

# 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

Pandémie du Covid 19

# Situation actuelle et défis à venir pour l'aide sociale

Troisième version actualisée, octobre 2021

Berne, le 20 octobre 2021

## Introduction

La pandémie du Covid a gagné la Suisse en mars 2020. Elle a eu dès le début d'énormes répercussions sur la santé, l'économie et la société. La crise sanitaire et son cortège de mesures de protection ont fragilisé l'existence de nombreuses personnes. Les premières victimes de la crise ont été les personnes à faibles revenus et aux conditions d'emploi et statuts de séjour précaires, mais aussi les travailleuses et travailleurs indépendant-es. Une étude réalisée en février 2021 par le Centre de recherches conjoncturelles de l'EPFZ a montré que la pandémie avait exacerbé les inégalités existantes. Dans la plupart des cas, les ménages situés au bas de l'échelle des revenus sont plus touchés par la crise que les ménages dont la situation financière est confortable (cf. Martinez et al., 2021).

En mai 2020, la CSIAS a publié son premier document d'analyse de la situation et esquissé les défis à venir pour l'aide sociale. Parallèlement, elle a mis en place un Monitoring permettant de rendre compte tous les mois de l'évolution du nombre de dossiers depuis mai 2020. Y ont pris part 36 services sociaux cantonaux, régionaux et communaux, lesquels regroupent au total 58 % des bénéficiaires de l'aide sociale. Le document d'analyse a été mis à jour pour la première fois en janvier 2021.

La présente version révisée se fonde sur les données du Monitoring du nombre de dossiers, ainsi que sur l'enquête menée auprès des services sociaux participants au Monitoring et sur la littérature spécialisée consacrée à la pandémie du coronavirus.

## Évolutions dans l'aide sociale pendant la crise sanitaire

Dans un contexte de croissance économique soutenue, le nombre de dossiers d'aide sociale s'est inscrit pour la première fois en léger recul en 2018 et 2019. On dénombrait pour l'année 2019 271 400 bénéficiaires, soit 3,2 % de la population. Les chiffres relatifs aux groupes à risque sont demeurés inchangés : les enfants et adolescents (5,2 %), les personnes de nationalité étrangère (6,1 %), les personnes divorcées (5,2 %) présentent les taux d'aide sociale les plus élevés. Les familles monoparentales sont particulièrement touchées, 21,2 % d'entre elles ont recours à l'aide sociale (Office fédéral de la statistique OFS, 2020). Les personnes sans formation professionnelle reconnue sont également particulièrement éprouvées<sup>1</sup>.

Au tout début de la crise sanitaire et pendant le confinement, un grand nombre de personnes se sont tournées vers l'aide sociale en mars 2020. La Ville de Zurich, par exemple, a enregistré à fin mars trois fois plus de premiers contacts qu'au cours du mois précédent. Selon une étude réalisée par la Haute école des sciences appliquées de Zurich (ZHAW), le nombre de demandes d'aide sociale a quadruplé au cours des deux premières semaines suivant le confinement (Lätsch et al., 2020). Au début avril, le Conseil fédéral a adopté un train de mesures passant par une extension des indemnités de l'assurance chômage, des allocations pour perte de gain ainsi que par des crédits de transition (crédits-relais), à la suite de quoi le nombre de dossiers d'aide sociale est retombé à un niveau légèrement supérieur à la moyenne de l'année précédente.

En mai 2020, la CSIAS a publié pour la première fois un document d'analyse ; celui-ci annonçait une hausse de 28,2% du nombre de dossiers d'ici la fin 2022. Cette prévision se fondait sur les

---

<sup>1</sup> 46,8 % des bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas de formation post-obligatoire (OFS, 2020, Bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse 2019).

données économiques alors disponibles de même que sur l'idée que les mesures fédérales ne s'appliqueraient que pendant quelques mois.

Le nombre de dossiers d'aide sociale est ensuite resté pratiquement stable dans toute la Suisse pendant l'année 2020. La levée des mesures de protection contre le Covid en été, l'évolution économique favorable et la prolongation des mesures de soutien expliquent cette évolution positive. Seuls le canton de Genève et la région de Lucerne font état d'une hausse du nombre de dossiers (ces deux régions ont toutes deux souffertes de la baisse notable du nombre d'hôtes internationaux).

