

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 sozial

Document de base

Perception de longue durée de l'aide sociale

Berne 2021

Sommaire

| | | |
|----|--|----|
| 1. | Définitions | 3 |
| 2. | Statistiques | 3 |
| 3. | Évolution..... | 4 |
| 4. | Profil des bénéficiaires de longue durée | 6 |
| 5. | Coûts annuels..... | 8 |
| 6. | Motifs de fin de l'aide..... | 9 |
| 7. | Conclusion..... | 10 |
| 8. | Références | 12 |

1. Définitions

Dans sa terminologie, l'Office fédéral de la statistique désigne comme bénéficiaires de courte durée les personnes percevant des prestations d'aide sociale durant 12 mois au maximum. Celles qui perçoivent l'aide sociale pendant 12 à 24 mois sont désignées comme des bénéficiaires de longue durée. Quant aux personnes soutenues pendant une plus longue durée, elles sont définies comme des bénéficiaires permanents (OFS, 2011, p. 83/84).

Dans la pratique de l'aide sociale, des définitions simplifiées sont utilisées : les personnes percevant l'aide sociale pendant moins d'un an sont désignées comme des bénéficiaires de courte durée. Un soutien délivré pendant un à trois ans est défini comme une prestation de durée moyenne. Lorsqu'une personne touche l'aide sociale depuis plus de trois ans sans interruption, il est question de bénéficiaire de longue durée.

2. Statistiques

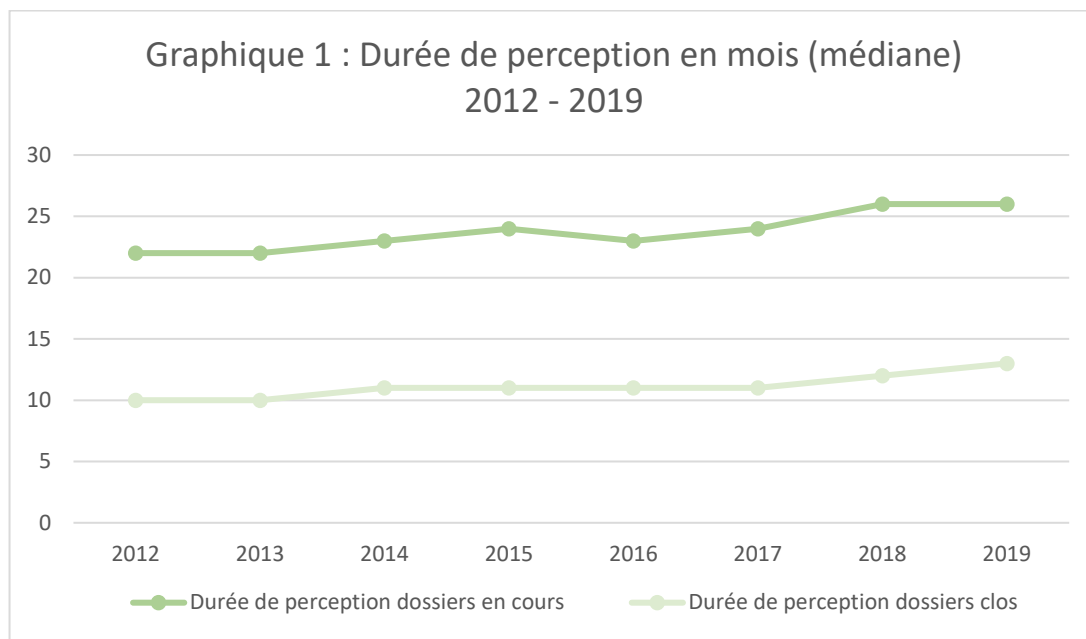
La durée de perception de prestations peut être présentée de deux manières différentes : soit en analysant les dossiers en cours le jour du relevé, soit en analysant les dossiers fermés durant une année. Plus la durée de perception est longue, plus le nombre de dossiers fermés diminue. Ainsi, la proportion de dossiers de moyenne et de longue durée est faible par rapport au total des dossiers fermés. Si l'analyse des dossiers courants permet une image plus précise des situations en fonction de la durée de perception, l'analyse des dossiers fermés illustre, quant à elle, plus clairement la dynamique des clôtures.

