

Document de base

Nombre de bénéficiaires et coûts de l'aide sociale 2020 - 2025

Estimation de la hausse liée aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire

Berne, juillet 2022

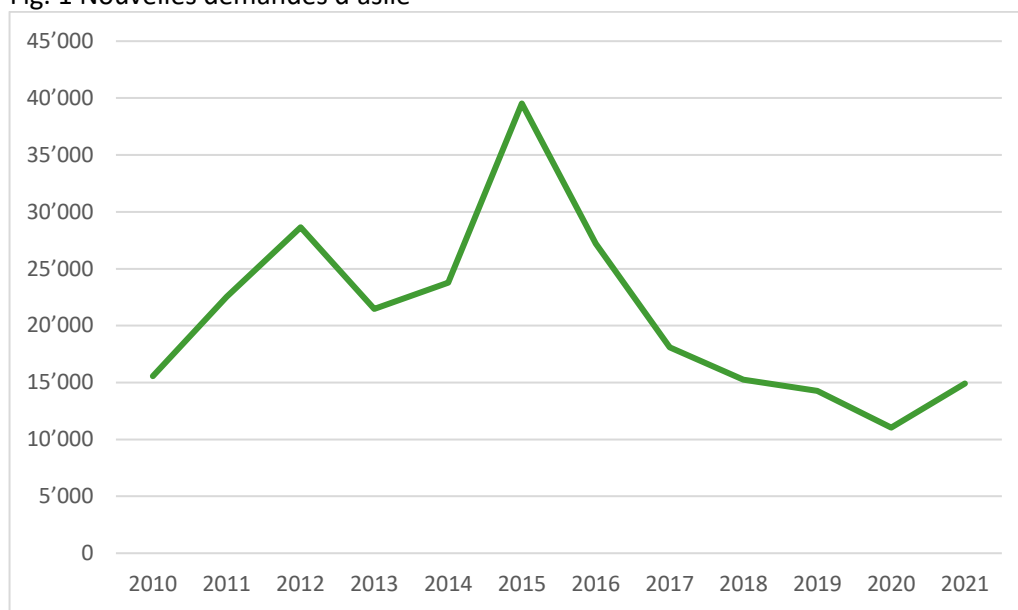
Table des matières

1.	Point de départ	3
2.	Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale.....	4
2.1.	Entrées.....	4
2.2.	Sorties	4
2.3.	Taux d'aide sociale.....	5
3.	Coûts de l'aide sociale	6
4.	Conclusion.....	6
	Liste des abréviations	8

1. Point de départ

La Suisse a enregistré un très grand nombre de demandes d'asile entre 2014 à 2016. Le dernier pic de demandes remonte à la fin des années 1990. Depuis lors, le nombre de demandes a considérablement diminué

Fig. 1 Nouvelles demandes d'asile



Source: statistique en matière d'asile SEM

Les réfugiés au bénéfice de l'asile (permis B) sont soutenus par la Confédération durant les cinq premières années qui suivent le dépôt de leur demande d'asile. Les personnes et les réfugiés admis à titre provisoire (permis F) sont pris en charge par la Confédération pendant 7 ans à compter de la date de leur entrée en Suisse. Au-delà, ce sont les cantons et les communes qui prennent le relais. Les personnes arrivées en Suisse en 2015 et ayant obtenu ensuite le statut de réfugié sont passées sous la compétence des cantons et des communes depuis 2020. Il en va de même pour les personnes admises à titre provisoire à partir de 2022. Ce changement devrait entraîner une hausse des coûts de l'aide sociale pour les cantons et les communes. Les médias ont publié plusieurs estimations de cette progression, mais celles-ci se fondent sur des sources de données imprécises et présentent d'importantes variations. La CSIAS a donc développé son propre modèle de calcul à partir des données des statistiques en matière d'asile et de la LEI du SEM, ainsi que de la statistique sur l'aide sociale de l'OFS.

