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

Évolution des coûts et du nombre de bénéficiaires 2023 – 2027

Réfugié-e-s reconnu-e-s et personnes admises à titre provisoire dans l'aide sociale

Berne, septembre 2024

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

Table des matières

1. Point de départ 3

2. Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale 4

2.1. Entrées 4

2.2. Sorties 6

2.3. Taux d'aide sociale 6

3. Dépenses de l'aide sociale 8

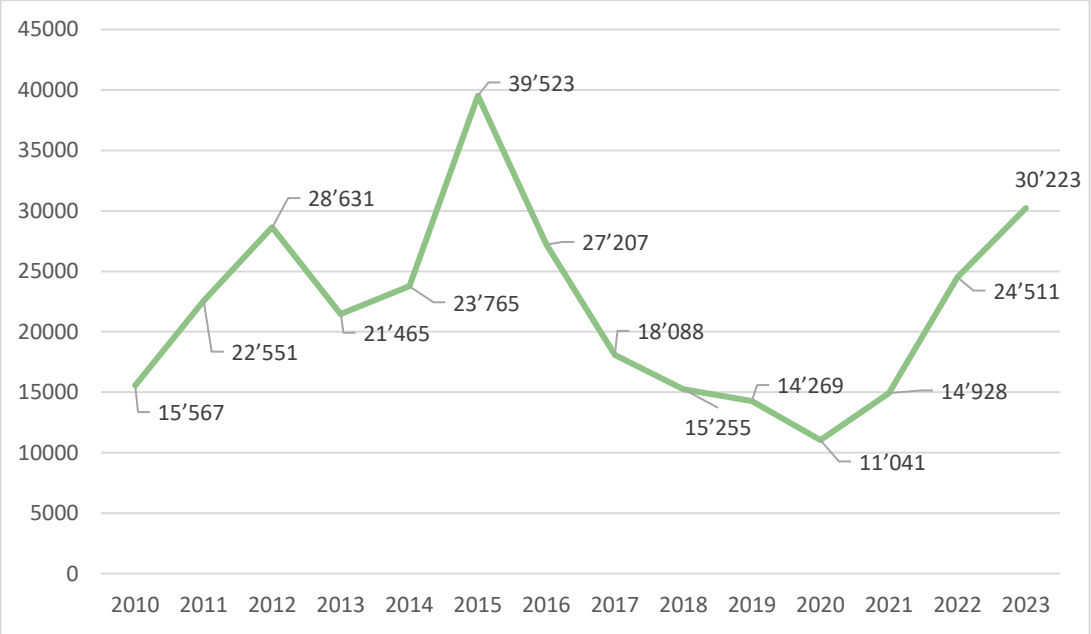
4. Conclusion 9

Liste des abréviations 10

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. Entre 2016 et 2020, le nombre de demandes a considérablement diminué. Depuis 2021, le nombre des demandes d'asile est en augmentation.

Fig. 1 Nouvelles demandes d'asile



Source : statistique en matière d'asile SEM

Les réfugié-e-s bénéficiant de l'asile (permis B) sont soutenu-e-s par la Confédération durant les cinq premières années qui suivent le dépôt de leur demande d'asile. Les personnes réfugié-e-s admis-e-s à titre provisoire (permis F) sont pris-e-s en charge par la Confédération pendant 7 ans à compter de leur entrée en Suisse. Passé ce délai, les cantons et les communes prennent le relais. Dès le changement d'affiliation financière, les personnes soutenues entrent dans la statistique de l'aide sociale économique (ASE[1]). Les estimations présentées se rapportent en exclusivité à l'ASE.

Les personnes arrivées en Suisse en 2015 ayant été reconnues comme réfugiées et ayant obtenu l'asile par la suite sont passées sous la responsabilité des cantons et des communes en 2020, les personnes admises à titre provisoire en 2022. En raison de ce changement d'assujettissement, les cantons et les communes s'attendaient à une croissance des dépenses pour l'aide sociale. Les médias ont publié plusieurs estimations de ces coûts à partir de 2016. Celles-ci se basaient néanmoins sur des données d'origine incertaine et variaient donc fortement. La CSIAS a donc développé, en 2018, son propre modèle de calcul

[1] Cf. la définition de l'aide sociale économique en annexe.

basé sur les statistiques en matière d'asile et de la LEI du SEM ainsi que la statistique sur l'aide sociale de l'OFS.

