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 2022 - 2026

# Estimation de la hausse liée aux réfugié-e-s reconnu-e-s et aux personnes admises à titre provisoire

Berne, juin 2023

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 ..... 5

2.3. Taux d'aide sociale ..... 5

**3. Coûts de l'aide sociale ..... 6**

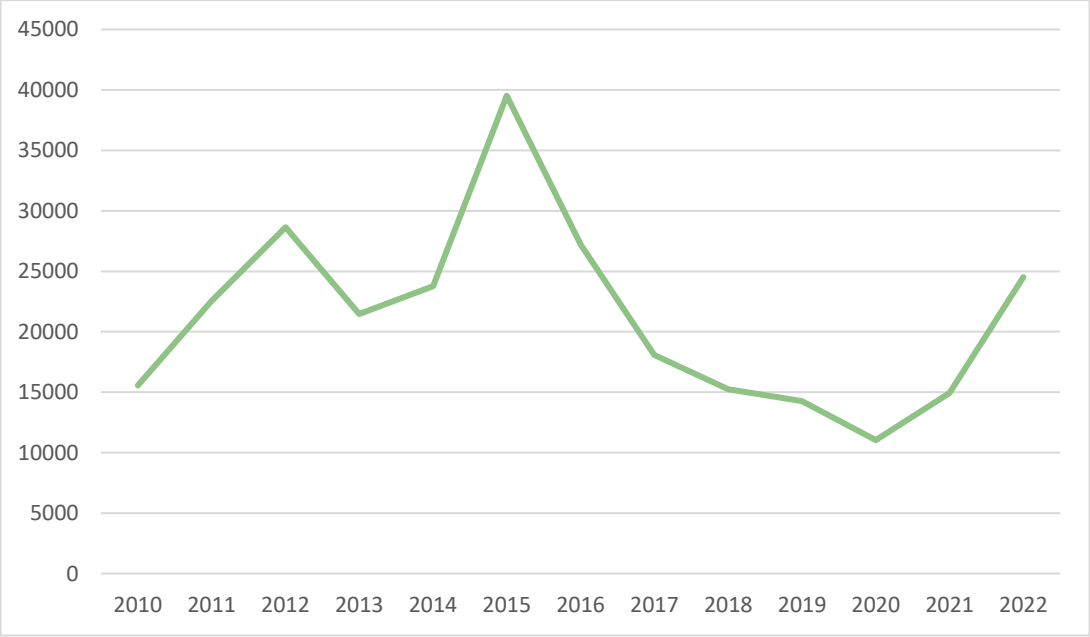
**4. Conclusion ..... 6**

**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. Entre 2017 et 2020, le nombre de demandes a considérablement diminué. Depuis 2021, le nombre des demandes d'asile est augmenté.

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-es à titre provisoire (permis F) sont pris-es en charge par la Confédération pendant 7 ans à compter de leur entrée en Suisse. Au-delà de cette date, 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 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, afin qu'elles obtiennent rapidement une protection sans passer par la procédure d'asile ordinaire. Elles peuvent ainsi demander l'aide sociale en matière d'asile. Du début de la guerre à la mi-avril 2023, près de 82 000 Ukrainien-ne-s au bénéfice d'un statut de protection S étaient enregistré-e-s en Suisse. Fin avril, environ 66 000 personnes bénéficiant du statut de protection S séjournaient 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 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 personnes ou 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 en ressort que 44 800 AP/RAP vivaient en Suisse au 31 décembre 2022, dont 20 000 depuis moins de 7 ans et 24 800 depuis plus de 7 ans (AP7+ et RAP7+). Sur les 56 900 R recensés en Suisse, 24 200 avaient déposé une demande d'asile ayant abouti à leur reconnaissance en tant que réfugié-e-s moins de cinq ans auparavant et 32 500 R plus de cinq ans auparavant (R5+). S'agissant des 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 a baissé en moyenne de 36 % pendant les 7 années de compétence fédérale, tandis que celui des R a reculé de 4 % 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 2023 et 2026. La hausse annuelle a atteint le niveau le plus haut en 2021 et 2022 avec 5300 et 7300 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 2026).

## 2.2. Sorties

Les sorties de l'effectif des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugié-e-s sont dues au départ de Suisse, au changement d'autorisation de séjour suite à un mariage ou à la réglementation des cas de rigueur et au décès.

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 2017 et 2022. 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 3,7 % par an de 2017 à 2022. C'est à partir de ces deux taux que sont calculées les valeurs de 2023 à 2026.

## 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 2021) et s'établit à une valeur quasiment identique, légèrement supérieure à 70 % pour les deux groupes. En 2019, 2020 et 2021, le taux d'aide sociale est descendu en dessous de 70 % (pour les AP7+ / RAP7+ à 68,4 % en 2021 ; pour les R5+ à 67,3 % en 2021). Le modèle de calcul prend en compte la moyenne des années 2018 à 2021. Il en résulte un taux d'aide sociale prévisionnel de 69,6 % pour AP7+ / RAP7+ et de 68,0 % pour les R5+ / RER7+.

