

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
d'analyse

Epidémie du coronavirus

Bilan actuel et défis à venir pour l'aide sociale

Berne, 19 mai 2020

Introduction

La crise du coronavirus marque, en Suisse et dans le monde, le plus puissant coup d'arrêt de l'économie depuis la Seconde Guerre mondiale. Ses retombées dépassent de loin celles de la crise financière de 2008/2009. La situation actuelle révèle toute l'importance d'un solide État social. En Suisse, le système de sécurité sociale protège de larges pans de la population contre un rapide déclin social et l'extrême pauvreté, tel qu'elle peut s'observer notamment dans les pays anglo-saxons. La pandémie représente néanmoins un défi majeur pour le système suisse de sécurité sociale. Le présent document se propose d'analyser, sous l'angle de l'aide sociale, l'évolution de la crise au cours des deux derniers mois, d'identifier les enjeux à court et moyen terme et d'estimer la hausse du nombre de dossiers et des coûts de l'aide sociale pour la période 2020-2022.

Évolutions dans l'aide sociale entre mi-mars et mi-mai

Après la décision du Conseil fédéral, à la mi-mars, d'imposer des restrictions à la vie publique, le nombre de personnes qui se sont nouvellement adressées aux services d'aide sociale s'est inscrit en nette hausse, pour retomber, en avril, à un niveau légèrement supérieur à la moyenne, ceci suite aux mesures que la Confédération a adoptées au début du mois d'avril dans l'assurance-chômage et les allocations pour perte de gain et qui permettent aujourd'hui de venir en aide à une partie importante de la population. A fin avril, on dénombrait ainsi 1,91 million de personnes au bénéfice d'indemnités de chômage partiel, 153 000 personnes touchant des indemnités journalières de l'assurance-chômage et quelque 200 000 personnes des allocations pour perte de gain. Au total, 45% des 5,1 millions de personnes qui forment la population active perçoivent l'un de ces trois types de prestations. Si l'on inclut les proches, on peut affirmer que la perte de revenu d'une grande partie de la population est aujourd'hui partiellement compensée. L'octroi des prestations mentionnées a amené beaucoup de personnes à retirer leur demande d'aide sociale ou à mettre pour l'instant leur dossier en suspens. N'oublions pas en outre que beaucoup de gens disposent de réserves plus ou moins importantes dans lesquelles ils sont tenus de puiser avant de pouvoir prétendre à l'aide sociale. Cela vaut aussi pour les personnes qui peinent à nouer les deux bouts avec une indemnité de chômage partiel de 80 % de leur salaire¹. Globalement et dans la plupart des cantons, le nombre de personnes bénéficiant d'un soutien financier de l'aide sociale n'a pour l'instant guère varié après deux mois de situation extraordinaire. Force est donc de constater que le système d'aide sociale continue de fonctionner dans toute la Suisse malgré la crise sanitaire et qu'il est possible de garantir les conditions minimales d'existence pour les personnes concernées.

Le système, cependant, souffre d'une sérieuse lacune en ce qui touche aux personnes n'ayant pas ou que partiellement droit à l'aide sociale. On pensera ici en premier lieu aux personnes sans permis de séjour valable (sans-papiers) qui occupent généralement des emplois précaires et n'ont pas ou que très peu d'économies.

Cette lacune touche, de même, les personnes avec un passeport étranger qui, par crainte de perdre leur autorisation de séjour, renoncent à leur droit à l'aide sociale. Les conditions

¹ Une aide matérielle est fournie à partir du moment où la fortune n'excède pas 4'000 francs pour une personne vivant seule et 10'000 francs pour une famille.

sont particulièrement tendues dans le canton de Genève², où des milliers de personnes dépendent de l'aide alimentaire, encore que pareille situation se retrouve dans d'autres régions de Suisse.

