

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Pourquoi une statistique suisse de l'aide sociale ?

Dossier préparé par l'Office fédéral de la statistique

Mars 2005

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

Les données pour la statistique de l'aide sociale sont désormais récoltées dans tous les cantons suisses. L'occasion de faire le point sur le pourquoi et le comment d'une telle entreprise. La statistique sociale, est-ce lisible, ça sert à quoi, c'est utile à qui, ça se fait comment? Ce dossier propose également des éclairages de différents responsables politiques des niveaux cantonal, communal et fédéral.

RIASSUNTO

I dati per la statistica dell'assistenza sociale sono ormai rilevati in tutti i cantoni svizzeri. E' l'occasione di fare il punto sul perché e il come di un simile lavoro. La statistica sociale è "leggibile", a cosa serve, a chi serve, come si costruisce? Questo dossier propone anche delle riflessioni di diversi responsabili politici a livello cantonale, comunale e federale.

Les travailleuses sociales et les travailleurs sociaux ainsi que les responsables politiques manquent souvent d'informations sur les bénéficiaires de prestations sociales dans leur commune ou dans leur région. S'agit-il surtout de personnes seules, de familles monoparentales, de familles nombreuses, de personnes âgées? Quel est le taux d'aide sociale de la commune? Quelle est la situation dans d'autres communes de taille comparable? La statistique suisse de l'aide sociale apportera, entre autres, des réponses à ces questions.

Cette statistique permettra également aux communes de planifier plus précisément leurs dépenses sociales. Celles-ci pourront mieux prévoir l'évolution de la situation. Le nombre de cas sociaux tend-il à augmenter ou à diminuer? Comment évoluent les dépenses? Combien y a-t-il de cas nouveaux, de cas résolus? Les communes pourront identifier précocement l'apparition de nouveaux groupes à risque, mesurer les effets des changements institutionnels dans le domaine de la protection sociale et prévoir les conséquences financières de ces changements.

Où sont relevées les données?

La statistique est basée sur un échantillon représentatif des communes de Suisse. Elle permet dès lors d'effectuer des comparaisons entre les cantons. Dans les cantons qui ont moins de 21 communes, le relevé est exhaustif (il se fait dans toutes les communes du canton). L'échantillon comprend environ 1200 communes sur les quelque trois mille que compte la Suisse. Mais comme vingt cantons ont opté pour un relevé exhaustif, le nombre de communes participant à la statistique sera en fait bien supérieur à deux mille.

Les données sont fournies par les services sociaux communaux et régionaux. Elles sont livrées en grande partie sur disquette soit au service statistique du canton, soit directement à l'Office fédéral de la statistique (OFS). Le relevé porte sur tous les dossiers pour lesquels une aide a été accordée en cours d'année. Grâce à cette statistique, les communes disposent de données standardisées qui peuvent être comparées directement avec celles d'autres communes, d'autres régions ou d'autres cantons, et qui peuvent servir de base à l'établissement de rapports sociaux. La statistique de l'aide sociale constitue également pour elles un instrument de planification financière et organisationnelle (controlling, benchmarking, etc.).

Comment les données sont-elles relevées? Quels sont les avantages pour les services sociaux?

On a voulu que la statistique de l'aide sociale offre aux communes un maximum d'utilité pour un minimum de travail supplémentaire. Pour y parvenir, il a fallu imaginer des solutions nouvelles, créer de nouveaux instruments d'enquête. C'est ainsi que l'OFS a développé, sous le nom de SOSTAT, un logiciel convivial de gestion des dossiers d'aide sociale, qui facilite à la fois la saisie des données statistiques et l'administration des dossiers. Le questionnaire d'enquête se présente sous la forme d'un système électronique de gestion des dossiers (SOSTAT), qui est intégré dans les activités administratives courantes des communes. L'administration y trouve son compte, moyennant une charge de travail relativement légère. Cette solution satisfait à la fois les besoins de l'OFS et ceux des communes. L'idéal serait de pouvoir prélever des données directement parmi celles qui sont de toute façon récoltées pour l'évaluation des dossiers de demandes d'aide sociale. Les autres systèmes électroniques de gestion des dossiers disponibles sur le marché ont été adaptés de façon à ce que les données relevées à des fins administratives soient également utilisables à des fins statistiques. Les communes ont dès lors le choix entre:

- Des systèmes de gestion des dossiers existant qui ont été complétés, en collaboration avec l'OFS, d'un module statistique (questionnaire statistique entièrement intégré). Le module assure le contrôle, l'adaptation et l'extraction des données.
- Le logiciel de gestion des dossiers SOSTAT
Les communes informatisées dont les services concernés ne sont pas pourvus d'un système de gestion professionnel pourront utiliser ce programme pour effectuer les relevés statistiques. En même temps, il leur facilitera le travail de saisie et de gestion des dossiers d'aide sociale.
- Un questionnaire sur papier
Pour les petites communes non informatisées qui ont peu de dossiers à gérer.