En janvier 2021, la CSIAS a actualisé pour la première fois son analyse. Les prévisions concernant l'évolution du nombre de dossiers esquissaient alors une progression nettement plus faible (21,3 %) jusqu'à la fin de 2022. Ce scénario plus favorable s'expliquait par la persistance de bonnes perspectives économiques, par le recul du nombre de nouvelles inscriptions dans certaines régions et par la stabilité du taux de sortie de l'aide sociale. D'un autre côté, on distinguait à ce moment des signes d'une possible augmentation avec l'arrivée en Suisse d'une deuxième vague virulente et de son cortège d'incertitudes.

Outre l'évolution quantitative du nombre de dossiers, il est d'autres aspects à prendre en compte. L'aide personnelle a occupé une place importante dans l'aide sociale au cours des derniers mois. Nombre de personnes touchées par la crise se sont adressées aux services sociaux avec des questions concernant les indemnités de chômage et les allocations de perte de gain ainsi que les dispositifs de garantie de l'existence. Les tensions familiales et l'isolement social se sont également intensifiés au cours de cette période. Les personnes souffrant de troubles psychiques et de problèmes d'addiction ont été particulièrement déséquilibrées par la crise. Pour ces catégories de la population, les services sociaux ont redoublé d'efforts dans leur activité d'accompagnement et de soutien. Quant aux services polyvalents, ils font état d'une plus grande demande de conseils en matière de protection de l'enfant et de l'adulte. Pendant le confinement, plusieurs services sociaux ont assuré des consultations virtuelles. Cette pratique a mis en lumière l'insuffisance de l'équipement informatique de part et d'autre et montré aussi que tout le monde ne disposait pas des compétences numériques nécessaires.

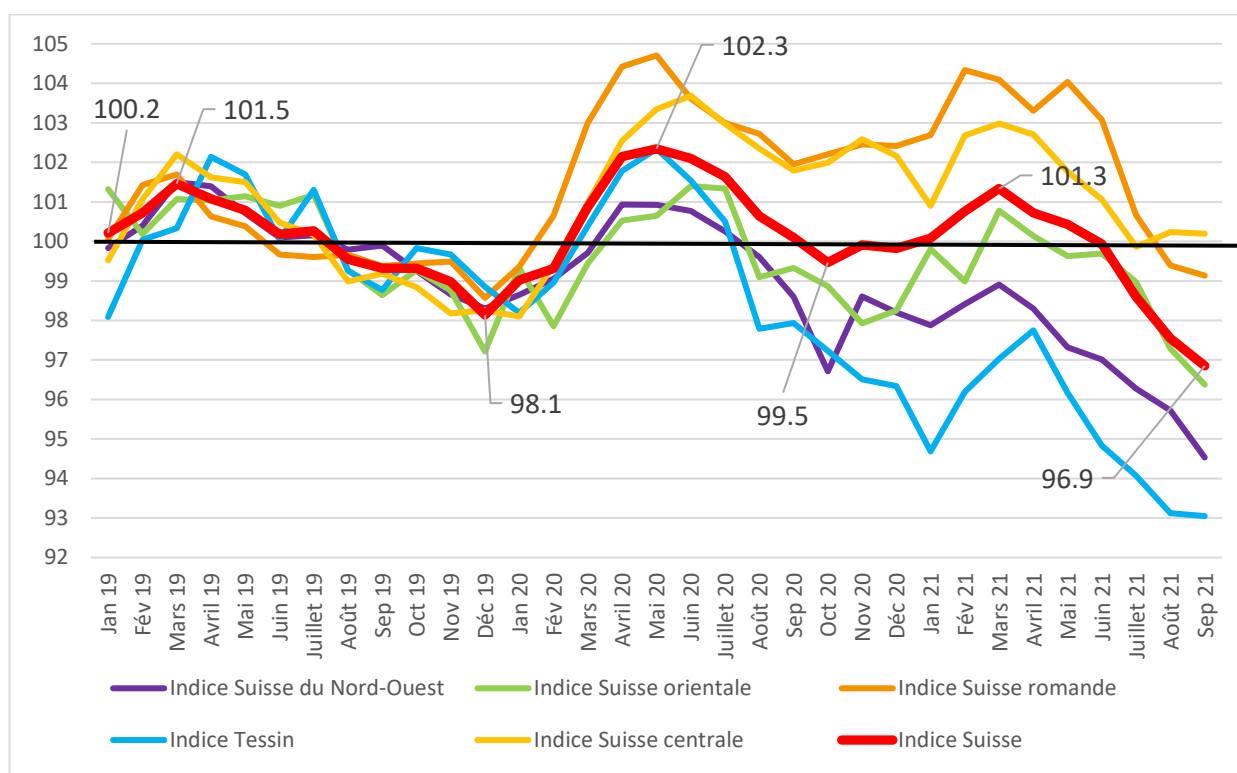
Le problème du nonaccès à l'aide sociale a été porté à l'attention d'un large public au travers des images provenant d'abord de Genève, puis d'autres villes suisses. Nombreuses sont les personnes qui ont fait la queue pour un colis alimentaire gratuit au printemps 2020. Il ressort d'une étude de Médecins sans frontières et des Hôpitaux universitaires de Genève (2020) que parmi les personnes ayant reçu une telle aide, la moitié environ étaient des sans-papiers, 30 % des étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour. La file d'attente comprenait aussi des Suisses et des Suissesses en quête d'un peu de nourriture. 36 % remplissaient les conditions pour demander des prestations sociales. Certains groupes n'ont pas ou peu accès à l'aide sociale, d'où une précarisation de leurs conditions de vie, en particulier dans les zones urbaines. Plusieurs villes ont répondu à ce problème en mettant sur pied des programmes spécifiques.

