SKOS CSIAS COSAS
Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid social

Document de base

Prestations d'aide sociale

Évolution des dépenses

Berne, janvier 2024

Monbijoustrasse 22, Postfach, CH-3000 Bern 14
T 031 326 19 19, admin@skos.ch, www.skos.ch

Sommaire

1. Introduction 3

2. Evolution des dépenses dans l'aide sociale économique 4

3. Facteurs influant sur l'évolution des dépenses de prestations d'aide sociale 6

3.1. Changements dans les assurances sociales 7

3.2. Évolution des différents groupes de dépenses de la couverture des besoins de base 8

3.3. Hausse du nombre de dossiers de ménages d'une personne 10

3.4. Hausse des dossiers de longue durée 11

3.5. Changements dans la demande de main-d'œuvre 12

3.6. Personnes admises à titre provisoire et réfugié-e-s 12

4. Conclusion 13

5. Recommandations d'action 15

6. Bibliographie 16

1. Introduction

L'aide sociale est un élément clé de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Charte Aide Sociale Suisse, 2019). Lorsque les prestations sociales en amont sont épuisées ou insuffisantes, l'aide sociale finance les ressources nécessaires pour couvrir le minimum vital social et garantir une existence conforme à la dignité humaine, tel que le stipule la Constitution fédérale. L'aide sociale prévient efficacement les situations de détresse existentielle, de sorte à contribuer à la paix sociale. Depuis 2019, les dépenses absolues pour les prestations d'aide sociale diminuent. Entre 2012 et 2017, la part de l'aide sociale représentait environ 1,6 pour cent des dépenses totales du système de sécurité sociale, qui comprend notamment l'AVS, la LPP, l'AC, l'AI, la LAA et les PC. Selon les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS), cette part ne s'élève plus qu'à 1,3 pour cent en 2021 (OFS, 2022a).

En Suisse, la réglementation de l'aide sociale diverge en matière de compétence et d'organisation. En particulier dans les cantons où les communes doivent elles-mêmes financer l'aide sociale économique (c'est-à-dire la couverture des besoins de base) via les impôts communaux, ces postes de dépenses des budgets communaux font régulièrement l'objet de débats publics[1].

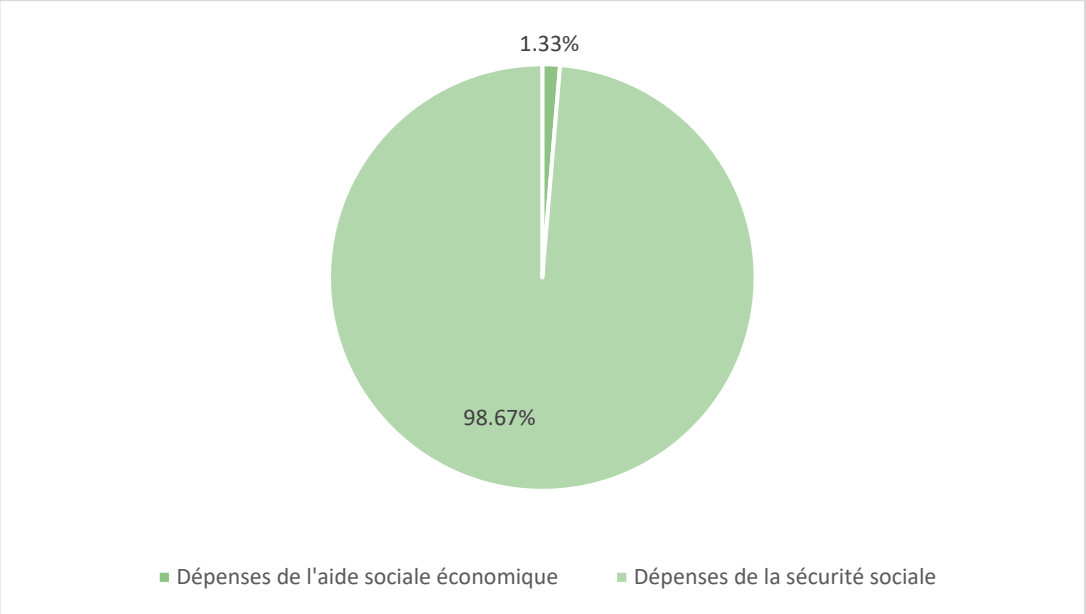
Le présent document de base de la CSIAS regroupe des faits afin d'apporter un éclairage objectif au débat. Il présente tout d'abord l'évolution des dépenses de l'aide sociale économique au cours des dernières années, avant de décrire les facteurs qui ont pesé sur l'évolution de ces dépenses. Pour conclure, il formule également des recommandations en matière de politique sociale.

[1] Pour de plus amples informations sur le système d'aide sociale en Suisse : https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/themen/Sozialhilfe/chsh-broschur-2202-F-220325-web.pdf

2. Evolution des dépenses dans l'aide sociale économique

En 2021, 2,76 milliards de francs ont été consacrés aux prestations d'aide sociale économique.

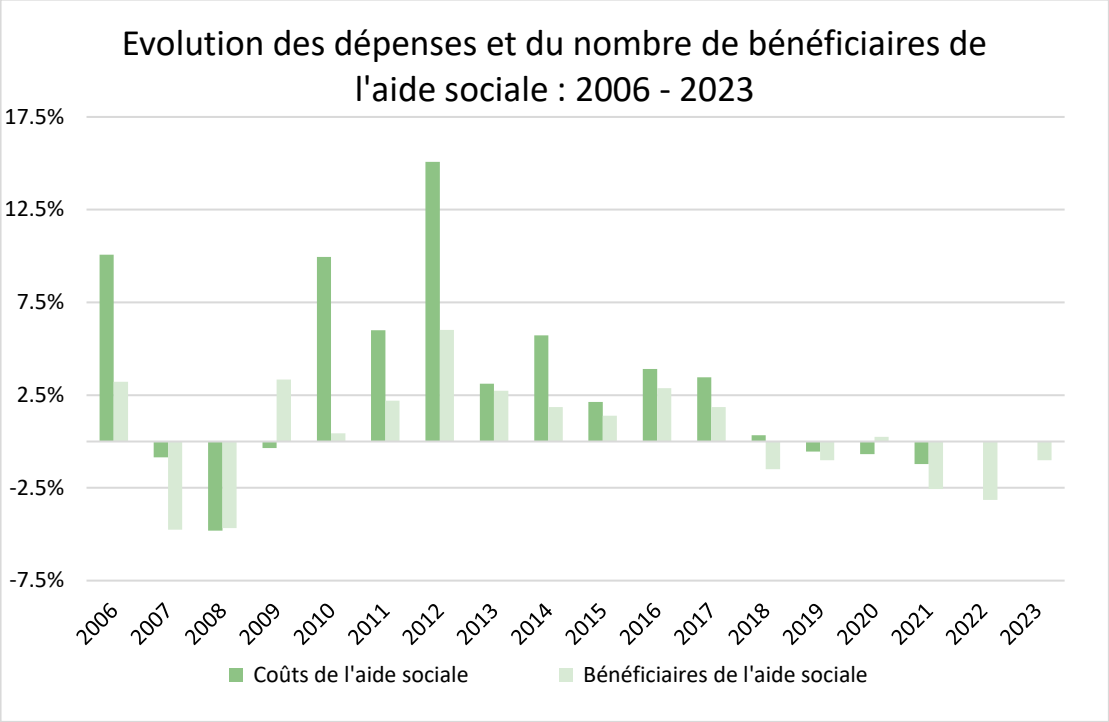
La part des dépenses pour l'aide sociale économique dans les coûts totaux de la sécurité sociale est faible. Elle s'élevait à 1,33 pour cent en 2021. Rétrospectivement, elle a légèrement augmenté entre 2012 et 2017, passant de 1,54 à 1,59 pour cent, et n'a cessé de diminuer depuis.