Et la protection des données?

Les données transmises sur disquette à l'OFS sont stockées dans une banque de données. Les données sont codées pour la transmission et pour le stockage afin d'assurer leur protection et leur anonymat. Une procédure mise au point spécialement pour la statistique de l'aide sociale avec le concours des services de cryptologie du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et du sport (DDPS) offre une protection absolue contre toute identification des personnes lors du transfert des données. Sont applicables les principes de protection des données de la loi du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (art. 14 à 17), de la loi fédérale sur la protection des données (art. 22) et de l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux.

Quelles analyses permet la statistique de l'aide sociale?

La statistique de l'aide sociale offre un potentiel d'analyse important. Elle permet notamment de:

- calculer des indicateurs propres à guider la politique sociale
- analyser les rapports entre l'aide sociale et d'autres types de prestations (par ex. les prestations complémentaires)
- analyser les données dans la durée; on pourra identifier des types de parcours et des biographies caractéristiques, effectuer des analyses transversales et des analyses longitudinales susceptibles de mettre en évidence de nouveaux types de risques
- effectuer des analyses d'efficacité.

Les indicateurs sociaux quantitatifs se rapportent aux fonctions suivantes de l'aide sociale:

- groupes cibles (effectif et structure):
 - part des personnes et des ménages bénéficiant d'une aide sociale
 - personnes et ménages aidés selon des critères démographiques
 - personnes et ménages aidés selon des critères socio-économiques (situation professionnelle, taux d'occupation, etc.)
- fonction d'intégration
 - taux d'entrée et de sortie
 - durée de l'aide, typologie des bénéficiaires de longue durée et des bénéficiaires de courte durée
 - prestations financières par ménage et par personne
- fonction d'aide transitoire
 - part des personnes recevant une aide transitoire (avances)
 - part du revenu (par types de revenu)

Résultats de la statistique suisse de l'aide sociale

Quels groupes de la population présentent un risque élevé de dépendre un jour des prestations de l'aide sociale? Quelle est la situation budgétaire des ménages bénéficiaires? Pendant combien de temps l'aide est-elle versée et pour quelles raisons cesse-t-elle de l'être? Quelles régions sont plus particulièrement concernées? La statistique de l'aide sociale, établie sur des bases fiables, doit permettre de répondre à de telles questions. Les premiers résultats d'un certain nombre de cantons sont à présent disponibles. Nous en présentons ci-après une brève synthèse.

Des groupes d'âges différemment touchés

La statistique de l'aide sociale s'intéresse en premier lieu aux risques, pour les différents groupes de la population, de dépendre un jour de l'aide sociale, un sujet important s'il en est. Le *graphique 1* (en annexe) donne le taux de bénéficiaires de l'aide sociale par groupe d'âges (proportion de bénéficiaires dans le groupe de population considéré) dans le canton de Zurich. Ce taux est le plus élevé, avec 7%, chez les enfants de trois ans. Puis il baisse chez les enfants plus âgés et les jeunes de moins de 21 ans. Chez les personnes de 21 à 26 ans, ainsi que chez celles de 35 à 40 ans, le taux de bénéficiaires augmente à nouveau. Ces âges sont ceux où l'on fonde une famille et où les frais occasionnés par les enfants et leur éducation peuvent créer des difficultés financières insurmontables. A cela s'ajoute le fait qu'à cet âge, déjà, il n'est pas rare qu'un divorce intervienne; or le divorce est une des grandes causes de pauvreté.

Situation familiale et du ménage: un élément déterminant de la dépendance à l'égard de l'aide sociale

La situation familiale est le deuxième aspect important considéré par cette statistique. Si l'on compare la structure des ménages bénéficiaires de l'aide sociale à celle de l'ensemble de la population, on constate que les personnes vivant seules, les familles monoparentales et les familles ayant plus de deux enfants sont nettement surreprésentées. Dans le canton de Zurich, 63% des dossiers concernent des personnes vivant seules et 19% des familles monoparentales.