Parmi les dossiers clos en 2019, près de la moitié a pu être fermée après une durée de moins de 12 mois. Environ 30 % des dossiers ont été clos après une durée comprise entre un et trois ans. Les 20 % restants ont été fermés après une durée supérieure à trois ans (OFS, 2020a).

Projetée à l'échelle suisse et exprimée en chiffres absolus, la durée de perception moyenne (médiane au 31.12.2019) des dossiers en cours était de 26 mois et celle des dossiers fermés de 13 mois. En 2019, 23'836 dossiers (47 % du total des dossiers clos) ont pu être fermés après moins d'une année (OFS, 2020a; OFS, 2020b).

3. Évolution

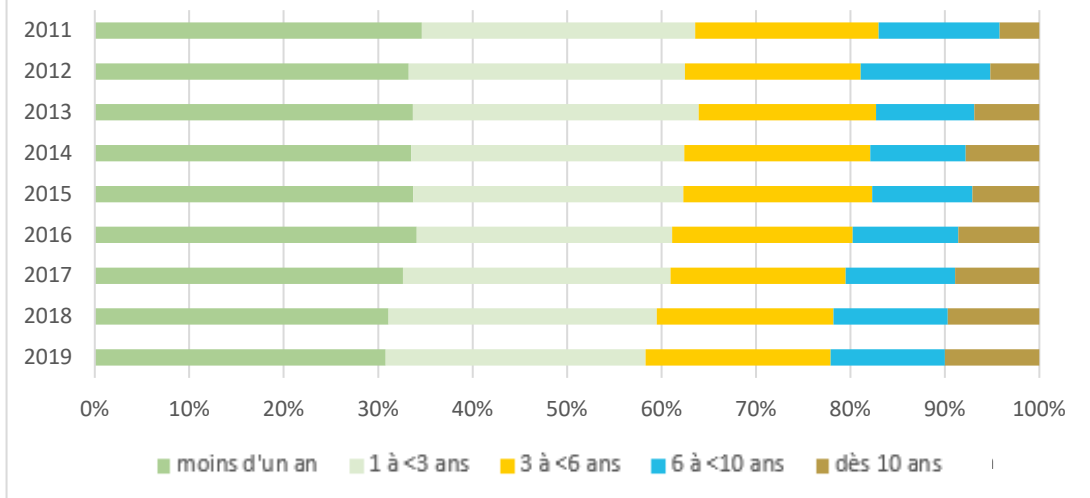
Entre 2012 à 2019, la durée de perception moyenne (médiane) des dossiers en cours est passée de 22 à 26 mois. Dans cette même période, la durée du soutien des dossiers clos a augmenté de 10 à 13 mois (cf. graphique 1). En comparant la valeur moyenne, la différence est plus marquée : en 2012, les dossiers en cours présentaient une durée moyenne d'octroi de 35,7 mois (2019 : 44 mois) et les dossiers fermés de 21,2 mois (2019 : 27 mois) (OFS, 2020a; OFS, 2020b).



Source : OFS, 2020a; OFS, 2020b. Graphique élaboré par nos soins.

Le rapport sur les indicateurs de l'aide sociale 2019 (Initiative des villes pour la politique sociale) met l'accent sur la fin de la perception de l'aide sociale et la durée d'octroi. 14 villes ont été étudiées. Le rapport démontre que la durée de perception des dossiers en cours (médiane) augmente à cause d'une petite part des dossiers. Les bénéficiaires de ces dossiers restent tributaires de l'aide sociale pendant très longtemps et bien plus longtemps que par le passé. En effet, la proportion de dossiers avec une durée d'octroi de 10 ans ou plus a passé de 4,2 % en 2011 à 10 % en 2019 (cf. graphique 2). Pour la majorité des dossiers, la durée d'octroi n'a toutefois pas augmenté (Beyeler, Schuwey & Kraus, 2020, p. 46).