Il faut impérativement aujourd'hui combler cette lacune et donner à ces catégories de la population la possibilité de faire valoir leurs droits à une aide d'urgence. A l'heure actuelle, cette aide est principalement assurée par des organisations d'entraide privées. Plusieurs cantons examinent actuellement la possibilité d'offrir une aide d'urgence aux personnes sans statut légal ce dont la CSIAS se félicite. Sa vice-présidente, la conseillère aux États Elisabeth Baume-Schneider et le président de l'ARTIAS, le conseiller national Benjamin Roduit, ont déposé une motion dans ce sens³.

Les défis à venir

Pour l'heure, les répercussions économiques et sociales à moyen et long terme de la crise sont encore très difficiles à évaluer et cela vaut aussi pour ce qui est de son impact spécifique sur l'aide sociale. Tout dépendra ici de la durée de la crise et du cours de l'économie. Cela étant dit, nous pouvons d'ores et déjà cerner les difficultés à venir:

a. Récession et montée du chômage

A fin avril 2020, le taux de chômage s'établit à 3,3 %. Environ 1,9 million de personnes touchent des indemnités de chômage partiel. Le SECO prévoit un effondrement de 6,7% du PIB en 2020⁴ et un taux de chômage de 4,1 % en 2021 (2019: 2,3 %). Rappelons qu'il faut remonter aux années 1990 pour trouver un taux de chômage supérieur à 4 %.

L'indemnisation du chômage partiel est limitée à 12 mois sur deux ans. Quant aux indemnités journalières de l'assurance-chômage, elles sont versées pendant deux ans au plus. Dans ces circonstances, il faut s'attendre à ce qu'une partie des bénéficiaires de ces prestations, une fois arrivés en fin de droits, dépendront de l'aide sociale à partir de 2022. En 2018, l'aide sociale comptait parmi ses nouveaux bénéficiaires 10 400 chômeurs en fin de droits (= 19 % des nouveaux dossiers). Ce chiffre sera bien supérieur à partir de 2022.

Plusieurs leviers permettent de freiner la hausse du nombre de dossiers imputable au marché du travail: maintien de la prolongation de la durée des indemnités journalières, octroi de prestations transitoires pour les travailleurs plus âgés et développement de programmes étatiques de création d'emplois. La Confédération dispose avec l'article 114 al. 5 de la Constitution fédérale d'une base constitutionnelle pour l'aide sociale en faveur des chômeurs et des chômeuses.

La crise actuelle frappe de plein fouet les travailleuses et travailleurs indépendant-e-s, et en particulier la tranche des bas salaires. Les allocations de perte de gain pour coronavirus leur apportent une aide à brève échéance et quelque 200 000 personnes en ont déjà fait la demande. Cependant, le régime d'allocations de perte de gain pour coronavirus prendra fin à la mi-mai 2020 pour la plupart des allocataires. De plus, tout porte à croire qu'une grande partie des indépendant-e-s concerné-e-s ne parviendra pas, dans les mois à venir, à atteindre le chiffre d'affaires réalisé avant la crise sanitaire ; ces personnes seront ainsi tributaires de l'aide sociale. La situation sera plus grave encore pour les indépendant-e-s

² Voir enquête des Hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et de Médecins sans frontières (MSF) du 2.5.2020.

³ Motion Roduit 20.3446: Prendre en considération la situation des personnes sans statut légal. Motion Baume-Schneider 20.3420 : Prendre en considération la situation des personnes sans statut légal.

⁴ Prévisions conjoncturelles du Seco du 23.4.2020.

contraint-e-s de déclarer faillite ou de cesser leur activité. Dans les dernières années, très peu d'indépendant-e-s ont bénéficié de l'aide sociale. Leur nombre était d'environ 2000 en 2018, soit 1 % des bénéficiaires en âge actif. L'aide sociale, les assurances sociales et les autorités du marché du travail sont appelées aujourd'hui à mieux cibler leurs mesures sur cette catégorie de personnes actives et à examiner des programmes spéciaux destinés à les aider à reprendre leurs activités.