Le *tableau 1* (annexe) montre la structure des bénéficiaires de l'aide sociale en comparaison cantonale. Dans le canton de Lucerne, 62% des cas traités concernent des ménages d'une personne et 26% des familles monoparentales. Cette structure des bénéficiaires se retrouve dans les cantons de Berne, de Thurgovie et des Grisons, à cela près que la proportion de personnes seules est un peu plus élevée dans les cantons de Berne, de Nidwald et de Thurgovie.

Situation budgétaire des ménages

Un troisième aspect considéré par la statistique de l'aide sociale est celui de la situation budgétaire des ménages concernés. Il est en effet important de connaître la part que représente l'aide sociale dans leur budget. Il ressort de l'exploitation des données du canton de Zurich que plus de la moitié des personnes seules qui touchent l'aide sociale n'ont pas d'autres moyens de subsistance, qu'il s'agisse de revenus professionnels ou d'autres prestations sociales. Pour les familles ayant des enfants et les familles monoparentales, en revanche, l'aide sociale vient souvent en complément d'un revenu professionnel insuffisant. Ces résultats mettent en évidence l'importance de l'insertion professionnelle, un revenu suffisant étant le meilleur moyen de devenir indépendant de l'aide sociale.

Dynamique du recours à l'aide sociale

La statistique de l'aide sociale fournit encore des indications précieuses sur la dynamique du recours à cette aide. Il est par exemple possible de déterminer la durée pendant laquelle quelqu'un est tributaire de l'aide sociale. A long terme, il est également possible d'identifier des biographies et des situations problématiques spécifiques. Les premiers résultats de la statistique de l'aide sociale montrent que beaucoup de personnes touchent cette aide pendant assez longtemps. Dans la plupart des cantons pour lesquels on dispose des chiffres pour l'année 2002, bien plus de la moitié des bénéficiaires ont touché l'aide pendant plus d'un an. Ces résultats montrent que la réinsertion économique des bénéficiaires de l'aide sociale n'est que très difficilement réalisable. Pour comprendre la dynamique du recours à l'aide sociale, il est important de savoir pour quelles raisons une personne ou un ménage cesse de dépendre de cette aide. Dans le canton de Zurich, un tiers des dossiers est réglé parce que la situation économique des bénéficiaires s'est améliorée (nouvel emploi ou augmentation du taux d'occupation, p. ex.). Pour un autre tiers, l'aide sociale est relayée par les prestations d'une assurance sociales (AI, AC, p. ex.). Enfin, près de 20% des dossiers sont clos par suite du déménagement des bénéficiaires. Il faudra attendre que l'enquête ait été réalisée pendant plusieurs années pour pouvoir déterminer si ces personnes continuent d'être secourues dans une autre commune ou un autre canton.

Concentration des cas dans les centres

La répartition de l'aide sociale par région est une autre information importante. Il ressort du rapport social 2003 du canton de Zurich que le taux d'aide sociale varie fortement en fonction de la situation et de la grandeur des communes. Si, dans l'ensemble du canton, 3,2% de la population touche des prestations d'aide sociale, ce taux est supérieur à 4,5% à Zurich et à Winterthur. Dans les districts plutôt ruraux d'Affoltern, d'Andelfingen et de Winterthur-Land, il est inférieur à 2%.

Si l'on veut pouvoir exploiter toutes les ressources de la statistique de l'aide sociale, il faudra cibler les efforts ces prochaines années afin d'optimiser la qualité des données. C'est là que les services sociaux et chacun de leurs collaborateurs ont un rôle important à jouer. Leur travail fournit les bases même de la statistique de l'aide sociale. Nous les remercions donc vivement de leur précieux concours.

Robert Fluder
Chef de la section Sécurité sociale de l'OFS

Annexes

Tableau 1: structure des cas, comparaison de certains cantons entre eux (2002)

	Personnes seules	Couples sans enfants	Familles monoparentales	Couples ayant des enfants	Autres
ZH	63%	6%	19%	12%	0.40%
BE	72%	4%	16%	7%	1%
LU	62%	3%	26%	8%	1%
TG	73%	3%	16%	7%	1%
NW	72%	2%	26%	0%	0%
GR	59%	4%	26%	10%	1%

Source : OFS, statistique de l'aide sociale 2002.

