juridique, etc. Pour garantir l'accès à ces prestations à tous les membres de la société, différentes lois fédérales prévoient des prestations sociales spécifiques sous condition de ressources. On compte parmi celles-ci les subsides de formation, les subsides pour le paiement des cotisations aux assurances sociales (par ex. réduction individuelle des primes de l'assurance-maladie obligatoire), l'aide aux victimes d'infractions et l'assistance juridique/judiciaire gratuite. Ces prestations sont prévues par la législation fédérale et elles existent par conséquent dans tous les cantons.
2. **Prestations accordées lorsque les prestations des assurances sociales se révèlent insuffisantes ou ont été épuisées** : certaines prestations sociales sous condition de ressources sont octroyées lorsque les assurances sociales ne sont pas suffisantes. Pour compléter les allocations pour enfants et les allocations de maternité selon le droit fédéral, plusieurs cantons versent des allocations de naissance, de maternité et familiales. Par ailleurs, on trouve des prestations relevant du droit fédéral qui viennent s'ajouter aux prestations complémentaires à l'AVS/AI et à l'assurance-chômage.

3. **Prestations allouées en complément à une protection privée insuffisante** : lorsqu'elles ne disposent pas d'économies ou qu'une obligation d'entretien n'a pas été respectée, les personnes dans le besoin peuvent toucher des avances sur pensions alimentaires, voire des allocations individuelles de logement. Ces prestations sont elles aussi réglementées principalement au niveau cantonal.
4. **Prestations allouées dans le cadre de l'aide sociale publique** : l'aide sociale est accordée pour remédier aux situations de précarité pour lesquelles ni les assurances sociales ni le canton de domicile n'ont prévu de prestations spécifiques ou lorsque ces dernières n'arrivent pas à couvrir les besoins vitaux. Elle représente ainsi le dernier filet de sécurité du système de protection sociale. Contrairement aux assurances sociales et aux prestations sociales sous condition de ressources en amont de l'aide sociale, cette dernière n'est pas liée à un risque et est versée indépendamment de la cause de la précarité sociale. Dans le cadre de la statistique de l'aide sociale, ce type d'aide d'urgence est appelé *aide sociale économique* ou *aide sociale au sens strict*¹.

L'**aide sociale au sens large** désigne les prestations sociales sous condition qui servent en premier lieu à combattre la pauvreté (voir le point 2.2). Elle comprend des prestations appartenant aux groupes 2, 3 et 4.

2.2 Critères de délimitation de l'aide sociale au sens large

L'inventaire de l'aide sociale au sens large définit le catalogue de prestations ainsi que les catégories de prestations de la statistique de l'aide sociale. Pour l'intégration d'une prestation à l'inventaire les critères suivants s'appliquent. Il doit s'agir d'une prestation...

1. **sous condition de ressources**,
2. **directe** (aide à la personne),
3. fondée sur la **législation cantonale**,
4. financière sous forme d'une **allocation générale d'entretien**,
5. destinée à **combattre la pauvreté** et
6. dont l'**accès est garanti** pour autant que soient remplis les critères personnels d'octroi.

Prestation sous condition de ressources (1) : les prestations sociales sous condition de ressources ne sont allouées que si le besoin personnel de ressources financières est avéré. Elles sont octroyées sur la base d'une évaluation individuelle des besoins, c'est-à-dire d'un calcul des besoins. Les prestations dont l'octroi

est garanti par une assurance sociale indépendamment de la situation personnelle, par exemple les prestations des assurances sociales, ne sont pas des prestations sous condition de ressources et ne font pas partie de l'aide sociale au sens large.

Prestation directe (aide à la personne) (2) : dans les prestations de soutien publiques, on peut faire la distinction entre les aides à la personne (*Subjekthilfen*) et les aides orientées objet (*Objekthilfen*). L'inventaire de l'aide sociale au sens large ne prend en compte que les aides à la personne. Celles-ci reposent sur la tenue d'un dossier individuel pour chaque personne assistée. Le fait que la prestation aille directement à la personne concernée ou par exemple, dans le cas des aides au logement, soit versée au propriétaire (qui déduit ensuite ce montant du loyer) ne joue aucun rôle. Dans plusieurs cantons, les prestations sociales sous condition de ressources sont remplacées par des aides orientées objet². Celles-ci ne font pas partie de l'aide sociale au sens large.