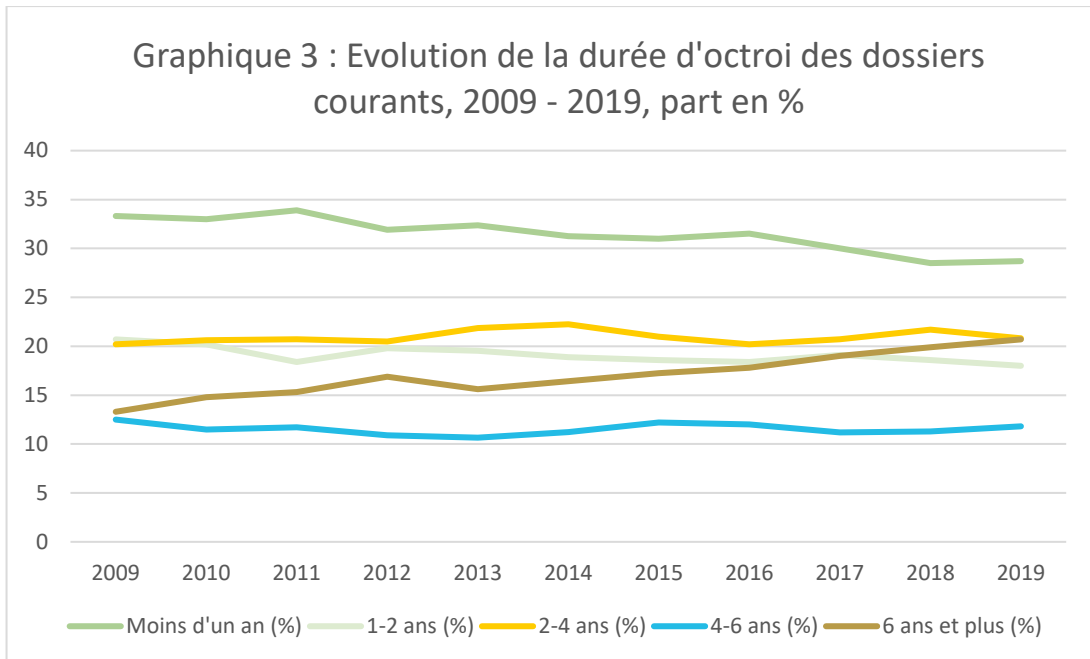
Graphique 2: Part des dossiers par intervalle de durée de soutien, 2011 à 2019, dans 14 villes suisses



Source : Beyeler, Schuwey & Kraus, 2020, p. 46

La statistique suisse de l'aide sociale de l'OFS confirme cette tendance à l'échelle nationale (cf. graphique 3). Alors que les parts des catégories des durées courte et moyenne ont légèrement diminué entre 2009 et 2019 (baisse de 4,6 resp. de 2,7 points de pourcentage), une nette hausse s'observe dans la part des dossiers d'une durée supérieure à six ans (hausse de 7,4 points de pourcentage).

Graphique 3 : Evolution de la durée d'octroi des dossiers courants, 2009 - 2019, part en %