Statistique de l'aide sociale : état des travaux

Dans les premiers cantons, les données de la statistique de l'aide sociale sont relevées déjà depuis 2001. Les résultats du canton de Zurich sont disponibles pour la troisième année consécutive et le troisième rapport social de ce canton vient de paraître. Pour 2003, on dispose des statistiques de 13 cantons. En 2004, les services sociaux de 25 cantons ont fourni des données. Le dernier canton restant procédera à son tour cette année à la collecte de données. En 2005, le relevé couvrira ainsi pour la première fois la totalité de la Suisse.

Les deux graphiques sont extraits de la publication «Rapport social du canton de Zurich 2003» et ont été établis sur la base des données relevées en 2003 dans les services sociaux du canton de Zurich pour la statistique suisse de l'aide sociale.

La Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales soutient la statistique de l'aide sociale

La Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales plaide depuis des années en faveur de la création d'une statistique suisse de l'aide sociale. Dans notre système fédéraliste, une bonne vue d'ensemble des prestations existantes est indispensable à des fins de coordination. La statistique fournit des données utiles à la réforme de la péréquation financière (RPF), qui a été votée en novembre 2004 et qui entrera en vigueur en 2006. Surtout, elle fournit aux cantons et aux communes des données précieuses pour la gestion et la planification de leurs prestations sociales et pour l'établissement de rapports internes.

C'est un gros travail que de mettre sur pied une telle statistique en collaboration avec 26 cantons et avec des milliers de communes (dont les structures et les équipements informatiques sont très divers). La situation des finances publiques ne facilite pas les choses. Les restrictions budgétaires, les programmes d'économies fédéraux et cantonaux compliquent la réalisation du projet et imposent certains compromis.

Néanmoins les travaux avancent. Les difficultés ne doivent en aucun cas remettre en cause ce qui a été réalisé jusqu'ici au prix de patients efforts. Dans les circonstances présentes, il faut accepter de ne pas pouvoir produire immédiatement toutes les données qu'on voudrait, pourvu que l'objectif principal, à savoir l'introduction prochaine de la statistique de l'aide sociale dans tous les cantons, puisse être atteint. Il faudra donc se contenter dans un premier temps de résultats moins complets que prévu.

Vu la complexité du projet, il faut s'unir pour affronter ensemble les difficultés présentes, et il faut que chacun soit prêt à faire des compromis. Je remercie l'OFS et tous les responsables fédéraux et cantonaux pour le travail qu'ils ont accompli jusqu'ici et je leur souhaite beaucoup de succès dans la phase finale de réalisation de cette entreprise.

Dr. Ruth Lüthi, conseillère d'Etat
Présidente de la CDAS

La statistique de l'aide sociale: point de vue de l'«Initiative des Villes»

L'Initiative des Villes – organe dépendant de l'Union des Villes Suisses – est le porte-parole des Villes auprès de la Confédération et des cantons pour les questions de politique sociale. Elle œuvre notamment pour une meilleure harmonisation des dispositifs de sécurité sociale de la Confédération, des cantons et des communes.

C'est dans les villes que les problèmes sociaux se manifestent toujours en premier. Lorsqu'il s'agit d'affronter les effets négatifs des changements sociaux, l'aide sociale communale est en première ligne. En période de récession économique, le chômage frappe surtout les villes et se traduit – après un certain délai – par une hausse du nombre de cas traités par les services sociaux. Ce sont les villes qui paient, dans une large mesure, le prix des lacunes de notre système de sécurité sociale. Elles recueillent toujours plus de personnes qui ne sont pas prises en charge par les assurances sociales, finançant ainsi des problèmes structurels comme celui des familles pauvres et des «working poor».

Les villes membres de l'Initiative s'emploient depuis cinq ans à relever des données relatives à l'aide sociale au plan communal. Le but de ces relevés – auxquels participaient en 2003 les villes de Bâle, Berne, Frauenfeld, Lucerne, Saint-Gall, Schaffhouse, Uster, Winterthour et Zurich – est de mettre en évidence les évolutions qui se produisent dans la société et de repérer les problèmes suffisamment tôt pour pouvoir y faire face efficacement et pour débloquer à temps les moyens financiers nécessaires.

Les données relevées sont précieuses pour guider les politiques sociales communales, elles permettent des comparaisons entre les villes (benchmarking) et contribuent à améliorer la coordination avec les différentes branches de la sécurité sociale des cantons et de la Confédération. Le relevé de ces données est un travail considérable pour les villes, d'autant qu'il pose des problèmes méthodologiques dus à la diversité des législations cantonales.