Prestation fondée sur la législation cantonale (3) : sont relevées les prestations qui se fondent sur la législation cantonale. Les prestations communales et celles financées par des fonds privés ne sont pas relevées. L'élément déterminant est uniquement le niveau auquel la prestation a été instituée et non l'agent financeur ou l'exécution.

Prestation financière sous forme d'une allocation générale d'entretien (4) : seules des prestations en espèces régulières sont prises en considération dans l'inventaire. Les prestations en nature et les versements qui sont uniques par définition ne sont pas relevés. Un versement général d'entretien est une contribution générale à la subsistance. Les réductions ou les contributions accordées pour des prestations de service spécifiques ne sont pas prises en compte même si leur octroi et leur montant sont liés à des critères relevant de la situation économique de la personne bénéficiaire. Lorsqu'une prestation comporte en sus de la prestation en espèces des éléments non matériels (par ex. conseils en matière d'aide sociale), seule la prestation en espèces est relevée.

Prestation destinée à combattre la pauvreté (5) : dans le système de protection sociale, les prestations visant à garantir l'accès aux besoins de base ont plutôt une fonction de prévention de la pauvreté et non de lutte contre la pauvreté. Leur octroi ne présuppose pas l'existence d'une situation de détresse et vise au contraire à prévenir cette dernière. Les prestations visant à garantir les besoins de base ne sont pas prises en compte dans l'inventaire. Selon Wyss (1999: 9-10) il s'agit de prestations qui « *peuvent faire défaut sans engendrer à court terme de situation de besoin [...]. A long terme, en revanche, le fait qu'elles fassent défaut peut occasionner des dommages très importants pour la société dans son ensemble.* »

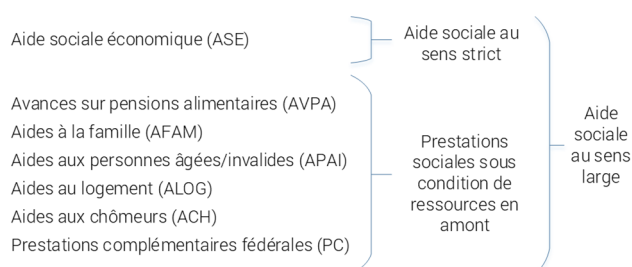
¹ Il existe des prestations sous condition de ressources qui, dans certains cantons, sont allouées dans le cadre de l'aide sociale alors que dans d'autres cantons, elles font partie de la palette des prestations cantonales sous condition de ressources qui sont allouées en amont de l'aide sociale.

² Prestations en nature, contributions de l'Etat aux frais d'exploitation des institutions, subventions de l'Etat pour des investissements dans l'infrastructure sociale ou dans la construction de logements

Prestation avec garantie d'accès (6) : pour certaines prestations sociales sous condition de ressources, il existe des conditions d'octroi qui ne sont aucunement en rapport avec les conditions personnelles de la personne requérante. On peut mentionner ici les aides au logement, dont l'octroi est lié à la disponibilité de certains logements. Si de tels logements ne sont pas disponibles, la prestation ne peut être octroyée bien que les conditions sur le plan du revenu, du domicile, de la situation familiale, etc. soient remplies. Ces prestations ne font pas partie de l'aide sociale au sens large et ne sont donc pas relevées. Car d'un point de vue systémique, on ne peut considérer sans autre que des prestations dont l'accès n'est pas garanti même lorsque les critères personnels d'octroi sont remplis servent à combattre la pauvreté: la part des personnes dans le besoin qui sont effectivement soutenues peut en effet se situer à un faible niveau et pourrait biaiser des analyses comparatives entre les cantons.