Graphique 1 : Coûts totaux de la sécurité sociale en Suisse en 2021. Source : OFS (2022) / graphique élaboré par nos soins.

En examinant l'évolution des dépenses nettes au cours des quinze dernières années (2006-2021), on observe une hausse de 47,9 pour cent pour l'aide sociale (graphique 2). Les dépenses liées à la sécurité sociale ont augmenté de 56,9 pour cent sur la même période. La hausse des dépenses pour les prestations d'aide sociale est donc inférieure à la croissance générale des dépenses liées à la sécurité sociale.

En 2007, 2008, 2019 et 2021, les dépenses ont diminué. En revanche, les années 2010 (+10 pour cent), 2011 (+6 pour cent), 2012 (+15,1 pour cent) et 2014 (+5,7 pour cent) ont enregistré des taux de croissance particulièrement élevés.



Graphique 2 : Hausse/diminution annuelle du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et des dépenses pour les prestations d'aide sociale, en pourcentage (2006-2022). Source : OFS/graphique élaboré par nos soins. L'estimation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale en 2023 est basée sur le monitoring du nombre de dossiers de la CSIAS.

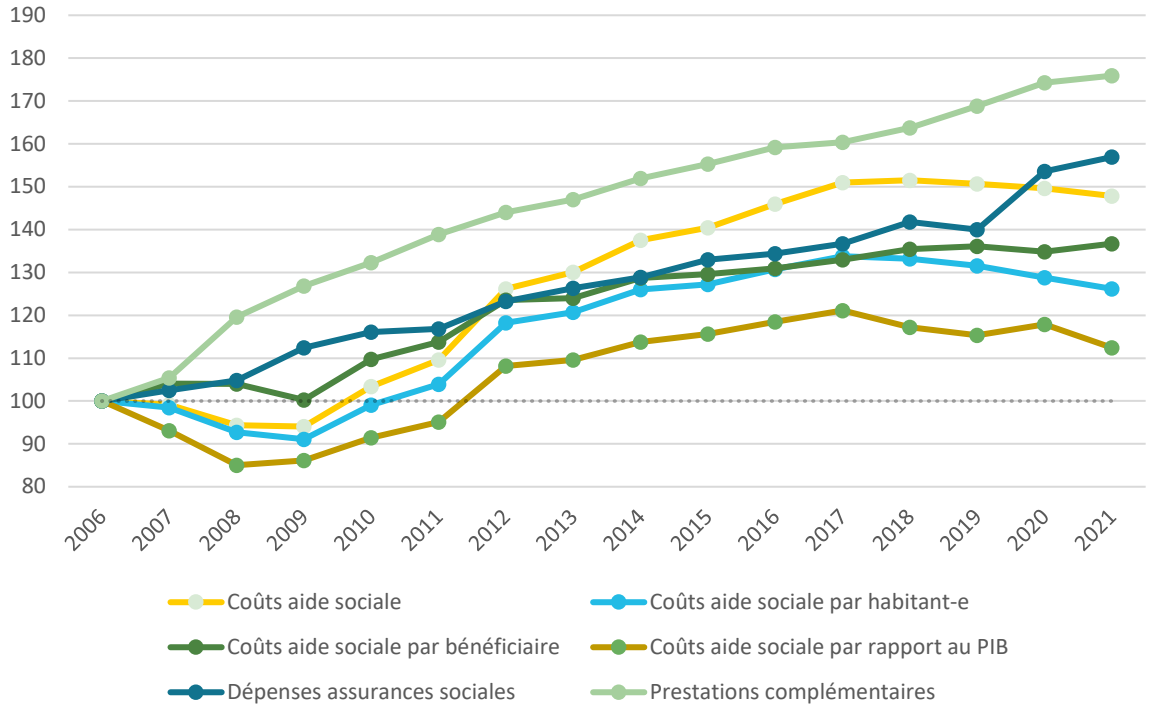
Pour comprendre la dynamique générale, il est important de décrire l'augmentation des dépenses pour les prestations d'aide sociale par rapport à d'autres indicateurs. En la rapportant à l'évolution du PIB, la hausse des dépenses pour l'aide sociale s'élève à seulement 12 pour cent entre 2006 et 2021. Par rapport à la population résidente permanente, les dépenses de l'aide sociale ont augmenté de 26 pour cent durant la même période.

Les dépenses par bénéficiaire de l'aide sociale ont augmenté de 36 pour cent entre 2006 et 2021, soit en moyenne de 2,5 pour cent par an. En 2006, un-e bénéficiaire percevait 7621 francs par an, contre 10 419 francs en 2021 (+ 36,7 pour cent). Entre 2014 et 2021, la croissance s'est atténuée. Les dépenses par personne ont alors encore augmenté en moyenne d'environ 1 pour cent par an (cf. graphiques 2 et 3).

Depuis 2006, le nombre de bénéficiaires a augmenté moins rapidement que la population suisse (croissance de 3,1 pour cent contre 17,4 pour cent). Depuis 2018, le nombre de bénéficiaires n'a cessé de diminuer en chiffres absolus et relatifs par rapport à la population résidante permanente. En 2022, la Suisse a enregistré le taux d'aide sociale le plus bas[2] depuis le début des mesures. En 2023, la CSIAS prévoit encore un léger recul de 0,8 pour cent sur la base de son monitoring du nombre de dossiers.

[2] Ce taux correspond à la proportion de personnes dans la population résidente permanente qui ont perçu une prestation d'aide sociale financière dans l'année.