L'Initiative des Villes fonde dès lors de grands espoirs sur la mise sur pied rapide de la statistique suisse de l'aide sociale. Dans le cadre de cette statistique, les villes fournissent une fois par an des données offrant toutes les garanties de qualité; ces données sont collectées partout selon les mêmes principes et sur la base des mêmes définitions; elles sont de ce fait comparables entre elles. Livrées à l'Office fédéral de la statistique, elles sont disponibles pour toute analyse en rapport avec l'aide sociale – elles remplissent dès lors le même rôle que les données produites dans le cadre de l'Initiative des Villes.

Jusqu'ici, les villes de Suisse romande et du Tessin n'ont pas pu être associées à l'Initiative des Villes en raison de la grande diversité d'organisation de l'aide sociale dans ces cantons. Ces problèmes méthodologiques devraient pouvoir être résolus dans le cadre de la statistique suisse de l'aide sociale. L'Office fédéral de la statistique ayant déjà été impliqué, comme conseiller, dans le calcul des données de l'Initiative des Villes, la possibilité de comparer avec les relevés passés devrait pouvoir être garantie. L'Initiative des Villes est donc favorable à la mise en œuvre rapide de la statistique suisse de l'aide sociale dans tous les cantons et elle attend avec intérêt les premiers résultats de cette statistique. Le système de détection précoce des problèmes sociaux des villes pourra ainsi remplir pleinement son rôle.

Ruedi Meier

Président de l'Initiative des Villes
Chef du département des affaires
sociales de la Ville de Lucerne

Michael Hohn

Groupe de travail des cadres supérieurs de
l'Initiative des Villes
Chef de division à l'Office des affaires sociales
de la Ville de Berne

Les données de la statistique suisse de l'aide sociale: des bases d'informations essentielles pour prendre des décisions politiques

Les élus politiques sont amenés à prendre des décisions dans de multiples domaines dans le courant d'une législature, entre autres aussi dans le domaine de la sécurité sociale. Les différentes crises d'emploi et périodes de stagnation économique qui se sont suivies dans le courant des années nonante ont amené les parlementaires fédéraux à se pencher sur plusieurs dossiers de nature sociale. D'ailleurs, plusieurs motions et interpellations ont été déposées durant ce laps de temps afin d'obtenir davantage de données statistiques nécessaires à la prise de décisions.

Dans le courant de la précédente législature (2001-2003), des dossiers importants ont été traités par les chambres fédérales. En particulier, la 11e révision de l'assurance vieillesse et survivants (AVS), la 1e révision de la Loi sur la prévoyance professionnelle (LPP), la 4e révision de l'assurance invalidité (AI) et la 3e révision de la Loi sur le chômage. Or, l'analyse en profondeur de ces dossiers a mis en évidence l'importance et la nécessité de disposer de données statistiques fiables.

Dans ce contexte, la statistique suisse de l'aide sociale, qui sera relevée dans l'ensemble des cantons suisses d'ici fin 2004, fournira une base d'informations statistiques vaste qui permettra, d'une part, de mieux connaître la situation sociodémographique et financière des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse. D'autre part, ces données donneront des indications, sur une période de quelques années, sur les effets des modifications législatives dans le domaine des assurances sociales par rapport aux montants octroyés pour l'aide sociale. En effet, l'aide sociale représente le dernier filet après les assurances sociales auxquelles les personnes qui n'arrivent pas à subvenir à leurs besoins ont recours. Ainsi, une réduction du nombre de jours d'indemnisation chômage a de fortes chances d'augmenter le nombre de demandes de prestations d'aide sociale. De plus, la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale mettra en évidence les interactions existantes entre les différentes assurances sociales et donnera une vision globale du système des assurances sociales en Suisse.

La saisie des données pour la statistique de l'aide sociale se fait au niveau des communes et des services sociaux régionaux. Elle représente un effort important de la part des assistantes sociales et assistants sociaux. C'est grâce à cet engagement que les collectivités publiques et les représentants politiques disposent des données permettant de répartir les deniers publics de manière juste. De bonnes bases statistiques doivent également pouvoir mettre en évidence si les assurances sociales existantes répondent aux besoins de la population de manière efficace ou s'il existe des lacunes dans le système des assurances en Suisse. C'est pourquoi, nous comptons sur l'Office fédéral de la statistique pour disposer de meilleures informations statistiques dans un futur proche.

Christine Egerszegi-Obrist
Conseillère nationale