Tableau 1: Evolution et prévision du nombre de bénéficiaires de 2021 à 2026

| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Effectif AP7+ et RAP7+ au 31.12.** | **18 195** | **24 792** | 25 408 | 24 681 | 23 441 | 22 347 |
| **Augmentation durant l'année** | **4981** | **9197** | 3839 | 2576 | 1969 | 1953 |
| **Sorties en cours d'année** | **1905** | **2600** | 3223 | 3303 | 3209 | 3047 |
| **AP7+ et RAP7+ bénéficiaires de l'aide sociale pendant l'année** | **12 448** | 17 255 | 17 684 | 17 178 | 16 315 | 15 554 |
| **Taux d'aide sociale** | **68.4 %** | 69.6 % | 69.6 % | 69.6 % | 69.6 % | 69.6 % |
| **Effectif R5+ et RER7+ au 31.12.** | **29 296** | **32 606** | 35 834 | 39 337 | 42 574 | 46 822 |
| **Augmentation durant l'année** | **4277** | **4774** | 4434 | 4829 | 4692 | 5823 |
| **Sorties en cours d'année** | **963** | **1464** | 1206 | 1326 | 1455 | 1575 |
| **R5+ bénéficiaires de l'aide sociale pendant l'année** | **19 729** | 22 172 | 24 367 | 26 749 | 28 950 | 31 839 |
| **Taux d'aide sociale** | **67.3** % | 68.0 % | 68.0 % | 68.0 % | 68.0 % | 68.0 % |
| **Nombre total de bé-néficiaires** | **32 177** | 39 427 | 42 051 | 43 927 | 45 265 | 47 393 |
| **Augmentation de l'effectif des bénéfi-ciaires par rapport à l'année précédente** | **5295** | 7250 | 2624 | 1876 | 1338 | 2128 |

Source: Asylstat 31.12.2022, SoStat 2021, estimations propres, les chiffres définitifs sont marqués en gras.

## 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, en 2021 à 10 419 francs par personne

Pour la prévision, on compte sur une croissance des dépenses par personne de 2,5 % entre 2022 et 2026 en raison du renchérissement croissant depuis 2022.

**Tableau 2: dépenses nettes de l'aide sociale pour les AP / RAP / R 2021 -2026**

| | 2018 | … | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Nombre total de bénéficiaires** | **18 186** | | **32 177** | 39 427 | 42 051 | 43 927 | 45 265 | 47 393 |
| **Aide sociale / année / bénéficiaire (CHF)** | **10 324** | | **10 419** | 10 679 | 10 946 | 11 220 | 11 501 | 11 788 |
| **Total des dépenses de l'aide sociale/ année (en mio. de francs), tous les R/AP** | **187.75** | | **335.25** | 421.01 | 460.31 | 492.87 | 520.58 | 558.67 |
| **Augmentation par rapport à 2018 (en mio. de francs)** | **0** | | **147.50** | 233.31 | 272.56 | 305.12 | 332.83 | 370.92 |

Source: SoStat 2021, Statistique financière aide sociale 2021, estimations propres. Les chiffres définitifs sont marqués en gras.

## 4. Conclusion

Le scénario de référence esquissé dans le présent document se rapporte aux développements observés dans les dernières années précédant le lancement de l'Agenda Intégration, qui 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 47 400 personnes en 2026. Il est cependant peu probable que cette hausse se poursuive au même rythme au cours des prochaines années. 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 réfugié-e-s. L'augmentation des demandes d'asile à partir de 2022 devrait toutefois se répercuter à nouveau sur les cantons et les communes à partir de 2027.

- Les coûts que les cantons et les communes sont appelés à supporter en 2026 pour soutenir ces deux groupes dépasseront de 371 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 prochaines années. Selon les calculs, les coûts cantonaux et communaux 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 réfugié-e-s.
- 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 freiner 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 réfugié-e-s au cours des prochaines années. La mise en œuvre de l'Agenda étant relativement récente, des données suffisantes 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 réaliser dans un environnement économique stable, la hausse des coûts totaux en 2026 par rapport à 2018 se limitera à 315 millions de francs (= 56 millions de moins que le scénario de référence).
- 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 réfugié-e-s. Il faudra alors s'attendre en 2026 à une augmentation des coûts totaux de 427 millions de francs par rapport à 2018 (= 56 millions de plus que le scénario de référence).

## Liste des abréviations

| | |
|---|---|
| R | Réfugié-e-s ayant obtenu l'asile, y compris les apatrides au sens de l'art. 31, al. 1 LEI) |
| 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) * |
| RER | Réfugié-e-s réinstallé-e-s |
| RER7+ | Réfugié-e-s réinstallé-e-s (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 | Réfugié-e-s admis-es à titre provisoire |
| RAP7+ | Réfugié-e-s admis-es 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.