Contre les attentes initiales, le nombre de cas et les dépenses de l'ASE ont chuté entre 2018 et 2022, bien que le nombre de personnes soutenues avec statut AP, RAP ou R ait plus que doublé. À côté de cette augmentation, on a observé une baisse encore plus importante chez toutes les autres personnes soutenues (suisses et personnes étrangères avec permis B ou C), ce qui donne, entre 2018 et 2022, une baisse de l'ASE de 7,7 % des cas et 11,4 % des dépenses[2].

Évolution depuis 2022

Depuis 2022, le nombre de demandes d'asile augmente de nouveau nettement. Cette croissance n'aura d'effet sur le nombre de cas et les dépenses de l'aide sociale économique qu'à partir de 2027 et 2029. De plus, de nombreux/euses ressortissant-e-s ukrainien-ne-s ont fui en Suisse en raison de la guerre contre l'Ukraine. La Confédération a activé le statut de protection S pour ces personnes en mars 2022. En fin d'année 2023, 66 000 personnes vivaient en Suisse avec le statut S. Il est impossible pour l'heure d'estimer combien de personnes de ce groupe resteront en Suisse à long terme. 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 en revient entièrement aux cantons et aux communes. Par conséquent, 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 réfugié-e-s reconnu-e-s 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 réfugié-e-s admis-e-s à titre provisoire (AP/RAP) ou en tant que réfugié-e-s reconnu-e-s avec asile (R). Ces mêmes statistiques renseignent aussi sur la durée du séjour de ces personnes en Suisse.

Il ressort de ces statistiques que 45 300 AP/RAP vivaient en Suisse au 31 décembre 2023, dont 21 400 depuis moins de 7 ans et 24 000 depuis plus de 7 ans (AP7+ et RAP7+). Sur les 60 500 R recensé-e-s en Suisse, 25 600 avaient déposé une demande d'asile ayant abouti à leur reconnaissance en tant que réfugié-e-s moins de cinq ans auparavant et 34 900 R plus

[2] Pour plus d'informations sur les dépenses de l'aide sociale économique, voir le document de base de la CSIAS : « Evolution des dépenses ».

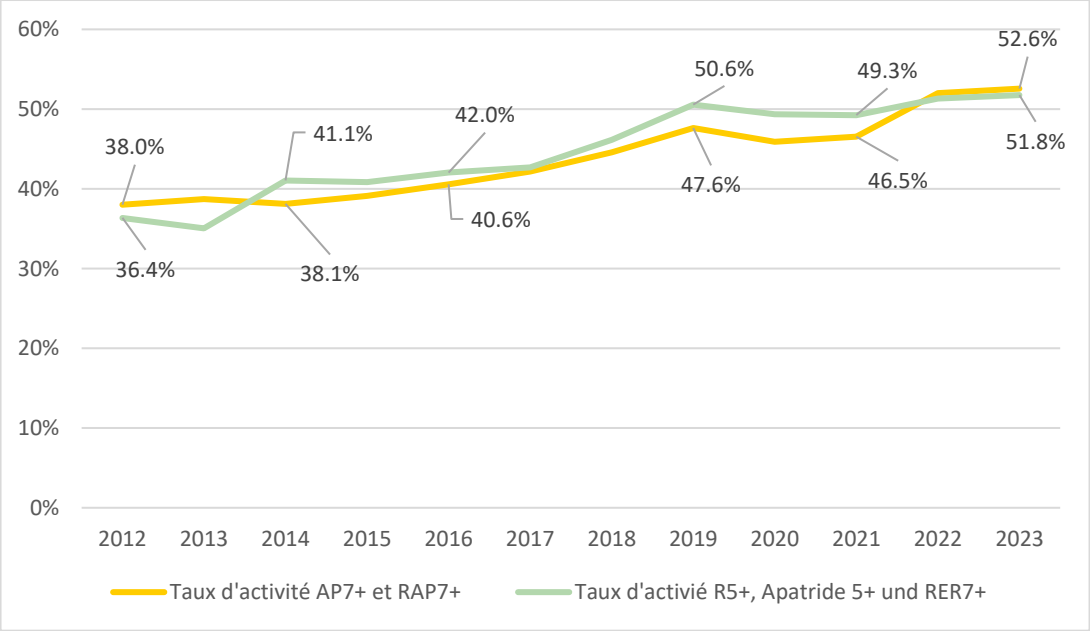
de cinq ans auparavant (R5+). Pour les réfugié-e-s statutaires réinstallé-e-s, la compétence financière est transférée aux cantons après 7 ans de séjour en Suisse (RER7+). Dans la statistique considérée, cette catégorie est comptabilisée avec les R5+ en fonction de la durée.