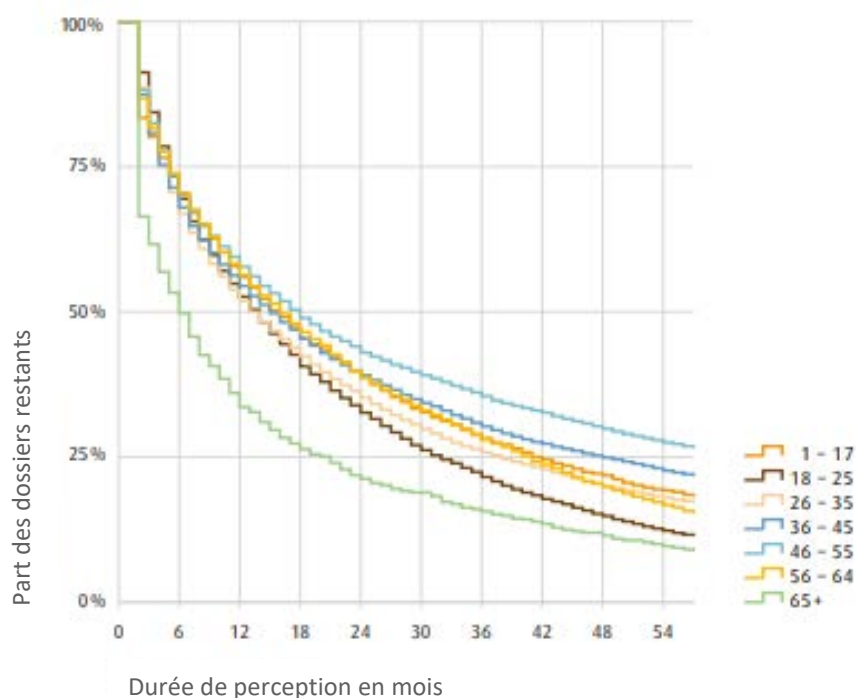
Source : OFS, 2020c. Graphique élaboré par nos soins.

4. Profil des bénéficiaires de longue durée

Selon le rapport sur les indicateurs de l'aide sociale 2019 (de l'Initiative des villes pour la politique sociale), la classe d'âge des 36 à 45 ans est surreprésentée dans le groupe des bénéficiaires de longue durée. Il en va de même des personnes âgées entre 46 et 55 ans à leur entrée à l'aide sociale (cf. graphique 4). Les deux groupes comprennent une part importante de parents avec plusieurs enfants et des mères cheffes de famille. La durée de soutien de ces dernières est particulièrement longue lorsqu'elles ont deux enfants ou plus. Les obligations familiales réduisent très généralement leur taux d'activité salariale. En outre, travailler dans le secteur des bas salaires, à temps partiel et même à temps plein, ne suffit pas à couvrir les besoins financiers des familles (Beyeler, Schuwey & Kraus, 2020, p. 49). Les femmes des groupes d'âge précités portent un risque supérieur de percevoir l'aide sociale à long terme, étant donné que 93,1 % des ménages monoparentaux dans l'aide sociale sont des ménages assumés par des mères (OFS, 2020d).

Quant aux jeunes adultes, ils et elles retrouvent leur indépendance financière plus rapidement. Cependant, ils et elles figurent aussi, plus souvent, parmi les personnes qui retourneront, ultérieurement, à l'aide sociale. Quant aux personnes âgées entre 56 à 65 ans, elles sont nombreuses à pouvoir quitter l'aide sociale après une longue période d'octroi suite au versement (anticipé) d'une rente vieillesse. Dans de rares cas, un dossier est ouvert pour des personnes en âge AVS, généralement afin de traverser une situation d'urgence jusqu'à la perception de prestations complémentaires. Près d'un tiers de ces personnes ne touche qu'un versement unique (Beyeler et al., 2020. p. 49).

Graphique 4 : Part des dossiers restants selon la durée de soutien et par groupe d'âge des personnes demandeuses



Source : Beyeler, Schuwey & Kraus, 2020, p. 49. Les calculs de la BFH sont basés sur les statistiques de l'aide sociale 2011 à 2019 de l'OFS.

Les personnes sans activité lucrative sont surreprésentées parmi les bénéficiaires de longue durée (durée médiane de soutien de 20,4 mois), souvent en lien avec de multiples problèmes de santé.