Effets de la guerre en Ukraine

De nombreuses personnes ont fui l'Ukraine pour se réfugier en Suisse en raison de la guerre qui fait rage dans leur pays. Le 11 mars 2022, le Conseil fédéral a activé le statut de protection S pour ces personnes, lesquelles obtiennent ainsi rapidement une protection sans passer par la procédure d'asile ordinaire. Elles peuvent ainsi demander l'aide sociale en

matière d'asile. A la fin juin 2022, près de 60 000 Ukrainiens au bénéfice d'un statut de protection S étaient enregistrés en Suisse. Au bout de cinq ans au plus tôt, les personnes à protéger reçoivent une autorisation de séjour B, dont la durée est limitée jusqu'à la levée de la protection temporaire. La Confédération soutient les personnes bénéficiant du statut de protection S avec un forfait global pendant les cinq premières années, puis avec un forfait réduit de moitié de la cinquième à la dixième année. Ensuite, la responsabilité revient entièrement aux cantons et aux communes. C'est pourquoi, ces personnes ne sont pour le moment pas prises en compte dans l'estimation.

2. Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale

L'estimation de l'accroissement du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale lié aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire est basée sur les trois facteurs suivants: les entrées, les sorties et le taux d'aide sociale.

2.1. Entrées

Les statistiques en matière d'asile et de la LEI fournissent des informations sur le nombre de personnes vivant en Suisse en tant que personnes ou réfugiés admis à titre provisoire (AP/RAP) ou en tant que réfugiés reconnus avec asile (R). Ces mêmes statistiques renseignent aussi sur la durée du séjour de ces personnes en Suisse.

Il en ressort que 46 600 AP/RAP vivaient en Suisse au 31 décembre 2021, dont 28 400 depuis moins de 7 ans et 18 200 depuis plus de 7 ans (AP7+ et RAP7+). Sur les 53 200 R recensés en Suisse, 24 200 avaient déposé une demande d'asile ayant abouti à leur reconnaissance en tant que réfugiés moins de 5 ans auparavant et 29 900 R plus de 5 ans auparavant (R5+). S'agissant des réfugiés statutaires réinstallés, la compétence financière est transférée aux cantons après 7 ans de séjour en Suisse (RER7+). Dans la statistique considérée, ils sont comptabilisés avec les R5+ en fonction de la durée.

Selon les données de la statistique en matière d'asile des dernières années, l'effectif des AP/RAP a baissé en moyenne de 35 % pendant les 7 années de compétence fédérale, tandis que celui des R a reculé de 3 % en moyenne pendant les 5 années de compétence fédérale. A partir des indications concernant la reconnaissance du statut de réfugié ou l'octroi d'une admission provisoire, mais aussi en tenant compte des taux de sortie, il est possible de calculer le nombre de personnes qui devraient passer sous la compétence des cantons et des communes entre 2022 et 2025. La hausse annuelle a atteint le niveau le plus haut en 2021 et 2022 avec 5600 et 7700 personnes respectivement. Le pic des demandes d'asile enregistré en 2015 a pour effet de grossir les effectifs en 2020 (R) et en 2022 (AP/RAP). La diminution du nombre de demandes d'asile amorcée en 2017 se fera ressentir à partir de 2023 (voir tableau 1: évolution et prévision du nombre de bénéficiaires jusqu'en 2024).

2.2. Sorties

En ce qui concerne les AP/RAP, le pourcentage moyen de sorties au cours des 7 premières années de séjour s'élevait à 13 % par an entre 2015 et 2021. Dans le cas des R et pendant

les 5 premières années depuis le dépôt de la demande d'asile, la proportion de sorties s'inscrivait à 3,5 % par an de 2017 à 2021. C'est à partir de ces deux taux que sont calculées les valeurs de 2022 à 2025.