Beaucoup de personnes en situation de pauvreté se sont tournées vers les œuvres d'entraide privées pendant la crise sanitaire. Ces organismes ont temporairement élargi leur gamme de services. L'aide fournie allait du soutien financier et de bons d'achat à la distribution de nourriture, en passant par l'hébergement de nuit pour les personnes sans-abri. Dans plusieurs cantons, les pouvoirs publics ont chargé les œuvres d'entraide d'apporter un soutien aux personnes en situation de pauvreté. Ces organismes ont en outre assumé une fonction essentielle de conseil et d'aiguillage, permettant ainsi à bien des personnes en quête d'un soutien de faire valoir leurs droits aux assurances sociales ou à l'aide sociale. Il est toutefois apparu que ces organismes n'étaient pas tous en mesure d'atteindre leurs destinataires avec une égale efficacité.

En marge des défis posés par la pandémie, les cantons et les communes assument une responsabilité financière croissante pour l'important nombre de personnes réfugiées arrivées en Suisse entre 2014 et 2016. Après la fin de l'obligation de la Confédération de prendre en charge les coûts de leur soutien, cette charge financière a été transférée aux cantons ou aux communes. Pour les personnes réfugiées statutaires, c'est le cas après cinq ans, pour les personnes admises à titre provisoire après sept ans. Actuellement, 68% des personnes réfugiées reconnues et 71% des personnes admises à titre provisoire ont besoin de l'aide de l'État. (CSIAS 2021c, tableau 1 – état 2019).

## Situation actuelle

À l'automne 2021, 18 mois après le début de la pandémie, on n'observe toujours aucune augmentation du nombre de dossiers d'aide sociale comparé au mois moyen de 2019. On dénombre même un peu moins de bénéficiaires qu'avant la crise sanitaire (CSIAS, 2021a).



Graphique 1 : Monitoring du nombre de dossiers de la CSIAS, septembre 2021 (Indice Suisse : 96,9 points de pourcentage. Index 100= Mois moyen 2019).

De l'avis de la CSIAS, trois facteurs ont fait barrage à une hausse du nombre de dossiers d'aide sociale pendant la crise sanitaire.

### a. Prestations en amont

Le Conseil fédéral et le Parlement ont prolongé le droit aux indemnités journalières de l'assurance chômage et aux allocations pour perte de gain Covid-19 (APG), si bien qu'entre mars 2020 et juin 2021, seules 16 400 personnes sont arrivées en fin de droit en 16 mois. Au cours de la période précédente (novembre 2018 à février 2020), leur nombre était de 41 000. Quelque 197 000 indépendant-es ont touché des allocations pour perte de gain Covid jusqu'à la fin septembre 2021 (OFAS, 2021). D'autres programmes de soutien nationaux et cantonaux ont permis à de

nombreuses personnes de compenser en partie leurs pertes de revenus tout au moins pour éviter de tomber en dessous du minimum vital de l'aide sociale.

Ainsi, le resserrement du filet de sécurité sociale a permis de soutenir des personnes qui, dans une année ordinaire sans extension de l'AC et des APG, auraient été tributaires de l'aide sociale. Cet effet est comparable à celui des crédits de transition qui ont permis de maintenir le nombre de faillites d'entreprises en dessous de la moyenne. Dans les pronostics de la CSIAS, cet effet sera pris en compte dans la catégorie « Prestations en amont ».