D'autre part, il est capital que les institutions d'intégration professionnelle et sociale puissent poursuivre leurs activités. Là où les mesures contre l'épidémie ont précipité ces institutions dans des difficultés financières, la CSIAS demande aux cantons et aux communes de leur apporter une aide transitoire.

La montée du chômage a aussi pour corollaire de réduire le nombre de personnes pouvant sortir de l'aide sociale. En 2018, l'amélioration sur le front de l'emploi avait permis notamment de clôturer 15 000 dossiers d'aide sociale⁵. Il faut d'autre part s'attendre aujourd'hui à une baisse du revenu des personnes pour lesquelles l'aide sociale assure un complément à leur salaire pour couvrir leurs besoins vitaux. De même est-il probable que les familles monoparentales toucheront moins de pensions alimentaires, ce qui augmentera leur besoin de prestations d'aide sociale.

L'un dans l'autre, la CSIAS estime que la nouvelle donne sur le marché de l'emploi produira une augmentation de 55 000 bénéficiaires⁶ d'ici 2022. Selon l'évolution de la crise et l'ampleur des mesures de lutte, la hausse pourrait toucher entre 36 500 et 72 500 personnes.

b. Non-recours aux prestations d'aide sociale

Les personnes pouvant prétendre à des prestations de l'aide sociale pour garantir leurs moyens de subsistance ne font pas toutes valoir leurs droits. Selon une étude de la Haute école spécialisée de Berne, le taux de non-recours s'établit à 26% dans le canton de Berne⁷. L'Office fédéral de la statistique faisait état de chiffres similaires en 2009⁸. Renoncer à des prestations d'aide sociale pose un réel problème lorsque le non-retrait entraîne l'exclusion économique et sociale durable. Dans les cas extrêmes, les personnes perdent leur logement et leur couverture d'assurance maladie et ne mangent plus à leur faim. Dans la crise actuelle, plusieurs personnes risquent de venir grossir les rangs de cette population marginalisée. Les images de la distribution alimentaire à Genève illustrent ce danger.

Les personnes de nationalité étrangère sont particulièrement exposées⁹. Après le durcissement de la loi sur les étrangers et l'intégration à partir du 1^{er} janvier 2019, les services sociaux ont noté que de plus en plus de titulaires de passeports étrangers renonçaient à l'aide sociale par crainte des répercussions sur leur droit de séjour ou d'établissement. Cette tendance risque de s'amplifier dans la crise actuelle. La CSIAS s'emploie à faire appliquer le principe de proportionnalité pendant la crise sanitaire et à faire en sorte que la perception de prestations d'aide sociale ne puisse motiver un refus de permis de séjour ou un retrait de permis d'établissement. La conférence a adressé en avril une lettre à l'Asso-

⁵ Statistique de l'aide sociale OFS 2018 (arrondis), vaut aussi pour les chiffres ci-dessous concernant l'aide sociale.

⁶ L'estimation prévoit un nombre de sorties de 15 000 jusqu'à l'an 2022, 15 000 plus de chômeurs en fin de droits et 25'000 personnes jusque-là à leur propre compte. Le scénario pessimiste postule un tiers de bénéficiaires en plus, le scénario optimiste un tiers en moins.

⁷ Hümbelin O. 2016: Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden, Berne.

⁸ OFS 2009: Sozialhilfe- und Armutstatistik im Vergleich, Neuchâtel (en allemand).