Parmi les raisons possibles de la baisse du nombre de dossiers entre 2018 et 2023 figurent la bonne évolution du marché du travail, un recul plus faible des rentes AI et une baisse des cas supérieure à la moyenne parmi la population étrangère titulaire d'un permis C. Cette évolution est probablement attribuable à la nouvelle Loi sur les étrangers et l'intégration entrée en vigueur en 2018. Depuis lors, les autorités d'aide sociale doivent signaler les étrangères et étrangers bénéficiaires de l'aide sociale aux autorités de la migration. En outre, la perception de l'aide sociale est prise en compte dans l'évaluation de l'intégration et dans les décisions relatives à l'octroi, à la prolongation, à la rétrogradation ou à la révocation d'une autorisation pour la population étrangère. Certains signes portent à croire que ces personnes renoncent de plus en plus à l'aide sociale par crainte d'une non-prolongation de leur autorisation de séjour ou d'une rétrogradation de leur autorisation d'établissement (Guggisberg et Gerber, 2022).



Graphique 3 : Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et des dépenses (prestations) en comparaison avec d'autres indicateurs 2006-2021, indexé (2006=100). Source : OFS (2022)/graphique élaboré par nos soins. Méthode : pour les variables dépenses de l'aide sociale par bénéficiaire, dépenses de l'aide sociale par habitant-e et dépenses de l'aide sociale par rapport au PIB, les dépenses de l'aide sociale ont été rapportées au nombre de bénéficiaires, au nombre d'habitant-e-s ou au PIB.

3. Facteurs influant sur l'évolution des dépenses de prestations d'aide sociale

Les raisons de la hausse des dépenses pour les prestations d'aide sociale entre 2010 et 2017 sont multiples. Les révisions de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité ont modifié le cadre juridique et ont impacté l'aide sociale. Par ailleurs, l'augmentation des dépenses liées au coût général de la vie, en particulier les loyers et les primes d'assurance-maladie, a

fortement impacté les dépenses de l'aide sociale. A cela s'ajoute la hausse du nombre de dossiers de ménages d'une personne et de la durée de perception. Parmi les autres raisons possibles, citons l'augmentation du nombre de personnes du domaine de l'asile (personnes admises à titre provisoire et réfugié-e-s).

3.1. Changements dans les assurances sociales

Ces 20 dernières années, plusieurs révisions législatives ont entraîné des transferts entre les assurances sociales et l'aide sociale. La réforme des PC en 2006 a entraîné une réduction des dépenses de l'aide sociale pour les personnes admises en EMS. La CSIAS estime que cette révision a généré une baisse constante des dépenses de l'ordre de 100 à 150 millions de francs. Une partie de ces économies devrait probablement être annulée par la réforme des PC, entrée en vigueur en 2021. En 2008, la révision totale de la LPC dans le cadre de la péréquation financière nationale a également provoqué des transferts de dépenses de l'aide sociale vers les PC (Conseil fédéral, 2013, p. 41). En 2011, la 4e révision de l'AC a entraîné une hausse marquée, à caractère unique, du nombre de chômeurs et de chômeuses en fin de droit et, par conséquent, une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale estimée entre 5 et 15 pour cent (Conseil fédéral, 2017, p. 49). Selon Salzgeber et Kessler (2019), les coûts supplémentaires générés par la 4e révision de l'AC pour l'aide sociale se chiffrent à 120 millions de francs.

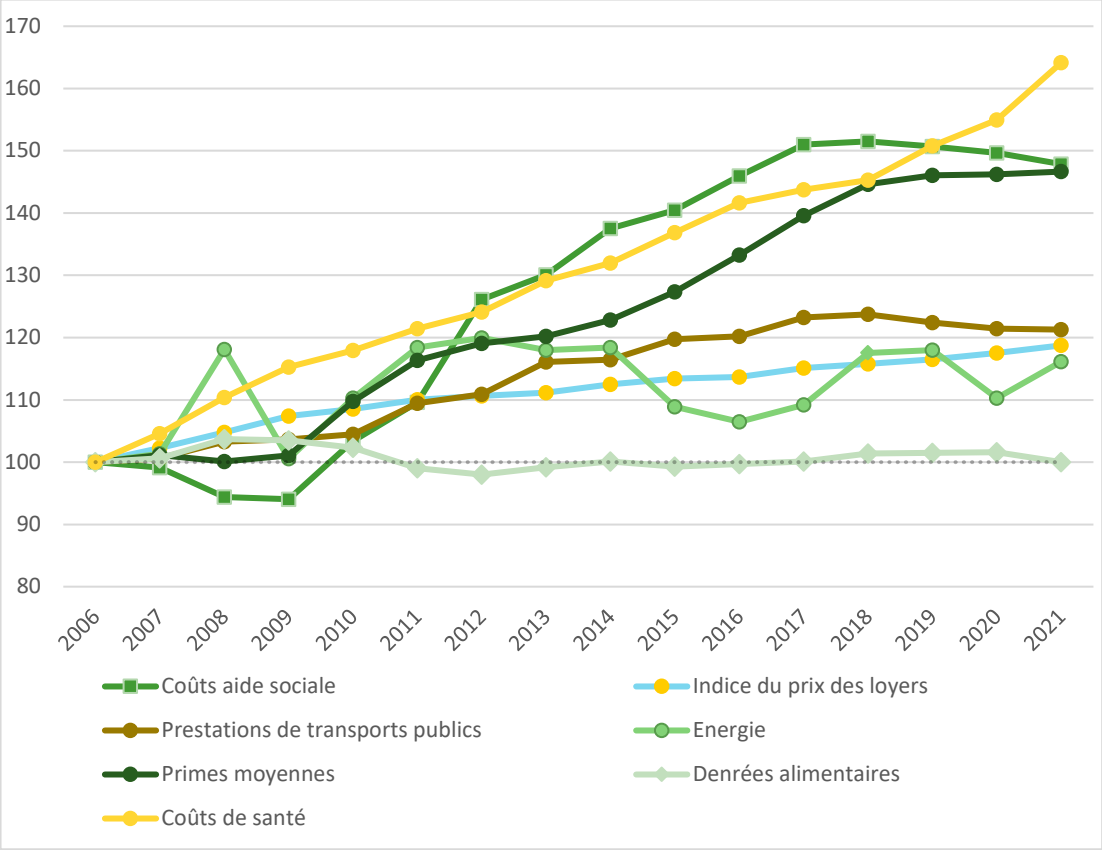
Sous l'effet des révisions de l'AI (2003, 2006 et 2011), le nombre de rentières et de rentiers a chuté au cours des 17 dernières années. D'une part, la stratégie d'insertion a enregistré des succès notables - entre 2006 et 2013, la proportion de personnes inscrites à l'AI qui réalisaient, quatre ans plus tard, un revenu d'au moins 3000 francs/mois, a considérablement augmenté (hausse de 31 à 38 pour cent ; Guggisberg et Bischof, 2020, fig. 27). D'autre part, au cours de la même période, la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale quatre ans après leur passage à l'AI a également augmenté (hausse de 11,6 à 14,5 pour cent ; ibid. fig. 33). Selon les modèles statistiques de Guggisberg et Bischof (2020), cette hausse serait due à la modification de la pratique de l'AI en ce qui concerne l'octroi de rentes. Leur rapport de recherche estime qu'en 2017, 4,2 pour cent de l'ensemble des dossiers d'aide sociale résultent de transferts de l'AI vers l'aide sociale, ce qui correspond au transfert de quelque 11 700 personnes. Sans ces effets de transfert, la hausse des dépenses pour les prestations d'aide sociale ne serait, selon les estimations, que de 43,4 pour cent et non de 47,9 pour cent entre 2006 et 2021.