2.3. Taux d'aide sociale

Selon la statistique de l'aide sociale de l'Office fédéral de la statistique, le taux d'aide sociale des AP7+/RAP7+ et des R5+ est demeuré stable ces dernières années (période de comparaison 2012 et 2016 respectivement à 2020) et s'établit à une valeur quasiment identique, légèrement supérieure à 70 % pour les deux groupes. En 2019 et 2020, le taux d'aide sociale est descendu pour la première fois en dessous de 70 % (pour les AP7+ / RAP7+ à 67,6 % en 2020 ; pour les R5+ à 68,4 % en 2019, respectivement à 64,1 % en 2020). Le modèle de calcul prend en compte la moyenne des années 2018 et 2019. Il en résulte un taux d'aide sociale prévisionnel de 70,0 % pour AP7+ / RAP7+ et de 68,1 % pour les R5+ / RER7+.

Tableau 1: Evolution et prévision du nombre de bénéficiaires de 2020 à 2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Effectif AP7+ et RAP7+ au 31.12.	15 119	18 195	25 875	26 338	25 465	24 042
Augmentation durant l'année	2738	4981	10 045	3827	2551	1887
Sorties en cours d'année	1655	1905	2365	3364	3424	3310
AP7+ et RAP7+ bénéficiaires de l'aide sociale pendant l'année	10 215	12 737	18 113	18 437	17 826	16 829
Taux d'aide sociale	67.6 %	70.0 %	70.0 %	70.0 %	70.0 %	70.0 %
Effectif R5+ et RER7+ au 31.12.	25 982	29 036	32 385	35 817	39 523	42 363
Augmentation durant l'année	8595	3883	4365	4565	4960	4223
Sorties en cours d'année	620	963	1016	1133	1254	1383
R5+ bénéficiaires de l'aide sociale pendant l'année	16 667	19 774	22 054	24 391	26 915	28 849
Taux d'aide sociale	64.1 %	68.1 %	68.1 %	68.1 %	68.1 %	68.1 %
Nombre total de bénéficiaires	26 882	32 511	40 167	42 828	44 741	45 678
Augmentation de l'effectif des bénéficiaires par rapport à l'année précédente	4627	5629	7657	2661	1913	937

Source: Asylstat 31.12.2021, SoStat 2020, estimations propres, les chiffres définitifs sont marqués en gra.

3. Coûts de l'aide sociale

Les coûts par bénéficiaire de l'aide sociale ont continuellement augmenté ces dernières années, passant de 9414 francs en 2012 à 10 373 francs en 2019. En 2020, les coûts s'élevaient à 10 278 francs.

L'estimation part d'une croissance similaire de 1,1 % des dépenses par bénéficiaire pour les années 2021 à 2025.

Tableau 2: dépenses nettes de l'aide sociale pour les AP /RAP /R 2018 -2025

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Nombre total de bénéficiaires	18 186	22 255	26 882	32 511	40 167	42 828	44 741	45 678
Aide sociale / année / bénéficiaire (CHF)	10 324	10 373	10 278	10 391	10 505	10 621	10 738	10 856
Total des dépenses de l'aide sociale/ année (en mio. de francs), tous les R/AP	187.75	230.85	276.29	337.82	421.97	454.88	480.42	495.88
Augmentation par rapport à 2018 (en mio. de francs)	0	43.10	88.54	150.01	234.22	267.12	292.67	308.12

Quelle: SoStat 2020, Finanzstatistik Sozialhilfe 2020, eigene Schätzungen. Definitive Zahlen sind fett markiert.

4. Conclusion

Le scénario de référence esquissé dans le présent document se rapporte aux développements observés dans les dernières années qui ont précédé le lancement de l'Agenda Intégration et se caractérisaient par une conjoncture favorable. Le lancement de l'Agenda Intégration en 2019 devrait exercer un impact potentiellement positif sur le taux d'activité des AP /RAP et des R/RER avec à la clé, une baisse des coûts de l'aide sociale.