Par ailleurs, la durée de perception est particulièrement longue chez les personnes de nationalité étrangère originaires d'Afrique ou d'Asie (durée médiane de soutien supérieure à 20 mois). Quant aux réfugié-e-s, il leur est très souvent difficile de trouver un emploi et d'acquiescer ainsi des droits à des prestations d'assurance (Beyeler et al. 2020, p. 50; Salzgeber, 2015, p. 49)¹.

Plus de la moitié des bénéficiaires de longue durée dispose, au mieux, d'un certificat de fin de scolarité obligatoire (Salzgeber et al, 2010, p. 18). Plus le niveau de formation diminue, plus la durée de perception augmente. Ainsi, les bénéficiaires d'aide sociale possédant un diplôme de degré tertiaire présentent une durée médiane de soutien de 12,1 mois, alors

¹ On peut s'attendre à ce que la procédure d'asile accélérée et l'Agenda Intégration Suisse introduit en 2019 permettent une augmentation du taux d'emploi des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés au cours des prochaines années. ([Lien](#))

qu'elle est de 17,8 mois pour les personnes sans formation professionnelle certifiée (Beyeler et al., 2020, p. 47-50).

En revanche, les personnes seules vivant en communauté, les couples avec un seul enfant, les retraité-e-s ainsi que les étrangères et étrangers originaires d'un État de l'UE/AELE sont celles dont la durée de perception est la plus courte (durée médiane de 11 mois) (Beyeler et al., 2020, p. 47-50).

La hausse du nombre de bénéficiaires de longue durée peut s'expliquer par les exigences croissantes du marché du travail et par le durcissement des critères de sélection de l'AI. Les bénéficiaires de longue durée cumulent souvent plusieurs problèmes de santé. Leurs aptitudes limitées ne permettent pas de prétendre aux prestations de l'AI et entravent leur accès au premier marché du travail. Les troubles psychiques peuvent s'accroître avec la durée de perception de l'aide sociale (Salzgeber, 2015). Il a également été constaté que l'état de santé des bénéficiaires de l'aide sociale est particulièrement mauvais au début de la période de perception. En revanche, de nettes améliorations de leur état de santé peuvent être observées après la sortie de l'aide sociale. Pour les bénéficiaires de longue durée, il n'est possible d'observer ni une détérioration ni une amélioration significatives pendant la période de perception de l'aide sociale (cf. Kessler, Höglinger, Heiniger, Läser & Hümbelin, 2021, pp. 47-50). De même, des événements de la vie tels qu'une séparation ou un divorce ainsi que la naissance d'un enfant peuvent conduire dans une situation de pauvreté si les prestations sociales en amont ne couvrent pas les besoins (Beyeler et al. 2020, p. 44, p. 47-50).

5. Coûts annuels

Les coûts par dossiers et par an ont augmenté ces dernières années et ceci indépendamment de la durée de soutien. Toutefois, selon l'Office fédéral de la statistique, des prestations mensuelles plus élevées sont accordées aux bénéficiaires de longue durée. En 2014, on observait un écart de 11 % entre les bénéficiaires soutenus pendant un à deux ans et ceux aidés pendant moins d'un an. Les prestations de personnes soutenues durant deux à quatre ans étaient même supérieures de 21 % comparées à celles aidées durant moins d'un an (OFS, 2015)². Ces chiffres concordent avec l'expérience du terrain : les bénéficiaires de longue durée sont régulièrement confrontés à des frais périodiques tels que frais de chauffage et autres frais accessoires du logement, sans parler des assurances ménage et responsabilité civile. De telles dépenses n'incombent pas forcément aux bénéficiaires durant une courte période. De plus, les bénéficiaires de longue durée ont à assumer des frais ponctuels élevés comme des dépenses pour un traitement dentaire ou le remplacement de meubles.