Selon les données de la statistique en matière d'asile des dernières années, l'effectif des AP/RAP baisse en moyenne de 36,8 % pendant les 7 années de compétence fédérale, tandis que celui des R recule en moyenne de 10,9 % pendant les 5 années de compétence fédérale.

À partir des informations concernant la reconnaissance du statut de réfugié ou l'octroi d'une admission provisoire, ainsi qu'en tenant compte des taux de sortie, il est possible d'estimer le nombre de personnes qui devraient passer sous la compétence des cantons et des communes entre 2023 et 2027.

Le pic des demandes d'asile enregistré en 2015 a entraîné une hausse des prestations d'ASE en 2020 (R) et en 2022 (AP/RAP). La hausse la plus importante a eu lieu en 2021, année qui a vu 5300 inscriptions de plus que l'année 2020. La hausse s'est ensuite réduite à 3300 personnes. La baisse du nombre de demandes d'asile à compter de 2016 s'est fait ressentir à partir de 2023. On peut tabler sur une croissance de seulement 500 personnes soutenues (voir tableau 1 : Évolution et prévision du nombre de bénéficiaires jusqu'en 2027). À partir de 2027, il faut s'attendre à deux effets contraires : d'une part, le taux d'aide sociale devrait continuer de baisser en raison de la situation économique, comme cela a été le cas ces dernières années (fig. 2) ; d'autre part il est probable que l'effectif total de R5+, AP7+ et RAP7+ augmentera, le nombre de demandes d'asile ayant repris à la hausse depuis 2021. Les personnes au statut S restent un facteur inconnu.

Fig. 2 : Développement du taux d'activité professionnelle de 2012 à 2023



Source : SEM, 31.12.2023

2.2. Sorties

Les sorties de l'effectif des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugié-e-s sont dues aux départs de Suisse, aux changements d'autorisation de séjour à la suite d'un mariage ainsi qu'à la réglementation des cas de rigueur et aux décès.

En ce qui concerne les AP/RAP, le pourcentage moyen de sorties après les 7 premières années de séjour s'élevait à 13,7 % par an entre 2019 et 2023. Dans le cas des R et après les 5 premières années depuis le dépôt de la demande d'asile, la proportion de sorties s'inscrivait à 4,6 % par an de 2019 à 2023. C'est à partir de ces deux taux que sont calculées les valeurs de 2024 à 2027.

2.3. Taux d'aide sociale

Selon la statistique pour l'aide sociale de l'Office fédéral de la statistique, le taux d'aide sociale des AP7+ / RAP7+ et des R5+ a nettement diminué ces dernières années dans les deux groupes (périodes de référence 2012 respectivement 2016 à 2022). Le taux d'aide sociale est descendu en dessous de 70 % dans les années 2019, 2020 et 2021. Le taux s'élevait, en 2022, à 60 % pour les AP7+ et RAP7+ ainsi qu'à 63,3 % pour les R5+ et RER7+.