2.3 Catégories de prestation de l'aide sociale au sens large

Malgré de grandes disparités entre les cantons, il existe certains points communs entre les prestations sociales au niveau de leur fonction de protection sociale, ce qui permet de procéder à une catégorisation thématique inspirée du schéma de classification d'Eurostat (2008: 33 -34). Ce schéma comporte huit fonctions définies selon la raison de la détresse ou le risque social. Pour l'inventaire, la catégorisation a été adaptée aux particularités de la Suisse. L'inventaire de l'aide sociale au sens large comprend les catégories de prestation suivantes:



Outre l'aide sociale au sens large, l'inventaire et la statistique financière recensent aussi des prestations d'aide sociale dans les domaines de l'asile et des réfugiés.

3 Buts de l'inventaire et de la statistique financière

3.1 Inventaire

La diversité des législations cantonales dans le domaine de l'aide sociale au sens large a fait émerger des systèmes de prestations très différents d'un canton à un autre. L'inventaire de l'aide sociale au sens large dresse la liste des prestations cantonales et les

classe selon différentes catégories. Il permet d'identifier facilement la palette de prestations d'un canton et de la comparer avec celles des autres cantons. L'inventaire recense également les modifications légales pouvant être à l'origine, du moins en partie, de fluctuations du nombre de bénéficiaires et des données financières (par. ex. adaptation des conditions d'octroi d'une prestation). L'inventaire vise les buts suivants:

1. Il définit la liste des prestations saisies dans la statistique des bénéficiaires et dans la statistique financière.
2. Il sert de source d'informations pour la plausibilisation des données financières et des données sur les bénéficiaires de l'aide sociale au sens large et il facilite l'interprétation des données statistiques.
3. Il fournit des informations aux personnes travaillant dans la recherche sociale et économique dans le domaine de la sécurité sociale et à d'autres milieux intéressés.

3.2 Statistique financière

La statistique financière vise les buts suivants:

1. La statistique financière livre une **vue d'ensemble des dépenses** relatives aux prestations de l'aide sociale au sens large. Ces dépenses sont différenciées par canton, catégorie de prestation et agent financeur (Confédération, cantons, communes).
2. La statistique financière renseigne sur l'**évolution** des dépenses.
3. La statistique financière contribue à clarifier l'effet des différences cantonales (système de prestations, délimitations, organisation, etc.) sur le montant des dépenses et permet de comparer les prestations entre les cantons (voir Dubach et al. 2011).
4. L'évolution des dépenses combinée avec les comparaisons entre cantons permet de mesurer l'efficacité des décisions.

4 Méthodologie et procédure de relevé

4.1 Inventaire

L'OFS met à jour chaque année l'inventaire de l'aide sociale au sens large. Il s'appuie ce faisant sur les bases légales des différentes prestations sociales. Chaque prestation fait l'objet d'une **"fiche de prestations"** contenant des rubriques-types. Les prestations sont donc décrites de manière systématisée. Chaque rubrique contient un extrait des bases légales pertinentes, avec à la fin l'indication de l'article de loi concerné. Les rubriques qui ne sont pas pertinentes par rapport à une prestation donnée sont ignorées dans le descriptif de cette dernière.

Les rubriques de l'inventaire:

- 1 Définition de la prestation
- 2, 3 Bases légales fédérale et cantonale
- 4.1 Ayants droit
- 4.2 Exceptions légales parmi les ayants droit
- 4.3, 4.5, 4.7, 4.9, 4.10 Critères domicile, nationalité, délai de carence, âge, groupes spéciaux
- 4.11 Autres critères
- 4.12 Détermination des seuils d'attribution
- 4.13 Dispositions spéciales concernant les critères d'octroi
- 5.1 Définition du revenu et de la fortune déterminants
- 5.2 Prise en compte des revenus et fortunes d'autres membres
- 6.1 Nature de la prestation
- 6.2 Mode de calcul de la prestation
- 6.3 Montants alloués
- 6.4 Seuil minimal/maximal
- 6.6 Limitation dans le temps de la prestation
- 6.7 Remboursement
- 6.8 Liens avec des obligations/instructions
- 6.9 Disposition spéciale pour les prestations
- 7 Adaptation au renchérissement
- 8 Répartition du financement entre le canton et les communes
- 9 Particularités
- 10 Adresse de contact

L'inventaire recense par ailleurs toutes les modifications apportées aux bases légales fondant les prestations. Chaque **modification de loi** fait l'objet d'un petit résumé et peut être retrouvée grâce à la date d'entrée en vigueur. Lorsqu'une disposition légale porte sur plusieurs prestations, seules les modifications ayant trait directement à la prestation en question sont mentionnées. Les modifications qui touchent des domaines sans lien avec les rubriques mentionnées (par ex. organisation, procédure) ne sont pas indiquées.