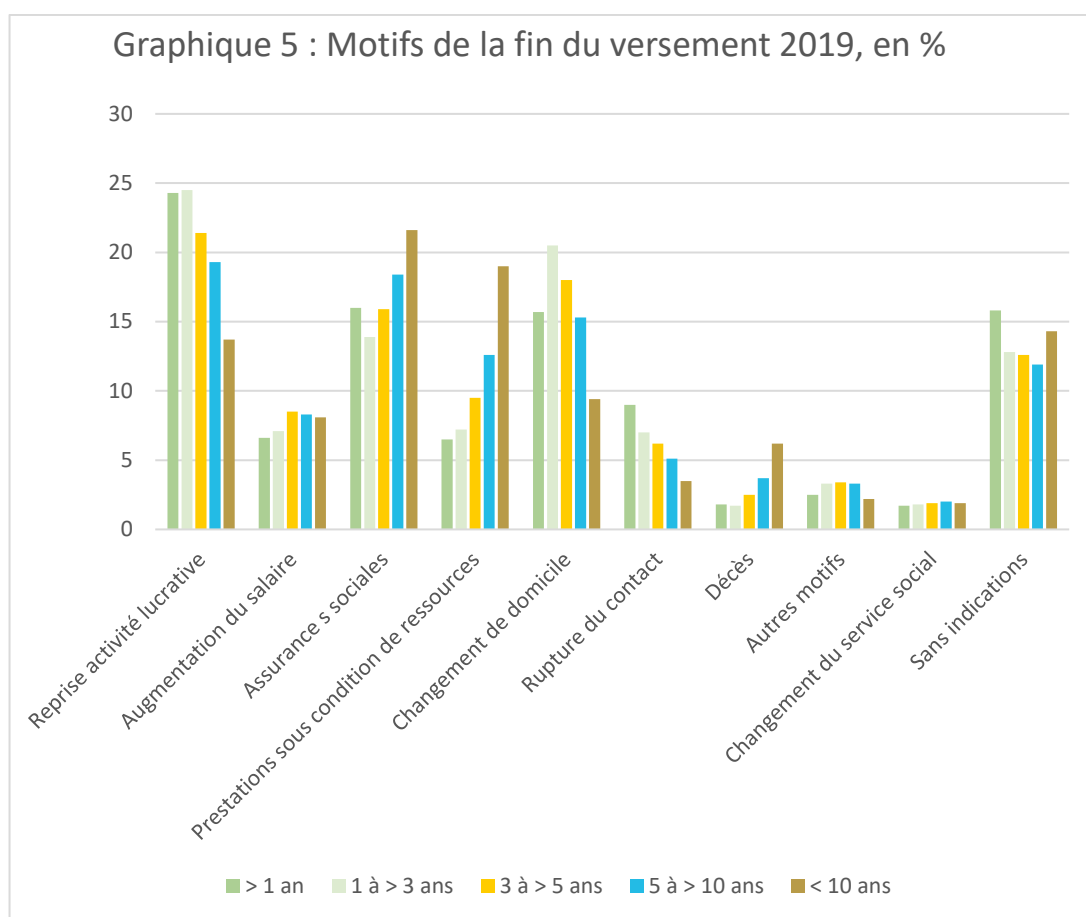
Au-delà de la question du coût, la perception de longue durée relève d'une problématique sociale. Les chances de retrouver une indépendance économique diminuent avec l'augmentation de la durée de l'aide (Guggisberg, Liesch, Bischof & Rudin, 2020). Les problèmes de santé augmentent également (Beyeler, 2020, p. 44). La situation des bénéficiaires de longue durée peut encore s'aggraver lorsque les services sociaux ne fournissent plus d'aide

² Depuis 2015, les prestations mensuelles ne sont plus présentées en fonction de la durée du soutien.

personnelle suffisante aux situations de longue durée, mais se limitent à fournir une aide économique, conformément à ce que préconisent certains systèmes de gestion des cas.