Dans ses deux premières analyses, la CSIAS redoutait également une forte hausse du nombre de demandes d'aide sociale émanant de personnes avec un statut d'indépendant-e. Dans cette optique, elle a complété ses Normes par une Notice (CSIAS, 2021b) en mai 2021 et s'est préparée à une possible multiplication des dossiers. À ce jour, une telle hausse redoutée ne s'est pas produite.

#### b. Évolution économique favorable

Pendant la pandémie, l'économie a connu une évolution bien plus favorable qu'appréhendue au départ. Après un recul du produit intérieur brut de 2,7 % en 2020, le SECO prévoit une croissance de 3,2 % pour l'année en cours et de 3,4 % pour 2022. Parallèlement, les prévisions quant au taux de chômage sont également à la baisse, il devrait encore baisser pour tomber de 3,0 % en 2021 à 2,7 % en 2022 (SECO, 2021a).

L'évolution économique impacte fortement l'aide sociale. D'une part, elle donne à un plus grand nombre de personnes la possibilité de trouver un emploi couvrant les besoins vitaux. Elle favorise d'autre part la sortie de l'aide sociale d'un plus grand nombre de bénéficiaires. À l'heure actuelle, les services sociaux parties prenantes du Monitoring font état de chiffres légèrement inférieurs concernant les sorties de l'aide sociale vers une activité professionnelle, mais ces chiffres sont légèrement repartis à la hausse en 2021. Notons encore qu'il existe à cet égard d'importantes disparités régionales.

La crise financière de la fin des années 2000 nous a appris qu'une reprise économique ne va pas automatiquement de pair avec une baisse du nombre de dossiers d'aide sociale. Au contraire, on a pu observer à cette époque une augmentation différée de quelques années. C'est que les perdant-es de la crise risquent d'avoir besoin de l'aide sociale à moyenne et plus longue échéance, même lorsque l'économie a déjà retrouvé son souffle. Ce phénomène s'observe aussi dans les statistiques du chômage qui font état d'une montée du chômage de longue durée par rapport à 2019 – ici encore avec d'importantes différences d'une région à l'autre (voir plus loin).

#### c. Non-recours à l'aide sociale

Pendant la crise sanitaire, les personnes pouvant prétendre à des prestations de l'aide sociale pour couvrir leurs besoins vitaux n'ont pas toutes fait valoir leurs droits, ce qui explique en partie aussi que le nombre de dossiers n'a pas grossi. Le phénomène n'est pas nouveau.

Une étude de la Haute école spécialisée de Berne estime que 37 % des personnes qui pouvaient mathématiquement prétendre à l'aide sociale y renoncent (Fluder et al., 2020). L'Office fédéral de la statistique a calculé, pour l'année 2005, un taux de non-recours se situant entre 23,4 et 30,9 %, selon le type de ménage (OFS, 2009). Le non-recours à des prestations d'aide sociale pose un réel problème lorsqu'elle amène des personnes à s'endetter, ce qui engendre par la suite une exclusion économique et sociale durable.

Dans des cas extrêmes, ces personnes perdent leur logement et leur couverture d'assurance maladie et ne mangent plus à leur faim (Martin & Bertho, 2020). La situation peut être particulièrement critique pour les familles avec enfants, surtout quand elle compromet le bien-être des enfants et l'égalité des chances. De telles situations ont bel et bien été observées pendant la pandémie.

Le durcissement de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), entrée en vigueur au début 2019, joue un rôle majeur dans le non-recours à l'aide sociale. De nombreux services sociaux constatent que les personnes sans passeport suisse sont toujours plus nombreuses à renoncer à leurs droits à l'aide sociale par crainte de répercussions sur leur droit de séjour.

Cela dit, d'autres groupes de personnes ont aussi renoncé à recourir à l'aide sociale, que ce soit en raison de l'obligation étendue de remboursements des prestations reçues, ou de limites de fortune trop basses, ou encore par peur des autorités ou de la stigmatisation. Bien des personnes craignent de ne plus jamais pouvoir s'affranchir de l'aide sociale dans ces conditions.

Plusieurs cantons et municipalités ont créé des programmes en réponse à la question du non-recours par des aides alternatives. Mentionnons le canton du Tessin (Ponte Covid), le canton de Genève (accès facilité à l'aide sociale pour les personnes exerçant une activité indépendante), ainsi que les Villes de Zurich et de Lucerne (aide économique de base).