L'expérience des services sociaux confirme qu'un nombre croissant de personnes n'a pratiquement aucune chance d'intégrer le premier marché du travail en raison de problèmes de santé, sans pour autant pouvoir prétendre à une rente AI. En d'autres termes : elles sont en trop bonne santé pour l'AI, mais en trop mauvaise santé pour le marché du travail. Le monitoring de l'aide sociale de la CSIAS est venu confirmer cette hypothèse en 2016 : 13 cantons ont ainsi chiffré cette proportion à 25 pour cent. Six autres cantons estimaient que 25 à 50 pour cent de leurs bénéficiaires de l'aide sociale se trouvaient dans cette situation. Dans un canton, cette proportion a même été estimée à plus de 50 pour cent (CSIAS, 2016, p. 3).

Il convient également de noter que les prestations cantonales sous condition de ressources en amont de l'aide sociale, telles que les prestations complémentaires pour les familles, les allocations de logement ou les aides en cas de chômage, exercent une grande influence sur le groupe des bénéficiaires de l'aide sociale. Toutefois, ces prestations ne sont pas disponibles dans tous les cantons et leur montant varie considérablement d'un canton à l'autre. Or, le développement de ces prestations sous condition de ressources en amont peut réduire le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale (Beyeler et al., 2023). A l'inverse, en l'absence de telles prestations en amont, le nombre de personnes percevant l'aide sociale augmente. Le montant de la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie, des avances sur pensions alimentaires et des bourses d'études joue également un rôle déterminant (Beyeler, Schuwey & Kraus 2020, p. 14). Entre 2006 et 2020, les prestations cantonales sous condition de ressources en amont ont diminué de 4,2 pour cent, tandis que les dépenses de l'aide sociale ont augmenté (OFS, 2022b). Le bond des dépenses en 2012 s'explique, entre autres, par des baisses des prestations en amont dans deux cantons. Dans le canton de Berne, des réductions individuelles de primes (environ 60 millions) ont été transférées vers l'aide sociale, alors que le canton de Genève a décidé de transférer vers l'aide sociale des aides en cas de chômage (environ 80 millions). Ces transferts ont entraîné des dépenses annuelles récurrentes pour l'aide sociale. En raison de la position de l'aide sociale dans le système de sécurité sociale et du principe de subsidiarité, les décisions politiques liées aux systèmes en amont ont souvent des répercussions financières sur l'aide sociale.

3.2. Évolution des différents groupes de dépenses de la couverture des besoins de base

La hausse du coût de la vie a une incidence sur les dépenses de l'aide sociale. Les frais de logement et de santé sont particulièrement élevés (cf. document de base « Logement : enjeux actuels et pistes d'action »; CSIAS, 2023a). Selon l'indice suisse des prix à la consommation, les loyers ont augmenté de près de 18,7 pour cent depuis 2006, comme le montre le graphique 4 (OFS, 2023a). Pour quatre ménages sur cinq en situation de pauvreté, les frais de logement représentent plus de 30 pour cent du revenu brut (Bochsler et al., 2015). L'aide sociale prend en charge les frais de logement dans les limites de plafonds fixées. Le domaine du logement illustre la faible marge de manœuvre de l'aide sociale : pour garantir un logement, l'aide sociale est, dans une certaine mesure, tributaire de l'évolution des prix des loyers. Il existe toutefois de fortes disparités régionales en ce qui concerne les frais de logement et les limites de loyer acceptées. La hausse des dépenses de l'aide sociale est fortement corrélée à la hausse des loyers, avec une corrélation de 0,91 (échelle de -1 [corrélation négative totale] à 1 [corrélation positive totale]).



Graphique 4 : Evolution des dépenses de l'aide sociale en comparaison avec les groupes de dépenses de la couverture des besoins de base 2006-2021, indexée (2006=100). Source : OFS (2022)/ graphique élaboré par nos soins.

Il en va de même pour l'évolution des primes d'assurance-maladie. En Suisse, la prime moyenne par personne a augmenté depuis 2006, passant de 215 francs à 314 francs en 2022 (OFSP, 2023). Les frais de santé continuent d'augmenter : pour 2024, on note à nouveau une hausse considérable des primes. En plus des franchises et des frais de santé réels, l'aide sociale doit prendre en charge les primes d'assurance-maladie si celles-ci ne sont pas entièrement couvertes par la réduction individuelle des primes (RIP). Alors que le taux de perception de la RIP a baissé dans 21 cantons depuis 2007, les primes complètes ont augmenté pratiquement partout (OFSP, 2020). Par conséquent, les réductions de primes se répercutent directement sur les dépenses de l'aide sociale. La corrélation entre les primes d'assurance-maladie et les dépenses de l'aide sociale est également très élevée (indice de corrélation de 0,96).

D'autres éléments du coût de la vie quotidienne ont également augmenté, ce qui a directement impacté les dépenses de l'aide sociale. Par exemple, les prix des transports publics ont augmenté de 21 pour cent depuis 2006 (OFS, 2023a). Selon l'indice des prix à la consommation, les coûts de l'énergie ont augmenté de 16 pour cent depuis 2006 (OFS, 2023a). En revanche, les prix des denrées alimentaires sont restés très stables et ont donc peu impacté l'évolution des dépenses durant cette période. Depuis janvier 2022, les prix des denrées alimentaires ont toutefois augmenté pour atteindre un indice de 107,3 en octobre 2023 (indice 100 = décembre 2020) (OFS, 2023a).