6. Motifs de fin de l'aide

Les observations ci-dessus montrent que les chances de pouvoir se passer des prestations d'aide sont les plus élevées en début d'octroi. La reprise d'une activité lucrative ou l'augmentation du salaire constituent les motifs principaux de la fin de l'aide des dossiers de courte durée (30 %, cf. graphique 5). Quant aux bénéficiaires de longue durée, ces motifs de fin sont un peu moins fréquents (26 % des cas). Il en va autrement pour l'octroi de prestations d'assurance sociale ou sous condition de ressources comme motif de fin. Pour les situations de longue durée, c'est le principal motif de fin (34 %), alors qu'il ne concerne que 22 % des situations de courte durée (OFS, 2020b).



Source : OFS, 2020b. Graphique élaboré par nos soins.

7. Conclusion

Aujourd'hui et comparé au passé, un faible nombre de bénéficiaires peine de plus en plus à quitter l'aide sociale. Ses situations influent les statistiques globales de l'aide sociale en augmentant la durée médiane/moyenne de perception et le nombre de dossiers et des coûts, alors que la durée d'octroi n'a pas augmenté pour la grande majorité des bénéficiaires. Aujourd'hui, l'aide sociale garantit l'existence à long terme de bénéficiaires de longue durée – une mission à laquelle l'aide sociale n'était pas destinée à l'origine.

Si l'on cherche à réduire la perception d'aide de longue durée, il est judicieux de prendre des mesures le plus tôt possible. De telles mesures comprennent une investigation approfondie quant aux possibilités de formation ainsi que des investissements dans la formation et le perfectionnement des bénéficiaires. Dans ce domaine, les normes CSIAS stipulent que les frais de formation et de perfectionnement peuvent être pris en charge s'ils contribuent à l'intégration professionnelle et/ou sociale. De même, des contributions à une seconde formation ou une reconversion peuvent être accordées si la première formation ne permet pas de réaliser un revenu couvrant l'existence (cf. normes CSIAS C.6.2. et CSIAS, 2018).

En outre, il ne faut pas oublier que les bénéficiaires de longue durée sans perspective de retour sur le marché du travail doivent, aussi, pouvoir améliorer leur situation, par exemple en mettant l'accent sur la santé ou leur situation sociale. Citons à titre d'exemples pratiques l'intervention à court terme « Changement d'orientation » pour bénéficiaires de longue durée³ ou encore le projet « Participation des bénéficiaires de l'aide sociale à l'évaluation des prestations qui les concernent » de l'Artias. Ce dernier projet a été réalisé avec une majorité de bénéficiaires de longue durée (cf. Guerry & Reynaud, 2021). L'expérience montre que l'aide personnelle gagne en importance auprès de la faible (mais croissante) proportion de bénéficiaires qui ont besoin d'aide sociale de plus en plus longtemps.

Une étude réalisée dans le service social de Winterthur a montré que le coût mensuel des dossiers a diminué de 3,6 % et que le taux de sortie a augmenté de 27 % suite à une réduction de la charge de dossiers de 120 à 80 par poste à temps plein. En effet, les assistantes et les assistants sociaux pouvaient consacrer nettement plus de temps à chaque situation (cf. Höglinger, Rudin & Guggisberg, 2021). Un nombre important de dossiers de longue durée pouvaient être clos. L'investissement dans l'accompagnement social des bénéficiaires de longue durée s'avère financièrement rentable. Une telle approche implique une communication et une étroite collaboration interprofessionnelle avec les instances en amont, essentielles pour permettre aux bénéficiaires de longue durée de quitter l'aide sociale et de recouvrer leurs droits auprès d'autres prestations d'assurance ou sous condition de ressources (Michel et al. 2018). Les ressources nécessaires doivent être mises à disposition des services sociaux à cette fin.