## Les défis pour l'aide sociale

À l'heure actuelle, les répercussions économiques et sociales à moyen et long terme de la crise sanitaire semblent moins graves au regard des craintes exprimées il y a un an. Il subsiste toutefois des risques toujours difficiles à évaluer. De l'avis de la CSIAS, l'aide sociale est placée devant les défis suivants jusqu'à fin 2023 :

### Chômage

À la fin du mois de septembre 2021, le taux de chômage se montait à 2,7 %, ce qui représente 126 000 personnes, soit 22 000 de moins qu'au mois de septembre de l'année précédente, mais 27 000 de plus qu'en septembre 2019. Le SECO anticipe un taux de 3,0 % en 2021 et de 2,7 % en 2022 (2019 : 2,3 %) (SECO, 2021b). Alors que les chiffres du chômage s'inscrivent à la baisse depuis mars 2021, l'extension du droit aux indemnités journalières se fait ressentir au niveau du chômage de longue durée et de la fin de droit aux prestations de l'AC. Durant la période comprise entre mars 2020 et juillet 2021, seules 16 000 personnes sont arrivées en fin de droit, contre 41 000 au cours de la même période de l'année précédente. De ce fait, il y a plus de chômeurs et chômeuses de longue durée. À la fin du mois de septembre, on dénombrait 33 000 personnes dans cette situation (SECO, 2021b).

La CSIAS estime qu'une personne sur cinq qui demande nouvellement des prestations d'aide sociale est une personne en fin de droits de chômage. Le nombre de chômeurs et chômeuses de longue durée ayant plus que doublé, les prévisions actualisées de la CSIAS tiennent compte d'un nombre nettement supérieur de demandes pour ce motif dans les des prochaines années.

Il s'écoule généralement plusieurs mois, sinon des années, entre le moment où une personne a épuisé ses droits à l'assurance chômage et le moment où elle s'inscrit à l'aide sociale. Avant la crise déjà, beaucoup de personnes épuisaient leurs économies et leurs ressources personnelles durant cette phase. Elles y ont souvent laissé une bonne dose d'estime de soi, au point de compromettre leur réintégration sur le marché du travail.

Compte tenu de l'ampleur du problème, de nouvelles approches s'imposent pour gérer la phase critique entre la fin de droit à l'AC et l'inscription à l'aide sociale. La CSIAS entend s'atteler à cette question avec la Confédération dans la mesure où celle-ci dispose d'instruments extensibles de l'assurance chômage, mais aussi d'une base constitutionnelle avec l'article 114, alinéa 5, Cst. concernant l'aide aux chômeurs.

Il y a fort à parier que la crise sanitaire accélère les mutations structurelles sur le marché du travail et stimule la numérisation. Il en résultera d'une part une augmentation du chômage structurel et d'autre part une multiplication des emplois précaires (mot-clé : économie de plateforme). Pour les chômeurs et les chômeuses issues de secteurs souffrant d'une érosion de l'emploi, il faudra mettre sur pied des programmes de recyclage et de formation continue, en accordant une attention particulière aux adolescentes et aux jeunes adultes qui peinent à entrer pleinement dans la vie professionnelle. La Suisse dispose des instruments nécessaires en matière de formation professionnelle. On songera aussi à des bourses d'études pour les étudiant-es qui ont perdu leur job durant la crise. Investir dans la jeunesse est toujours une option payante sur le long terme.

### **Personnes exerçant une activité indépendante**

Les personnes exerçant une activité indépendante ont été durement touchées pendant les premiers mois de la pandémie. Les allocations pour perte de gain Covid-19 relèvent d'une assurance sociale en amont de l'aide sociale. À la fin du mois de septembre 2021, 197 000 personnes<sup>2</sup> environ avaient reçu une telle indemnité (OFAS, 2021).

Avant la crise, de nombreuses personnes exerçant une activité indépendante gagnaient chichement leur vie, certaines complétaient leurs gains par d'autres sources de revenus (rentes, activité salariée, aide des membres de la famille). Environ 2000 indépendant-es étaient soutenus par l'aide sociale chaque année.

L'année dernière, la CSIAS considérait qu'une partie des indépendant-es victimes de la crise allaient avoir besoin des prestations d'aide sociale en plus des allocations pour perte de gain Covid-19. Il se trouve que cette prévision ne s'est pas confirmée et à ce jour, on n'observe aucune hausse significative du nombre d'indépendant-es bénéficiaires de l'aide sociale.