⁹ En 2018, 143'000 Suisses et 130'000 ressortissants étrangers ont bénéficié d'un soutien de l'aide sociale.

ciation des services cantonaux de migration (ASM) pour attirer son attention sur ce problème¹⁰.

c. Réfugié-e-s et personnes admises à titre provisoire

De nombreuses personnes demandant l'asile sont arrivés en Suisse entre 2014 et 2016. La responsabilité financière pour ces personnes sera transférée de la Confédération aux cantons et aux communes entre 2020 et 2022. S'appuyant sur les taux d'intégration actuels, la CSIAS s'attend à ce que 22 000 réfugié-e-s et personnes admises provisoirement supplémentaires sollicitent l'aide sociale des cantons et des communes. Si les mesures de l'Agenda Intégration¹¹ déploient leurs effets, ce nombre pourrait être inférieur d'un quart (17 000 personnes), mais il pourrait aussi augmenter (27 000 personnes) si les taux d'intégration sont moins bons. Relevons ici que ces personnes sont d'ores et déjà prises en charge par les cantons et les communes et que le changement ne concerne que l'abolition des forfaits globaux de la Confédération.

En raison de la crise du Covid19, on escompte un faible nombre de nouvelles demandes d'asile. La Confédération, qui assume la responsabilité financière pendant les cinq premières années pour les réfugié-e-s et pendant les sept premières années pour les personnes admises provisoirement, verra ainsi sa charge allégée, alors que les communes et les cantons feront face à une charge plus lourde. Un mécanisme s'impose par conséquent dans ce domaine pour compenser cette évolution.

Prévision des coûts et du nombre de dossiers

Etablir des prévisions fiables du développement économique sur les deux prochaines années est par essence un exercice délicat. Il est néanmoins possible d'identifier les facteurs qui détermineront le nombre de dossiers et les coûts de l'aide sociale. Il y a tout d'abord l'accroissement du nombre de chômeurs et chômeuses en fin de droits et de travailleurs et travailleuses indépendant-e-s sans emploi, puis le recul du nombre de personnes pouvant sortir de l'aide sociale et – sans lien avec le coronavirus – le transfert de la responsabilité financière à l'égard des réfugié-e-s et des personnes admises provisoirement arrivés en Suisse entre 2014 et 2016. A partir de ces éléments, la CSIAS a élaboré trois scénarios, à savoir un scénario de référence moyen, un scénario optimiste avec 33% de bénéficiaires en moins et un scénario pessimiste avec 33% de bénéficiaires en plus.

Le scénario de référence postule une augmentation cumulée de 77 000 bénéficiaires supplémentaires d'ici 2022, si bien que le taux d'aide sociale passerait de 3,2% aujourd'hui à 4,0 %, soit une hausse de 28% par rapport aux données de 2018 (273 000 bénéficiaires). Dans le scénario optimiste, on escompte 53 000 nouveaux bénéficiaires (+19%) et 100 000 dans la version pessimiste (+37%), ce qui correspond à des taux d'aide sociale de 3,7% et 4,3% respectivement. Sur la base des dépenses nettes de 2,83 milliards de francs en 2018 et en admettant une progression annuelle des coûts de 2% par personne aidée, les cantons et les communes peuvent s'attendre à des dépenses supplémentaires de 1,1 milliard de francs en 2022 dans le scénario moyen, de 826 millions de francs dans le scénario optimiste et de 1,36 milliard de francs dans le scénario pessimiste.

¹⁰ Communiqué de presse du canton de Genève du 23 avril 2020, fondé sur le courrier de la CSIAS du 14 avril 2020.

¹¹ Agenda Intégration Suisse, site internet du SEM.

Deux moyens s'offrent aux services sociaux pour faire face à l'augmentation du nombre de bénéficiaires : engager plus de personnel ou augmenter le nombre de dossiers par assistant-e social-e. Or, il ressort d'une étude réalisée à Winterthour¹² en 2017 qu'un accroissement du nombre de dossiers avec un effectif du personnel inchangé a pour effet de réduire le taux de sortie de l'aide sociale. Aussi, une charge de dossier trop lourde entraîne-t-elle à long terme des coûts plus élevés, alors qu'un accompagnement plus soutenu permet de réduire les coûts. La CSIAS plaide pour que les mesures mentionnées dans le présent document soient mises en œuvre de manière à contenir l'augmentation du nombre de dossiers. Elle préconise en outre la planification de ressources en personnel suffisantes pour la nouvelle charge de travail.