On observe par ailleurs une augmentation des mesures imputées aux comptes individuels des bénéficiaires de l'aide sociale. Ainsi, si les coûts des programmes d'insertion professionnelle sont désormais imputés à l'aide sociale, les dépenses de l'aide sociale augmentent considérablement (Beyeler, Schuwey & Kraus, 2020, p. 40). Dans le cadre de l'Agenda Intégration, la Confédération a augmenté les contributions aux mesures d'intégration, ce qui décharge en revanche les cantons et les communes.

Le forfait pour l'entretien dans les normes CSIAS a été augmenté de 4,8 pour cent entre 2005 et 2022 afin de suivre la courbe du renchérissement. La dernière hausse du forfait pour l'entretien (hausse à 1031 francs) a été recommandée par la CSIAS au 1er janvier 2023, ce qui représente une augmentation de 2,5 pour cent par rapport à 2022. Or même avec cette adaptation au renchérissement, le forfait pour l'entretien est fixé à un niveau très bas : une étude du bureau BASS réalisée en 2018 a montré que le montant moyen dépensé pour le panier-type de la CSIAS par un ménage d'une personne appartenant aux 10 pour cent des ménages aux plus faibles revenus s'élève à 1082 francs. La dépense réelle est donc significativement supérieure au forfait pour l'entretien selon les normes de la CSIAS (Stutz et al., 2018).

Outre le forfait pour l'entretien, les frais de logement et de santé représentent une part importante de la couverture des besoins de base (Dubach, Rudin & Oesch 2016, p. 19/20). C'est ce que montre le canton de Berne. Depuis 2012, il ventile les dépenses brutes pour les prestations d'aide sociale en différentes catégories (canton de Berne, 2023, p. 22). Les dépenses pour le forfait pour l'entretien représentent un peu plus d'un tiers des dépenses totales et constituent le premier groupe de dépenses aux côtés des frais de logement (29,5 pour cent). Les différents groupes de dépenses en montrent l'étroite corrélation. Ces constats révèlent que les dépenses pour les prestations d'aide sociale suivent nécessairement les coûts de la vie quotidienne (Stutz et al., 2018).

3.3. Hausse du nombre de dossiers de ménages d'une personne

Depuis le tournant du millénaire, dans l'aide sociale, le nombre de dossiers de ménages d'une personne a considérablement augmenté. Alors que la proportion de ces ménages dans la population est restée constante pour s'établir autour de 36 pour cent des ménages (OFS, 2022c), le nombre de ménages aidées d'une seule personne a pratiquement augmenté de moitié (+42,1 pour cent) au cours des 17 dernières années (OFS, 2023b). Alors que ces ménages représentaient un peu plus de la moitié des dossiers en cours en 2006, leur proportion était d'environ 62 pour cent en 2022 (OFS, 2023b).

Cette progression influe directement sur l'évolution des dépenses de prestations d'aide sociale (OFS, 2011). D'une part, les deux plus importants groupes de dépenses du budget (le forfait pour l'entretien et le loyer) sont proportionnellement plus élevés pour un ménage d'une personne que pour une famille si l'on ventile la dépense par personne. D'autre part, le taux d'activité est nettement plus faible dans les ménages d'une personne que dans ceux de plusieurs personnes. En 2022, ce taux s'établissait à 28,8 pour cent environ chez les personnes seules, alors qu'il était de 42,2 pour cent chez les familles monoparentales et de 42,3 pour cent chez les couples avec enfants. Cette répartition n'a guère évolué depuis 2010 (OFS, 2023c). Les dossiers d'une personne présentent donc un taux de couverture supérieur

(écart de pauvreté), à savoir que l'aide sociale couvre une part plus importante des besoins par dossier. A noter qu'une proportion considérable des bénéficiaires de l'aide sociale vivant seuls exerce une activité lucrative précaire, qu'il s'agisse de travail sur appel, d'un emploi à temps partiel involontaire ou à très bas salaire.

3.4. Hausse des dossiers de longue durée

La part des bénéficiaires de longue durée (durée de perception de plus de trois ans selon la définition de la CSIAS) est passée de 26,2 pour cent en 2006 à 46,1 pour cent en 2022 (OFS, 2023b ; CSIAS, 2021)[3]. Entre 2011 et 2022, une durée de perception de dix ans ou plus a passé de 3,2 pour cent des bénéficiaires à 10,9 pour cent (OFS, 2023b). En revanche, près de la moitié des dossiers sont toujours terminés au cours de la première année. La principale raison de la hausse de la durée de perception réside dans le fait qu'une petite partie des bénéficiaires perçoit des prestations plus longtemps qu'auparavant (Beyeler, Schuwey & Kraus, 2020, p. 45). Selon l'Office fédéral de la statistique, les bénéficiaires de longue durée perçoivent des prestations plus élevées. En 2014, on observait un écart de 11 pour cent entre les bénéficiaires soutenu-e-s pendant un à deux ans par rapport à celles et ceux avec une durée de perception inférieure à un an. Les personnes aidées pendant deux à quatre ans percevaient des prestations supérieures de 21 pour cent comparées à celles avec une durée de perception de moins d'un an (OFS, 2015). Ces chiffres concordent également avec l'expérience de terrain : les bénéficiaires de longue durée doivent plus souvent faire face à des dépenses ponctuelles élevées, comme des dépenses pour un traitement dentaire ou des meubles à remplacer. De plus, il est possible que des dépenses régulières tels que les charges locatives reconnues ou les primes d'une assurance ménage et responsabilité civile ne s'appliquent pas pendant une durée de perception courte, contrairement à une perception de plus longue durée.

L'augmentation du nombre de bénéficiaires de longue durée peut s'expliquer par les exigences croissantes du marché du travail et par l'octroi plus restrictif des rentes AI. Les bénéficiaires de longue durée cumulent généralement plusieurs problèmes de santé. Bien souvent aussi, les troubles psychologiques sont exacerbés par la durée de perception de l'aide sociale. Les aléas et les événements de la vie tels que les séparations ou les divorces, ou encore la naissance d'enfants peuvent également pérenniser une situation de pauvreté en entraînant des dépenses supplémentaires qui ne peuvent pas être compensées à court terme. Ainsi, les familles monoparentales et les couples avec plus de deux enfants présentent une durée de perception supérieure à la moyenne, ce qui tient principalement à leurs obligations familiales qui limitent leurs possibilités d'exercer une activité lucrative.