Il est difficile de prévoir dans quelle mesure des indépendant-es auront recours à l'aide sociale une fois que les allocations pour perte de gain Covid terminées (au 31 décembre 2021). Dans ses nouvelles prévisions, la CSIAS part de l'idée que la grande majorité des personnes concernées se seront adaptées à la nouvelle situation et ne s'inscriront donc pas à l'aide sociale.

En tout état de cause, il importe de suivre l'évolution de près dans les années à venir pour pouvoir réagir à une éventuelle augmentation. Au besoin, l'aide sociale, les assurances sociales et les autorités du marché de l'emploi devront revoir les mesures destinées à ces groupes et examiner des programmes spécifiques pour aider les indépendant-es à réintégrer leur activité ou à se recycler.

### **Intégration professionnelle et sociale**

Au nombre des missions centrales de l'aide sociale figurent, outre la garantie des moyens d'existence, l'intégration professionnelle et sociale (voir Normes CSIAS A 2, al. 2.) En 2019, 15 000 personnes ont pu quitter l'aide sociale à la faveur d'une amélioration de la situation de l'emploi (OFS, 2020). Selon une enquête menée auprès des services sociaux, le taux de fin d'aide pour ce motif

---

<sup>2</sup> Voir rapport de l'OFAS (état au 30.9.2021) : 424 000 bénéficiaires, au total, dont 197 000 travailleurs indépendants et 3'600 personnes en position assimilable à celle d'un employeur.

n'a que légèrement régressé en 2021. Dès lors que dans le même temps, plus de personnes ont pu quitter l'aide sociale parce qu'elles ont obtenu des prestations d'assurances sociales, la CSIAS ne s'attend qu'à une augmentation insignifiante du nombre de dossiers pour le motif d'une diminution du nombre de fins d'aide, ceci dans les deux ans à venir.

Cela dit, il y a lieu d'adapter les offres d'intégration professionnelle et sociale à la situation du marché de l'emploi. Il y a trois ans déjà, la CSIAS a lancé une offensive de formation dans le but d'améliorer les compétences de base et les qualifications professionnelles des bénéficiaires de l'aide sociale (CSIAS, 2018). Les organisations chargées de l'intégration professionnelle et sociale s'emploient à évaluer leurs offres et à les réorienter, au besoin, vers de nouveaux secteurs.

L'assurance invalidité joue, elle aussi, un rôle capital dans la maîtrise de la crise sanitaire. La 4<sup>e</sup> et surtout la 5<sup>e</sup> révision de l'AI des années 2004 et 2008 ont massivement renforcé le travail d'intégration. Effet secondaire des réformes : le transfert vers l'aide sociale des personnes atteintes dans leur santé, mais sans droit à des prestations AI. Selon Guggisberg & Bischof (2020), ce phénomène concerne quelque 7500 personnes qui ont sollicité les prestations de l'AI entre 2006 et 2013. Selon la CSIAS, le problème réside pour l'essentiel dans le peu de réinsertions réussies de personnes sans emploi au moment de leur demande de rente d'AI (Kaufmann, 2020). Il convient d'instaurer pour ce groupe une collaboration plus étroite entre l'AI et l'aide sociale.

### **Non-recours aux prestations d'aide sociale**

Les effets du non-recours à l'aide sociale sont apparus au grand jour pendant la pandémie. La CSIAS estime que les éléments qui retiennent les personnes de demander l'aide sociale ne vont pas disparaître demain. En raison de ce phénomène, les prévisions tablent sur un léger recul du nombre de dossiers pour le motif du non-recours.

La mise en place, par les cantons et les communes, de mesures de soutien parallèles peut se révéler utile si elles sont conçues à titre transitoire. À moyen et plus long terme cependant, il importe de revoir les conditions générales afin de garantir un accès à l'aide sociale à toutes les personnes dans le besoin ayant le droit de séjourner en Suisse. Dans ce sens, la CSIAS soutient l'initiative parlementaire « La pauvreté n'est pas un crime » (Parlement suisse, 2021). Celle-ci demande de supprimer la possibilité de révoquer l'autorisation de séjour ou d'établissement d'une personne de nationalité étrangère qui vit légalement en Suisse depuis plus de dix ans sans interruption, à moins qu'elle ait délibérément provoqué la situation qui l'a fait tomber dans la pauvreté ou qu'elle n'ait délibérément rien fait pour la modifier. En collaboration avec les organisations membres de la Charte Aide Sociale Suisse, la CSIAS a commandé une étude destinée à examiner les effets de la réforme du droit des étrangers sur le taux de non-recours. Sa publication est prévue pour le début de l'année 2022.