D'une manière générale, il s'agit d'éviter que le système d'aide sociale n'atteigne ses limites et ne soit plus en mesure, ou pas pleinement, d'assurer sa fonction. Une explosion des coûts risque de plonger les communes des cantons sans compensation des charges dans de graves difficultés financières.

Conclusion

Dans les prochaines années, le bon fonctionnement de l'aide sociale en tant que composante essentielle du système de sécurité sociale jouera un rôle social majeur. L'accroissement prévu du nombre de bénéficiaires et des coûts de l'aide sociale impose la mise en place d'une coopération constructive entre l'aide sociale, les assurances sociales et les responsables politiques. Il convient de coordonner la politique économique et la politique sociale de sorte à favoriser au mieux le retour à la vie active et à empêcher des situations de détresse de tous les groupes de la population. La CSIAS entend y travailler en collaboration avec la Confédération, les cantons, les villes et les communes ainsi qu'avec des organisations d'entraide privées et s'emploiera à élaborer des solutions durables.

Dans le but de documenter l'évolution de la situation de l'aide sociale ces prochains mois de manière détaillée et actuelle, la CSIAS lance un monitoring national. Il permettra de suivre les développements du nombre de bénéficiaires mois par mois et ceci dès le mois de juin 2020.

¹² Eser M. et al. 2017: Falllast in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote und Fallkosten.

Annexe

Tableau 1: Scénarios de l'augmentation cumulée du nombre de bénéficiaires 2019-2022

	2019	2020	2021	2022 moyen	2022 optimiste	2022 pessimiste
Baisse des sorties de l'aide sociale*	-2'500	7'500	12'500	15'000	10'000	20'000
Personnes en fin de droits	0	0	5'000	15'000	10'000	20'000
Indépendant-e-s	0	20'000	25'000	25'000	16'500	32'500
Réfugié-e s/personnes admises à titre provisoire	5'000	11'000	15'000	22'000	16'500	27'500
Total	2'500	38'500	57'500	77'000	53'000	100'000
Hausse par rapport à 2018	0.9 %	14.1 %	21.1 %	28.2 %	19.4 %	36.7 %

*Les chiffres 2020-2022 indiquent combien de personnes de moins sortent de l'aide sociale. Le chiffre négatif en 2019 montre qu'en 2019, le nombre de personnes sorties de l'aide sociale était supérieur au nombre de 2018.

Tableau 2: Scénarios concernant le taux d'aide sociale 2022

	2018	2019	2020	2021	2022 moyen	2022 optimiste	2022 pessimiste
Bénéficiaires	272'738	275'000	311'000	330'000	350'000	326'000	373'000
Population en millions d'habitants	8,50	8,55	8,60	8,65	8,70	8,70	8,70
Taux	3.2 %	3.2 %	3.6 %	3.8 %	4.0 %	3.7 %	4.3 %

Tableau 3: Scénarios concernant les dépenses nettes pour l'aide sociale 2018-2022

	2018	2019	2020	2021	2022 moyen	2022 optimiste	2022 pessimiste
Bénéficiaires de l'aide sociale 1	272'738	275'000	311'000	330'000	350'000	326'000	373'000
Dépenses/personne 1) 2)	10'379	10'587	10'798	11'014	11'235	11'235	11'235
Dépenses totales en mio. de francs.	2'831	2'911	3'358	3'635	3'932	3'662	4'190
Dépenses supplémentaires par rapport à 2018 en mio. de francs	0	81	528	804	1'101	832	1'360

1) Les chiffres pour 2018 sont tirés de la statistique de l'aide sociale de l'OFS.

2) L'augmentation des dépenses nettes par personne, estimée à 2 % par an, est fondée sur la croissance moyenne des dépenses par personne pour les années 2013-2018