En 2022, une nette baisse de nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale a été observée (-5,9 pour cent par rapport à l'année précédente). Dans une moindre mesure, un plus grand nombre de dossiers a pu être fermé comparé à l'année précédente (+0,9 pour cent). Les

[3] La terminologie de l'Office fédéral de la statistique s'écarte de la pratique et définit les prestations de longue durée comme celles perçues pendant plus de 12 mois. Depuis 2015, les prestations mensuelles ne sont plus indiquées en fonction de la durée de perception.

personnes qui perçoivent des prestations d'aide sociale pendant une longue durée cumulent souvent des problématiques multiples, ce qui explique leur durée de perception plus longue.

3.5. Changements dans la demande de main-d'œuvre

Depuis les années 1990, le marché du travail est marqué par des changements structurels continus qui résultent de l'internationalisation croissante de la division du travail, des progrès technologiques exigeant une formation pointue et de la tertiarisation du monde du travail. En 1970, environ 40 pour cent des personnes actives en Suisse n'avaient aucune qualification professionnelle et moins de 5 pour cent possédaient un diplôme universitaire (Can & Sheldon, 2017, p. 5). Entre 2010 et 2022, la part de la population âgée entre 25 et 64 ans disposant d'un diplôme de degré tertiaire est passée de 33,9 à 44,7 pour cent, tandis que celle des personnes actives dont le niveau de formation le plus élevé est la scolarité obligatoire n'a cessé de reculer, passant de 15 à 13,9 pour cent (OFS, 2023d). Chez les bénéficiaires de l'aide sociale, le rapport est inversé. 48,9 pour cent des bénéficiaires ne possèdent ni qualification professionnelle ni certificat de maturité gymnasiale et seuls 7,6 pour cent ont un diplôme de degré tertiaire (OFS, 2022d). Une formation moins élevée augmente la probabilité de percevoir l'aide sociale.

Les évolutions des niveaux de formation vont de pair avec des emplois de plus en plus exigeants alors que les métiers peu qualifiés à forte proportion de tâches routinières tendent à disparaître. Selon une étude réalisée pour le compte du SECO, le nombre d'emplois comportant une forte proportion d'activités routinières est passé de 1,2 million à environ 950 000 d'équivalents temps plein entre 1996 et 2015. En revanche, le nombre d'emplois non routiniers en équivalent temps plein est passé de 2,1 millions à 3 millions (Nathani, et al., 2017, p. 65). Malgré la création d'emplois supplémentaires dans le domaine des services (hôtellerie-restauration, nettoyage, soins, etc.) pour les personnes sans qualification professionnelle, la demande de main-d'oeuvre non qualifiée tend globalement à diminuer. Les conséquences sont visibles dans l'évolution du taux de chômage des personnes peu qualifiées, qui est passé, en Suisse, de 6,3 pour cent en 1996 (première date avec des données valables disponibles) à 7,9 pour cent au deuxième trimestre 2023. En revanche, les taux de chômage des personnes titulaires d'un diplôme du degré secondaire II ou d'une formation tertiaire n'ont que légèrement augmenté durant la même période : le taux de chômage des personnes avec une formation du degré secondaire II est passé de 3,2 à 3,9 pour cent, tandis que celui des personnes avec une formation tertiaire a augmenté de 2,8 à 3,4 pour cent (OFS, 2023e). Or, comme l'a relevé le rapport sur les indicateurs de l'Initiative des villes pour la politique sociale, les personnes sans qualification professionnelle présentaient un risque plus élevé de percevoir l'aide sociale à long terme que les personnes mieux qualifiées. En outre, 30 pour cent en moyenne des bénéficiaires de longue durée sont au bénéfice de qualifications professionnelles qui ne correspondent plus aux exigences du marché du travail ou dont la qualification professionnelle est supplantée par d'autres problèmes (Salzgeber, 2014, p. 47).

3.6. Personnes admises à titre provisoire et réfugié-e-s

Après un nombre historiquement bas de demandes d'asile en Suisse dans les années 2000, les demandes ont augmenté au début des années 2010 pour atteindre des niveaux élevés

en 2015 et 2016. Entre 2016 à 2021, les demandes d'asile ont à nouveau baissé. En 2022, les chiffres sont remontés à près de 25 000 personnes ayant déposé une demande d'asile (SEM, 2023). La Confédération a versé des contributions aux cantons et communes pour couvrir les dépenses d'aide sociale liées aux grandes cohortes des années 2014 à 2016, mais ces contributions ont pris fin en 2022. Désormais, après cinq ou sept ans de séjour, les cantons et communes doivent assumer l'intégralité des dépenses des prestations d'aide sociale pour ces personnes, si elles ne réalisent pas un revenu suffisant. Cette situation a entraîné un transfert des dépenses de l'aide sociale vers les communes et les cantons. A l'inverse, les dépenses de la Confédération pour les prestations d'aide sociale ont diminué pour la cohorte 2014-2016. Selon les estimations de la CSIAS, le nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugié-e-s reconnu-e-s soutenu-e-s par des fonds cantonaux et communaux passera d'environ 22 255 en 2019 à 43 927 en 2024 (CSIAS, 2023b).

L'intégration des personnes réfugiées et admises à titre provisoire sur le marché du travail est une tâche très exigeante qui représente un enjeu social et politique considérable. Bien souvent, la formation et les qualifications professionnelles de ces personnes ne répondent pas aux exigences du marché du travail suisse. La non-reconnaissance des diplômes constitue un problème supplémentaire. 60 pour cent des réfugié-e-s titulaires d'un permis B ou F ne possèdent pas de formation professionnelle, contre 47 pour cent des autres bénéficiaires de l'aide sociale (Beyeler et al., 2023). Afin de faciliter l'intégration des personnes peu instruites et maîtrisant mal une des langues nationales, il importe de développer des offres visant à promouvoir les compétences de base et les compétences clés requises sur le marché du travail, ainsi que des possibilités de suivre des formations de rattrapage. Dans son document « Un emploi au lieu de l'aide sociale », la CSIAS a souligné l'importance d'augmenter les moyens destinés aux offres d'intégration afin d'éviter une forte hausse des dépenses de l'aide sociale et donc des dépenses cantonales et communales (CSIAS, 2017). Avec le lancement de l'Agenda Intégration en 2019, la Confédération et les cantons ont considérablement renforcé leurs mesures dans ce domaine. Les forfaits d'intégration de la Confédération contribuent à couvrir les coûts. Les cantons et communes investissent souvent des ressources supplémentaires.