Après chaque mise à jour, l'OFS envoie aux services cantonaux concernés, pour contrôle, les descriptifs des prestations et les résumés des modifications légales. La mise à jour n'est publiée qu'après la validation par les cantons.

4.2 Statistique financière

La statistique financière de l'aide sociale au sens large porte sur les dépenses nettes engendrées par l'octroi de prestations sous condition de ressources comprises dans l'inventaire. Elle est réalisée en application des critères de délimitation décrits au point 2.2 et des catégories de prestations énumérées au point 2.3. La **période d'enquête** coïncide avec l'année civile.

Le relevé porte sur les dépenses nettes effectuées par les cantons, les communes et la Confédération dans le cadre des prestations sociales cantonales. Pour la majorité des prestations sociales sous condition de ressources, il y a lieu de distinguer entre les *dépenses brutes* et les *dépenses nettes*. Les **dépenses brutes**

correspondent aux montants effectivement octroyés, les **dépenses nettes** s'obtiennent en déduisant de ces montants les **remboursements** (effectués par des parents ou des bénéficiaires, provenant de pensions alimentaires, d'avances sur des prestations d'assurance sociale ou d'autres prestations versées en amont, etc.). Les remboursements peuvent survenir des années plus tard; dans ces cas, il n'est pas possible de les rattacher aux prestations brutes correspondantes. La statistique financière relève les dépenses nettes à un niveau agrégé, selon l'hypothèse que les remboursements se répartissent également sur plusieurs années. Les remboursements sont donc imputés à l'année où ils sont effectués, indépendamment de celle où la prestation brute initiale a été versée.

Seules sont indiquées les **prestations liées à des personnes** (voir le point 2.2); les dépenses de fonctionnement (personnel, biens et services, infrastructure, etc.) ne sont pas relevées.

Les pouvoirs publics doivent amortir les créances que les débiteurs n'ont plus aucun moyen de rembourser du fait de leur situation financière. Ces **amortissements** n'apparaissent pas comme des prestations sociales sous condition de ressources dans la statistique financière, sauf s'ils reposent sur une décision consécutive à un calcul des besoins, comme dans le cas d'une avance sur pension alimentaire.

Le relevé annuel des données financières s'effectue en trois étapes :

1. **Préparation** : l'OFS collecte et saisit les informations en mains de la Confédération, dont les prestations complémentaires AVS/AI (Office fédéral des assurances sociales - OFAS) et l'aide sociale dans les domaines de l'asile et des réfugiés (Secrétariat d'Etat aux migrations - SEM).
2. **Relevé des données** : l'OFS invite les services cantonaux responsables à saisir les données les plus récentes sur la plateforme web ou à contrôler et à compléter les données déjà saisies par l'OFS.
3. **Apurement des données**: l'OFS contrôle et plausibilise les données saisies et demande si nécessaire des compléments d'information aux services cantonaux.

Exception pour les données de la Confédération :

Grâce à la statistique des PC de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), il existe déjà des données relevées au niveau fédéral pour les prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC). Afin de décharger les services cantonaux responsables de la livraison des données, la procédure est adaptée de la manière suivante dans le cas des PC :

Prestations complémentaires à l'AVS/AI : Les données de la statistique des PC de l'OFAS sont reprises directement. La ventilation entre les cantons et les communes est déterminée comme suit : 1) montant total – part de la Confédération ; 2) répartition des dépenses entre le canton et les communes sur la base de la clé de

répartition de l'année précédente. Les cantons se contentent d'annoncer une éventuelle modification de cette clé de répartition.