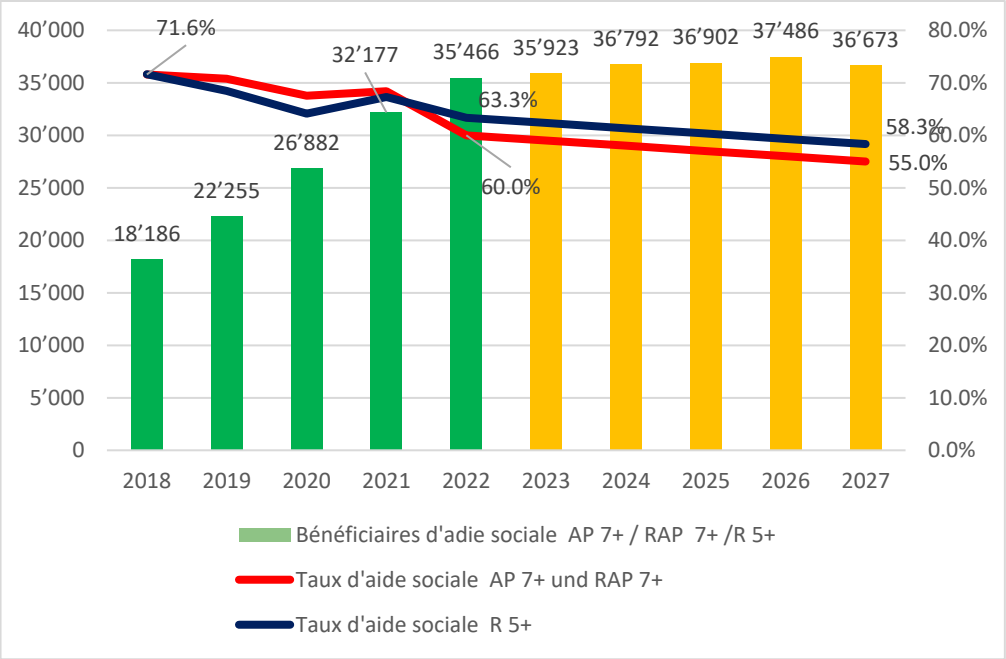
Tableau 1 : Évolution et prévision du nombre de bénéficiaires de 2021 à 2027

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Effectif AP7+ et RAP7+ au 31/12	**18 195**	**24 792**	**23 985**	23 258	22 041	20 983	19 715
Augmentation durant l'année	**4981**	**9197**	**3392**	2559	1969	1962	1607
Sorties en cours d'année	**1905**	**2600**	**4199**	3286	3186	3020	2875
AP7+ et RAP7+ bénéficiant de l'aide sociale pendant l'année	**12 448**	**14 878**	14 154	13 492	12 566	11 753	10 845
Taux d'aide sociale	**68.4%**	**60%**	59%	58%	57%	56%	55%
Effectif R5+ et RER7+ au 31/12	**29 311**	**32 506**	**34 922**	37 987	40 334	43 368	44 275
Entrées durant l'année	**4292**	**4659**	**4772**	4671	4094	4889	2902
Sorties en cours d'année	**963**	**1464**	**2356**	1606	1747	1855	1995
Bénéficiaires R5+ de l'aide sociale pendant l'année	**19 729**	**20 588**	21 769	23 300	24 336	25 733	25 828
Taux d'aide sociale	**67.3%**	**63.3%**	62.3%	61.3%	60.3%	59.3%	58.3%
Nombre total de bénéficiaires	**32 177**	**35 466**	35 923	36 792	36 902	37 486	36 673
Augmentation de l'effectif des bénéficiaires par rapport à l'année précédente	**5295**	**3289**	457	869	110	584	-813

Source : Asylstat 31/12/2023, SoStat 2022, estimations propres, les chiffres définitifs sont marqués en gras.

Le modèle de calcul prévisionnel, en se référant à la baisse du taux d'aide sociale entre 2021 et 2022, prévoit une baisse annuelle de 1 % par an pour les années à venir. Pour l'année 2023, le taux d'aide sociale prévisionnel est ainsi de 59 % pour les AP7+ et RAP7+ et de 62,3 % pour les R5+ et RER7+.

Fig. 3 : Nombre de personnes bénéficiaires AP 7+, RAP 7+, R 5+ – 2018 à 2027, Taux d'aide sociale AP 7+, RAP 7+, R 5+



Source 2018-2022 (barres vertes) : Asylstat 31/12/2023, SoStat 2022. Estimation 2023 -2027 (barres oranges) : CSIAS

3. Dépenses de l'aide sociale

Les dépenses par bénéficiaire de l'aide sociale ont continuellement augmenté ces dernières années, passant de 9400 francs en 2012 à 10 400 francs en 2019 et 10 300 en 2020. En 2021, les dépenses s'élevaient à 10 400 francs par personne avant de retomber à 9800 francs en 2022. Les prévisions tablent sur une croissance des dépenses par personne de 0,9 % entre 2023 et 2027.