Enfin, au niveau de la politique sociale en amont, diverses mesures de lutte contre la pauvreté sont aptes à réduire la problématique de la perception de longue durée. Pensons plus particulièrement à la participation aux coûts de l'accueil extrafamilial des enfants, aux

³ De 2020 à 2022, la BFH teste et évalue une intervention à court terme visant à réduire la perception de longue durée, en coopération avec quatre services sociaux. ([Lien](#))

prestations complémentaires pour familles ou encore à une réduction suffisante des primes d'assurance maladie.

8. Références

- Beyeler, Michelle, Schuwey, Claudia & Kraus, Simonina. (2020). *Aide sociale dans les villes suisses. Comparaison des indicateurs 2019*. Berne : Haute école spécialisée bernoise, section Travail social.
- Office fédéral de la statistique. (2011). *Rapport social statistique 2011*. Neuchâtel : OFS.
- Office fédéral de la statistique. (2020a). *ASE : Dossiers actifs de l'aide sociale économique selon le canton, la structure de l'unité d'assistance et la durée d'octroi, la raison principale de clôture et la classe d'âge*. Consulté sur https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/fr/px-x-1304030000_303/px-x-1304030000_303/px-x-1304030000_303.px/
- Office fédéral de la statistique. (2020b). *ASE : Dossiers clos de l'aide sociale économique selon le canton, la structure de l'unité d'assistance, la durée d'octroi, la raison principale de clôture et la classe d'âge*. Consulté sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/beneficiaires-aide-sociale/aide-sociale-economique.assetdetail.15001925.html>
- Office fédéral de la statistique. (2020c). *ASE : Durée d'octroi des dossiers actifs de l'aide sociale économique selon la structure de l'unité d'assistance*. Consulté sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/beneficiaires-aide-sociale/aide-sociale-economique.assetdetail.14607252.html>
- Office fédéral de la statistique. (2020d). *Communiqué de presse : Le taux d'aide sociale s'est maintenu à 3,2 % en 2019*. Consulté sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/beneficiaires-aide-sociale/aide-sociale-economique.assetdetail.15001962.html>
- Guerry, Sophie & Reynaud, Caroline. (2021). *Participation des bénéficiaires de l'aide sociale à l'évaluation des prestations qui les concernent. Évaluation scientifique du projet participatif mené par l'Artias en Suisse romande*. Rapport final. Fribourg: HETS-FR, HES-SO.
- Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin; Liesch, Roman & Rudin, Melania. (2020). Taux de prévalence pluriannuelle du recours à l'aide sociale sur le parcours de vie. Dans *Aspects de la sécurité sociale*, 5/20. Berne : OFAS.
- Höglinger, Dominic; Rudin, Melania & Guggisberg, Jürg. (2021). *Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur. Rapport final*. Étude réalisée sur mandat des services sociaux de la ville de Winterthur. Berne : Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS SA.
- Kessler, Dorian; Höglinger, Marc; Heiniger, Sarah; Läser, Jodok & Hümbelin, Oliver. (2021). *Santé des bénéficiaires de l'aide sociale - analyse de l'état de santé, des comportements de santé, du recours aux prestations de santé et de la reprise d'une activité*

lucrative. Rapport final à l'attention de l'Office fédéral de la santé publique. Résumé. Berne/Winterthur : haute école spécialisée bernoise (BFH) et Haute école zurichoise de sciences appliquées (ZHAW).

Michel, Claudia; Iseli, Daniel; Steger, Simon; Zürcher, Pascale; Grieb, Manuela & Eiler, Katharina. (2018). *Nachhaltige Ablösungen in der Sozialhilfe: Wirkungsorientierte Prozessgestaltung in Sozialdiensten. Rapport final.* Berne : Haute école spécialisée bernoise (BFH).

Salzgeber, Renate; Fritschi, Tobias & Graf, Thomas. (2010). *Parcours personnels dans l'aide sociale.* Berne : Haute école spécialisée bernoise (BFH).

Salzgeber, Renate. (2015). *Comparaison des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses. Rapport 2014, 13 villes impliquées.* Berne : Haute école spécialisée bernoise (BFH).

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