4.3 Plateforme web

La communication entre l'OFS et les services cantonaux s'effectue au travers d'une plateforme web de l'OFS ou par mail. Un compte d'utilisation de la plateforme est créé pour les personnes de contact. Elles peuvent y saisir les données financières concernant les prestations sociales qui sont de leur ressort et les compléter de commentaires mettant en lumière les spécificités cantonales. Elles peuvent consulter les descriptifs de prestations et les modifications légales indiquées dans l'inventaire et demander le cas échéant des modifications de ces informations. Une fois le relevé achevé, les données de l'inventaire et de la statistique financière sont publiées sur la plateforme web.

Adresse de la plateforme: www.aidesocialeasl.bfs.admin.ch

Les utilisateurs trouveront à cette même adresse un guide d'utilisation de la plateforme.

5 Autres informations

Inventaire et statistique financière des prestations sociales sous condition de ressources (prédécesseurs de l'inventaire et de la statistique financière de l'aide sociale au sens large): www.sozinventar.bfs.admin.ch, www.sozfinanzstatistik.bfs.admin.ch

La statistique de l'aide sociale sur le portail web de l'OFS: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/03.html>

Contact pour l'inventaire: sozinventar@bfs.admin.ch

Contact pour la statistique financière: finstat@bfs.admin.ch

6 Bibliographie

Dubach, Philipp et al. 2011. *Raisons des différences entre les cantons dans les dépenses d'aide sociale*. Etude réalisée par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) sur mandat de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Neuchâtel : OFS. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/aide-sens-large.assetdetail.348163.html>

Eurostat. 2008. Manuel ESSOSS. Le Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale (ESSOSS). Luxembourg: Commission européenne. <http://ec.europa.eu/eurostat/ramon/statmanuals/files/KS-RA-07-027-FR.pdf>

Schlanser, Regula. 2017. Aide sociale au sens large de 2006 à 2014. Neuchâtel: BFS. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/beneficiaires-aide-sociale-sens-large.assetdetail.2382201.html>



7 Annexe: Prestations de l'inventaire 2020

PRESTATIONS SOUS CONDITION DE RESSOURCES EN COMPLÉMENT DES ASSURANCES SOCIALES		
2.1	Prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC)	
2.1.1	Prestations complémentaires à l'AVS/AI (PC)	tous les cantons
2.2	Aides aux personnes âgées et personnes invalides (APAI)	
2.2.1	Kantonale Beihilfen zu den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	ZH, BS
2.2.3	Allocations cantonales complémentaires à l'AVS/AI	ZG, GE
2.2.8	Ausserordentliche Ergänzungsleistungen zur AHV/IV	SG
2.4	Aides aux chômeurs (ACH)	
2.4.1	Aide aux chômeurs	UR, ZG, SH, TI, JU
2.4.2	Rente-pont	VD
2.5	Aides familiales (AFAM)	
2.5.3	Erwerbsersatzleistungen für einkommensschwache Eltern	GL
2.5.4	Allocations de maternité	ZG, FR, SG, VD
2.5.7	Erwerbsersatzleistungen an alleinerziehende Elternteile/Familienzulagen für Nichterwerbstätige	SH
2.5.8	Elternschaftsbeihilfe	SG, AG
2.5.9	Assegno integrativo	TI
2.5.10	Assegno di prima infanzia	TI
2.5.11	Allocations en faveur des familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile	VD
2.5.12	Fonds cantonal pour familles	VS
2.5.16	Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien	SO
2.5.17	Prestations complémentaires pour familles	VD, GE
2.5.18	Prestations ponctuelles	VD
PRESTATIONS SOUS CONDITION DE RESSOURCES EN COMPLÉMENT D'UNE PROTECTION PRIVÉE INSUFFISANTE		
3.1	Avances sur pensions alimentaires (AVAP)	
3.1.1	Avances sur pensions alimentaires (AVAP)	tous les cantons (TI: non liées au besoin)
3.2	Aides au logement (ALOG)	
3.2.1	Mietzinsbeiträge nach Mietbeitragsgesetz (MBG)	BS
3.2.4	Allocation de logement	GE
PRESTATIONS SOCIALES SOUS CONDITION DE RESSOURCES DANS LE CADRE DE L'AIDE SOCIALE PUBLIQUE		
4.1	Aide sociale (ASE)	
4.1.1	Aide sociale	tous les cantons