Tableau 2 : Dépenses nettes de l'aide sociale pour les AP 7+ / RA 7+ / R 5+ 2018, 2021 - 2027

	2018	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Nombre total de bénéficiaires	**18 186**	**32 177**	**35 466**	35 923	36 792	36 902	37 486	36 673
Aide sociale par année et bénéficiaire (CHF)	**10 324**	**10 419**	**9772**	9860	9949	10 038	10 129	10 220
Total des dépenses de l'aide sociale par an (en millions de CHF) pour tou-te-s les AP / R	**187.75**	**335.25**	**346.57**	354.2	366.03	370.43	379.68	374.79
Augmentation par rapport à 2018 (en millions de CHF)	**0**	**147.5**	**158.82**	166.45	178.28	182.68	191.93	187.04

Source : SoStat 2022, Statistique financière aide sociale 2022(à prix courants, ne pas ajusté à l'inflation), estimations propres. Les chiffres définitifs sont marqués en gras

4. Conclusion

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. Le nombre de personnes de statut AP7+ et RAP7+ ainsi que R5+ et RER7+ soutenues par des fonds cantonaux et communaux a doublé, passant de 18 200 en 2018 à 35 500 en 2022. Entre 2023 et 2026 la croissance devrait n'être qu'encore légère, les prévisions s'élèvent à un total de 37 500 personnes. On table ensuite sur une première baisse en 2027.

- Les calculs sont des estimations basées sur des valeurs moyennes antérieures ainsi que sur des hypothèses issues des observations dans le passé. La Confédération a développé, en collaboration avec les cantons, des mesures pour freiner cette progression. La clé de voûte de ces mesures est l'Agenda Intégration qui prévoit un supplément de ressources financières pour favoriser une intégration plus intensive et durable de personnes issues du domaine de l'asile dans le marché de l'emploi. L'Agenda Intégration a été lancé en mai 2019. On a déjà pu constater une hausse du taux d'occupation en 2022. Le taux d'activité des personnes admises à titre provisoire et des réfugié-e-s devrait continuer à s'accroître au cours des prochaines années.

- Étant donné le manque de données en raison de la durée encore courte de l'Agenda Intégration, il n'est pas encore possible d'évaluer l'impact réel de celle-ci. L'effet attendu est par conséquent décrit à l'aide de différents scénarios :
  - Le scénario de référence part du principe que les dépenses totales pour les AP7+, RAP7+ et R5+ aura augmenté de 187 millions de francs en 2027 par rapport à 2018.[3] L'année 2027 devrait voir une première baisse des coûts, et ce de 5 millions par rapport à l'année précédente.
  - Le scénario optimiste prévoit une émancipation supplémentaire de 10 % des personnes soutenues par rapport au scénario de référence, ceci sous la condition d'un déploiement de l'Agenda Intégration dans un contexte économique stable. Les coûts augmenteraient alors de 150 millions de francs en 2027 par rapport à l'année de référence 2018.
  - 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 domaine de l'asile et des réfugié-e-s. Il faudra alors s'attendre en 2027 à une augmentation des coûts totaux de 225 millions de francs par rapport à 2018.

[3] Statistique financière aide sociale 2022(à prix courants, ne pas ajusté à l'inflation),

Liste des abréviations

AP Personnes admises à titre provisoire

AP7+ Personnes admises à titre provisoire (séjournant depuis plus de 7 ans en Suisse)

ASE Aide sociale économique. Elle comprend l'aide sociale aux ressortissant-e-s suisses, aux étrangers et étrangères avec permis B, C, L, AP et RAP7+, R5+ et autres permis de séjour. L'aide sociale pour ces groupes est financée par les cantons et communes. L'aide sociale pour R5-, AP7- et RAP7- est financée à l'aide des forfaits globaux de la Confédération.

R Réfugié-e-s ayant obtenu l'asile, y compris les apatrides au sens de l'art. 31, al. 1 LEI

RAP Réfugié-e-s admis-e-s à titre provisoire

RAP7+ Réfugié-e-s admis-e-s à titre provisoire (séjournant depuis plus de 7 ans en Suisse)

RER Réfugié-e-s réinstallé-e-s

RER7+ Réfugié-e-s réinstallé-e-s (séjournant depuis plus de 7 ans en Suisse)

R5+ Réfugié-e-s ayant obtenu l'asile (séjournant en Suisse depuis plus de cinq 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 cinq ans en Suisse depuis l'obtention de l'asile)

SAS La statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, élaborée et mise sur pied par l'Office fédéral de la statistique, relève des informations permettant entre autres de déterminer le nombre de bénéficiaires et le taux de l'aide sociale économique (ASE), de l'aide sociale dans le domaine des réfugiés (SH-FlüStat) et de l'aide sociale dans le domaine de l'asile (SH-AsylStat).