Pour que l'aide sociale puisse à l'avenir remplir sa fonction capitale d'aide temporaire, il convient d'examiner la pratique restrictive de certains cantons en matière de remboursement et de l'adapter aux Normes CSIAS. Le cas échéant, il faudra étudier la nécessité d'adapter les limites de fortune dans l'aide sociale sur la base des enseignements tirés de la crise sanitaire.

### **Personnes réfugiées et admises à titre provisoire**

Parallèlement à la crise sanitaire, mais indépendamment de celle-ci, les cantons et les communes assumeront de 2019 à 2023 la responsabilité financière de l'important groupe de requérants et requérantes d'asile arrivé-es en Suisse entre 2014 et 2016. À partir des taux d'intégration enregistrés à ce jour, la CSIAS estime que l'aide sociale cantonale et communale devra couvrir les moyens d'existence de 19 900 personnes réfugiées et admises à titre provisoire supplémentaires entre 2019 et 2023 (CSIAS, 2021c).



Si les mesures de l'Agenda Intégration Suisse portent leurs fruits (voir SEM, 2021), ce chiffre pourrait être jusqu'à un quart inférieur (15 000) ou alors légèrement plus élevé (21 900) si le taux d'intégration s'avère plus faible. Il est à noter qu'aujourd'hui déjà, ces personnes sont prises en charge par les cantons et les communes. Le plus souvent, le changement porte uniquement sur l'abandon des forfaits globaux de la Confédération. Depuis 2017, le nombre de nouvelles demandes d'asile a chuté, passant de 39 500 en 2015 à 11 000 seulement en 2020. Cette tendance à la baisse s'est confirmée en 2021. Il en résulte une moindre charge financière pour la Confédération, laquelle est responsable des réfugiés pendant les cinq premières années et des personnes admises à titre provisoire pendant les sept premières années. Ce sont en revanche les cantons et les communes qui supportent une lourde charge. Dans l'hypothèse où le nombre de dossiers d'aide sociale dans le domaine de l'asile augmenterait plus que ce que prévoit le scénario de référence, il faudra introduire entre la Confédération et les cantons un mécanisme de compensation.

## Scénarios portant sur l'accroissement du nombre de bénéficiaires et des coûts dans l'aide sociale

Dans ses prévisions de septembre 2021, le SECO mise sur une poursuite de la reprise économique, à un rythme toutefois légèrement moins soutenu qu'annoncé en juin 2021. Cependant, le risque d'un retour de flamme dans l'évolution de la pandémie n'est pas à écarter. A contrario, la reprise pourrait aussi être plus vigoureuse du fait que certains ménages ont constitué une épargne supplémentaire durant la crise sanitaire, épargne qu'ils peuvent utiliser aujourd'hui pour des dépenses de consommation (SECO, 2021a).

On sait par expérience que l'évolution de l'aide sociale n'est pas toujours parallèle au développement économique. Ainsi, le nombre de dossiers d'aide sociale grossit-il souvent à retardement, au moment précisément où l'économie est déjà sortie du creux de la vague.

La CSIAS se fonde par conséquent sur les scénarios du SECO :

- Le scénario de référence CSIAS correspond au scénario « stagflation » du SECO, lequel table sur une croissance économique modérée. Dans ce scénario, les personnes en fin de droit de chômage sollicitent l'aide sociale dans une même proportion que par le passé, mais avec un décalage dans le temps. Les travailleurs et travailleuses indépendant-es ne recourent que dans de rares cas à l'aide sociale tandis que le taux d'activité des personnes réfugiées et admises à titre provisoire reste stable. On escompte ici une augmentation cumulée de 37'400 bénéficiaires supplémentaires d'ici à 2023, ce qui portera le taux d'aide sociale de 3,2 à 3,5 %. Comparé au niveau de 2019 (271 400 personnes), cela représente un accroissement de 13,8 % du nombre de bénéficiaires (estimation janvier 2021 : 21,3 %). Un peu plus de la moitié de la hausse (7,6 % ou 20 500 personnes) est imputable aux effets<sup>3</sup> de la crise sanitaire. Les coûts supplémentaires pour les cantons et les communes en 2023 par rapport à 2019 s'élèvent à 535 millions de francs, dont 293 millions sont liés à la pandémie.
- Le scénario optimiste de la CSIAS correspond au scénario « compensation » du SECO qui mise sur une croissance économique soutenue. Ici, les personnes en fin de droit de chômage sont moins nombreuses que par le passé à s'inscrire à l'aide sociale et les travailleurs et travailleuses indépendant-es en sont très rarement tributaires. Le taux d'activité des personnes réfugiées et admises à titre provisoire progresse. Ce scénario prévoit une augmentation