4. Conclusion

Les dépenses pour les prestations d'aide sociale fluctuent depuis le début de la statistique en 2005. Après une baisse à la fin des années 2000, elles ont fortement augmenté entre 2010 et 2017. Depuis lors, elles stagnent et ont même diminué en 2021. La hausse des dépenses s'élevait à 47,9 pour cent entre 2006 et 2021. On estime que 9,4 pour cent de cette augmentation est due à des transferts au sein du système de sécurité sociale. La hausse est donc inférieure à l'évolution des PC, et supérieure à l'indice du PIB et aux prestations cantonales sous condition de ressources en amont. L'évolution du nombre de dossiers suit en général celle de la population totale. Depuis 2021, on observe une baisse du taux d'aide sociale, qui a atteint un niveau historiquement bas de 2,9 pour cent en 2022. Les dépenses par dossier ont principalement augmenté en raison de la hausse des loyers et des primes d'assurance-maladie.

Compte tenu des évolutions sociodémographiques et économiques, ainsi que des nouveaux risques sociaux non couverts par le système de sécurité sociale, il convient d'admettre que les dépenses pour les prestations d'aide sociale ne cesseront d'augmenter à l'avenir. Les conséquences de la hausse dans le domaine de l'asile ne peuvent pas encore être évaluées. En raison du renchérissement général, il faut s'attendre à ce que toujours plus de personnes se retrouvent en situation de précarité financière, en n'ayant, de peu, pas droit à l'aide sociale. A la moindre facture imprévue, ces personnes pourraient devoir demander l'aide sociale.

Depuis de nombreuses années, l'aide sociale gère des situations de plus en plus complexes, qui ont souvent besoin d'un soutien à long terme. En ce sens, la pratique de l'aide sociale a un effet stabilisateur en garantissant le minimum vital et en renforçant la cohésion sociale. Les dépenses de l'aide sociale constituent donc un investissement dans la cohésion sociale.

5. Recommandations d'action

Afin de lutter efficacement contre la pauvreté et d'éviter que le taux d'aide sociale n'augmente à nouveau, il convient de tenir compte des points suivants :

- **Encourager les compétences de base, la formation professionnelle et les formations de rattrapage** afin de faciliter une intégration durable sur un marché du travail en pleine mutation. La CSIAS a lancé à cet effet l'offensive de formation continue pour les bénéficiaires de l'aide sociale (CSIAS, 2018). Pour promouvoir la formation, il est cependant nécessaire de faire également appel à l'AC, aux partenaires sociaux et aux acteurs de la formation professionnelle initiale. Les investissements dans la formation augmentent certes temporairement les dépenses, mais ils augmentent les perspectives d'économies durables et à long terme dans l'ensemble du système.
- Mettre l'accent sur l'**encouragement précoce** afin de donner toutes leurs chances aux enfants et aux jeunes. Ils et elles constituent aujourd'hui le plus grand groupe de bénéficiaires de l'aide sociale. Une bonne offre d'accueil extra-familial est une condition importante à cet égard.
- Développer la **politique de logement social** afin qu'il y ait suffisamment de logements abordables pour les personnes à faible revenu.
- Réduire la charge que représentent les primes d'assurance-maladie pour les ménages à faible revenu. La **réduction individuelle des primes RIP** doit couvrir la totalité de la prime d'assurance et être inscrite sous cette forme dans les législations cantonales.
- Appréhender le **système de sécurité sociale** dans sa globalité. Aucune mesure ne doit être prise qui entraînerait **des transferts de dépenses** vers l'aide sociale sans être assortie de mécanismes de compensation. A cet égard, une attention particulière doit être accordée à l'AI, l'AC et aux PC.
- Lorsque **des risques structurels de pauvreté** sont identifiés, tels que la pauvreté des familles, la pénurie de logement ou le chômage des travailleur-euse-s âgé-e-s, appliquer ou examiner l'octroi **de prestations sous condition de ressources en amont,** comme les prestations complémentaires pour les familles, les allocations de logement et les prestations transitoires.
- Pour les **personnes ayant des problèmes de santé**, améliorer l'accès aux mesures d'insertion professionnelle et de garantie du minimum vital pendant une procédure AI en cours.
- **Continuer à activement encourager l'intégration professionnelle et sociale des réfugié-e-s et personnes admises à titre provisoire dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse** et répartir équitablement les dépenses associées entre la Confédération, les cantons et les communes.
- Assurer une coordination optimale de la **collaboration entre l'aide sociale publique et les œuvres d'entraide privées**, par exemple dans le domaine de la prévention de l'endettement ou du soutien aux personnes à la limite du droit à l'aide sociale économique.

Berne, 2020
Révisé en avril 2021, avril 2022, janvier 2024.

6. Bibliographie

Beyeler, Michelle ; Schuwey, Claudia & Kraus, Simonina. (2020). *Aide sociale dans des villes suisses. Comparaison des indicateurs 2019.* Berne : Haute école spécialisée bernoise (BFH), section Travail social.

Beyeler, Michelle ; Coullery, Pascal ; Richard, Tina & Hobi, Lukas. (2023). *Aide sociale dans des villes suisses. Comparaison des indicateurs 2022.* Winterthur : Initiative des villes pour la politique sociale.

Bochsler, Yann ; Ehrler, Franziska ; Fritschi, Tobias ; Gasser, Nadja ; Kehrli, Christin ; Knöpfel, Carlo & Salzgeber, Renate. (2015). *La situation en matière de logement en Suisse. Analyse des conditions de logement des ménages touchés par la pauvreté ou vivant dans la précarité*. Berne : Office fédéral des assurances sociales OFAS.

Canton de Berne. (2023). Rapport sur l'aide sociale matérielle 2022. Consultable à l'adresse https://www.gsi.be.ch/content/dam/gsi/dokumente-bilder/fr/themen/statistiken/publikationen/sozialhilfe/berichterstattung-wirtschaftliche-hilfe/gsi-rapport-sur-l'aide-sociale-mat%C3%A9rielle-2022.pdf.

Can, Ensar & Sheldon, George. (2017). *Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz.* Zurich : Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI).

Charte Aide Sociale Suisse. (2019). *L'aide sociale un système qui profite à tous.* Consultable à l'adresse https://charta-sozialhilfe.ch/fr/charte/.

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS. (2016). *Monitoring de l'aide sociale 2016*. Berne.

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS. (2017). *Un emploi au lieu de l'aide sociale. Proposition de la CSIAS destinées à insérer les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire durablement dans le marché du travail.* Berne.

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS. (2018). *« Un emploi grâce à une formation ». Offensive en faveur de la formation continue des bénéficiaires de l'aide sociale.* Berne.

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS. (2021). *Perception de longue durée de l'aide sociale*. Berne.

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS. (2023a). *Le logement : enjeux actuels et pistes d'action.* Berne.

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS. (2023b). *Nombre de bénéficiaires et coûts de l'aide sociale 2020 - 2024 : estimation de la hausse liée aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire*. Berne.