Les estimations permettent de tirer les conclusions suivantes :

- Les personnes ayant déposé une demande d'asile en Suisse entre 2014 et 2016 passent sous la compétence des cantons entre 2019 et 2023. Dans l'hypothèse d'une évolution similaire en termes d'emploi et de durée du séjour, ce changement aura pour effet d'augmenter le nombre d'AP7+ / RAP7+ et de R5+ / RER7+ soutenus par des fonds cantonaux et communaux dont l'effectif devrait passer de 18'200 personnes environ en 2018 à quelque 45'700 personnes en 2025. Il est cependant peu probable

que cette hausse se poursuive au même rythme au cours des années suivantes, il faut plutôt s'attendre à une nouvelle baisse du nombre de demandeurs d'asile tributaires de l'aide sociale. Les calculs indiquent que le nombre de personnes admises à titre provisoire diminuera légèrement à partir de 2024. Il devrait en aller de même, avec un décalage dans le temps, pour la catégorie des réfugiés.

- Les coûts que les cantons et les communes sont appelés à supporter en 2025 pour soutenir ces deux groupes dépasseront de 308 millions de francs ceux de 2018. Là encore, on notera qu'en l'état actuel des connaissances, la progression des coûts de l'aide sociale ne devrait pas se poursuivre au même rythme dans les années suivantes. Selon les calculs, les coûts de l'aide sociale pour les personnes admises à titre provisoire repartiront à la baisse à partir de 2024, ce qui va aussi de pair avec une diminution de l'effectif des bénéficiaires. Une évolution similaire, mais plus tardive est attendue du côté des réfugiés.
- Les calculs sont des estimations fondées sur des valeurs moyennes antérieures ainsi que sur des hypothèses, également établies sur la base du passé. En collaboration avec les cantons, la Confédération a élaboré des mesures visant à endiguer la hausse prévisible des coûts. La mesure la plus importante est l'Agenda Intégration qui prévoit un supplément de ressources financières pour favoriser une intégration plus intensive et durable sur le marché de l'emploi des personnes issues du secteur de l'asile. L'Agenda Intégration est entré en vigueur en mai 2019 et promet une augmentation du taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés au cours des prochaines années. La mise en œuvre de l'Agenda étant relativement récente, les données rendant compte de son impact réel font encore défaut. Les effets attendus sont donc décrits au moyen de différents scénarios. Ainsi, le scénario optimiste table sur une hausse de 10 % du taux de sortie de l'aide sociale. Pour peu que les objectifs de l'Agenda Intégration puissent se concrétiser dans un environnement économique stable, la hausse des coûts totaux en 2025 par rapport à 2018 se limitera à 259 millions de francs.
- Le scénario pessimiste envisage un taux de sortie annuel inférieur de 10 %. Si les objectifs de l'Agenda Intégration ne peuvent être atteints comme prévu et qu'une récession économique s'installe, il en résultera une hausse du taux d'aide sociale pour le groupe des personnes du secteur de l'asile et des réfugiés. Il faudra alors s'attendre en 2025 à une augmentation des coûts totaux de 358 millions de francs par rapport à 2018.

Liste des abréviations

- R Réfugiés ayant obtenu l'asile, y compris les apatrides au sens de l'art. 31, al. 1 LEI)
- R5+ Réfugiés ayant obtenu l'asile (séjournant en Suisse depuis plus de 5 ans à compter du dépôt de leur demande d'asile), y compris les apatrides au sens de l'art. 31, al. 1 LEI (ayant droit à un permis B et séjournant depuis plus de 5 ans en Suisse depuis l'obtention de l'asile) *
- RER Réfugiés réinstallés
- RER7+ Réfugiés réinstallés (séjournant depuis plus de 7 ans en Suisse)*
- AP Personnes admises à titre provisoire
- AP7+ Personnes admises à titre provisoire (séjournant depuis plus de 7 ans en Suisse)*
- RAP Réfugiés admis à titre provisoire
- RAP7+ Réfugiés admis à titre provisoire (séjournant depuis plus de 7 ans en Suisse)*

* Ces groupes de personnes relèvent de la compétence financière des cantons et des communes.