Conseil fédéral. (2013). *Prestations complémentaires à l'AVS/AI : accroissement des coûts et besoins de réforme. Rapport du Conseil fédéral en exécution des postulats Humbel (12.3602) du 15 juin 2012, Kuprecht (12.3673) du 11 septembre 2012 et du groupe libéral-radical (12.3677) du 11 septembre 2012*. Consultable à l'adresse https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/fr/dokumente/el/studien/bericht_ergaenzungsleistungenzurahvivkostenentwicklungundreformb.pdf.download.pdf/rapport_prestationscomplementairesalavsaiaccroissementdescoutset.pdf.

Conseil fédéral. (2017). *Evolution 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*. Consultable à l'adresse https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/fr/dokumente/fgg/berichte-vorstoesse/br-bericht-kostenentwicklung-sozialhilfe.pdf.download.pdf/BR-Bericht_Kostenentwicklung_in_der_Sozialhilfe_FR_def.pdf.

Dubach, Philipp, Rudin, Melania & Oesch, Thomas. (2016). *Steuerungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialhilfekosten. Schlussbericht.* Sur mandat du conseil municipal de Winterthur. Berne : Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS AG.

Guggisberg, Jürg & Bischof, Severin. (2020). *Entwicklung der Übertritte von der Invalidenversicherung in die Sozialhilfe. Analysen auf Basis der SHIVALV-Daten.* Rapport de recherche OFAS n° 8/20. Rapport disponible en allemand avec un résumé en français. Berne : Office fédéral des assurances sociales. Consultable à l'adresse http://www.ruetter-soceco.ch/wp-content/uploads/2017/07/Schlussbericht_Strukturwandel_Ar-beitsmarkt_def.pdf.

Guggisberg, Jürg & Gerber, Céline. (2022). *Nichtbezug von Sozialhilfe bei Ausländer/innen mit Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung in der Schweiz. Ergebnisse einer Onlinebefragung bei Führungs- und Fachpersonen von staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen im Migrations- und Sozialbereich sowie statistische Analysen zur Entwicklung des Sozialhilfebezugs 2016 bis 2019.* Sur mandat de la Charte Aide Sociale Suisse et de la Commission fédérale pour des migrations CFM. Rapport disponible en allemand avec un résumé en français. Berne : Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS AG.

Nathani, Carsten, Hellmüller, Pino, Rieser, Corina, Hoff, Oliver & Nesarajah, Sujetha. (2017). *Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels im Schweizer Arbeitsmarkt.* Rapport disponible en allemand avec un résumé en français. SECO Publikation Arbeitsmarktpo-litik No 46. Consultable à l'adresse

http://www.ruetter-soceco.ch/wp-content/uploads/2017/07/Schlussbericht_Strukturwandel_Arbeitsmarkt_def.pdf.

Office fédéral de la santé publique OFSP. (2023). *Statistique de l'assurance-maladie obligatoire*. Consultable à l'adresse https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/zahlen-und-statistiken/statistiken-zur-krankenversicherung/statistik-der-obligatorischen-krankenversicherung.html.

Office fédéral de la santé publique OFSP. (2020). *Assurance-maladie : monitoring de la réduction des primes*. Consultable à l'adresse https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html.

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.

Office fédéral de la statistique OFS. (2015). *Actualités OFS : Statistique de l'aide sociale 2014*. Neuchâtel : OFS.

Office fédéral de la statistique OFS. (2022a). *Dépenses pour les prestations sociales par régime et par fonction.* Consultable à l'adresse https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/gesamtrechnung-sozialen-sicherheit/ausgaben.assetdetail.24065437.html.

Office fédéral de la statistique OFS. (2022b). *Dépenses nettes pour l'aide sociale au sens large par prestation*. Consultable à l'adresse https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/depenses-prestations-sociales-sous-condition-ressources.assetdetail.24265445.html.

Office fédéral de la statistique OFS. (2022c). *Population résidante permanente dans des ménages privés selon les niveaux géographiques institutionnels et la taille du ménage.* Consultable à l'adresse https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/fr/px-x-0102020000_401/px-x-0102020000_401/px-x-0102020000_401.px/.

Office fédéral de la statistique OFS. (2022d). *ASE : Formation achevée la plus élevée des bénéficiaires de l'aide sociale et de la population résidante permanente âgée de 25 à 64 ans*. Consultable à l'adresse https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/beneficiaires-aide-sociale/aide-sociale-economique.assetdetail.23605972.html.

Office fédéral de la statistique OFS. (2023a). *IPC (décembre 2020=100), résultats détaillés depuis 1982, structure du panier-type 2020, y.c. classifications supplémentaires*. Consultable à l'adresse https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/landesindex-konsumentenpreise.assetdetail.28385353.html.

Office fédéral de la statistique OFS. (2023b). *ASE : Dossiers actifs de l'aide sociale économique selon le canton, la structure de l'unité d'assistance et la durée d'octroi*. Consultable à l'adresse https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees.assetdetail.px-x-1304030000_303.html.

Office fédéral de la statistique OFS. (2023c). *ASE: Situation d'activité des bénéficiaires de l'aide sociale économique de 15 à 64 ans selon la structure de l'unité d'assistance.* Consultable à l'adresse https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit.assetdetail.29465738.html.

Office fédéral de la statistique OFS. (2023d). *Niveau de formation de la population résidante selon l'âge et le sexe.* Consultable à l'adresse https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/themes-transversaux/mesure-bien-etre/tous-indicateurs/societe/niveau-formation.assetdetail.24485184.html.

Office fédéral de la statistique OFS. (2023e). *Taux de chômage au sens du BIT selon le sexe, la nationalité et d'autres caractéristiques*. Consultable à l'adresse https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/travail-remuneration/chomage-sous-emploi/chomeurs-bit.assetdetail.26505616.html.

Salzgeber, Renate. (2014). *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichts-jahr 2014, 13 Städte im Vergleich*. Schaffhouse : Initiative des villes pour la politique sociale et Haute école spécialisée bernoise.

Salzgeber, Renate & Kessler, Dorian. (2019). *Die Revision der Arbeitslosenversicherung von 2011 belastet die Sozialhilfe*. Consultable à l'adresse https://www.knoten-maschen.ch/die-revision-der-arbeitslosenversicherung-von-2011-belastet-die-sozialhilfe/.

Secrétariat d'État aux migrations SEM. (2023). *Le plus important afflux de réfugiés depuis des décennies.* Consultable à l'adresse https://migration.swiss/fr/rapport-sur-la-migration-2022/asile-et-statut-de-protection-s/asile-statistiques-2022?lang=true.

Stutz, Heidi; Stettler, Peter; Dubach, Philipp & Gerfin, Michael. (2018) *Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien. Schlussbericht*. Berne : Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS AG.