---

<sup>3</sup> Les catégories suivantes sont considérées comme des éléments liés à la pandémie : Personnes en fin de droit AC, Travailleuses et travailleurs indépendant-es, Baisse du taux de sortie et Prestations en amont de l'aide sociale.

cumulée de 20'500 bénéficiaires supplémentaires d'ici 2023, de sorte que le taux d'aide sociale passerait de 3,2 % actuellement à 3,3 %. Ces chiffres correspondent à une hausse de 7,6 % du nombre de bénéficiaires, dont un peu moins de la moitié (3,1 % ou 8'500 personnes) est à mettre au compte du coronavirus. Les coûts supplémentaires pour les cantons et les communes en 2023 par rapport à 2019 s'élèvent à 352 millions de francs, dont 146 millions sont imputables au Covid.

- Le scénario pessimiste de la CSIAS correspond au scénario « effets de second tour » du SECO fondé sur un ralentissement de la croissance économique. Les personnes en fin de droit de chômage s'inscrivent à l'aide sociale un peu plus souvent que par le passé et les travailleurs et travailleuses indépendant-es y recourent aussi un peu plus. Le taux d'activité des personnes réfugiées et admises à titre provisoire baisse légèrement. Dans ce scénario, on compte une augmentation cumulée de 47 300 personnes supplémentaires d'ici 2023, ce qui fait passer le taux d'aide sociale de 3,2 à 3,6 %, soit une augmentation de 17,4 % du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Un peu plus de la moitié de cette hausse (10,5 % ou 28 400 personnes) tient aux conséquences du Covid. Les coûts supplémentaires pour les cantons et les communes en 2023 par rapport à 2019 s'élèvent à 643 millions de francs, dont 386 millions imputables à la pandémie.

En Suisse, les taux d'aide sociale varient considérablement d'un canton ou d'une commune à l'autre. Ainsi, le canton de Neuchâtel soutient proportionnellement à sa population presque huit fois plus de personnes que le canton de Nidwald. Les scénarios élaborés ici se réfèrent toujours à une moyenne suisse, si bien que la hausse pourra varier en conséquence au niveau cantonal et communal. La CSIAS met à la disposition des cantons et des communes un outil qui leur facilite l'établissement de prévisions communales et cantonales (CSIAS 2021d).

Pour faire face à l'augmentation du nombre de bénéficiaires, les services sociaux doivent soit engager plus de personnel soit augmenter le nombre de dossiers par travailleur social. Or, il ressort d'une étude réalisée par la Ville de Winterthur (Höglinger et al., 2021) qu'une réduction du nombre de dossiers par assistant-e social-e permet de réduire les coûts par personne et d'accélérer la fin de l'aide sociale. De même, une charge de travail excessive entraîne, à long terme, des coûts plus élevés, alors qu'un accompagnement plus soutenu permet de réduire les coûts. La CSIAS s'emploie à favoriser la mise en œuvre des mesures mentionnées dans le présent document de manière à contenir au mieux l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Il s'agit notamment de prévoir les ressources en personnel nécessaires pour faire face à la charge de travail qui se dessine.

## Conclusions

- Outre ses effets sur la santé, le coronavirus a des retombées économiques pour une grande partie de la population. Nombreuses sont les personnes qui ont subi une perte de revenus ; la plupart d'entre elles ont été soutenues par les différents instruments que sont l'assurance chômage (indemnités journalières et pour réduction de l'horaire de travail), l'allocation pour perte de gain ou d'autres programmes d'aide de la Confédération, des cantons et des communes. L'économie a retrouvé son souffle au cours des derniers mois et le chômage a reculé. En revanche, le nombre de chômeurs et de chômeuses de longue durée a doublé. Il est encore trop tôt pour mesurer les répercussions économiques de la pandémie. Vouloir mettre trop tôt fin aux aides risque de mettre en danger les moyens d'existence des personnes concernées.

- L'aide sociale se révèle un pilier essentiel et efficace du système de sécurité sociale, y compris dans la crise sanitaire. Elle assure le minimum d'existence de plus de 270 000 personnes en situation de pauvreté et leur apporte un soutien sous la forme de conseils et d'offres d'intégration professionnelle et sociale. Il s'agit de tirer les leçons de l'expérience de la crise et d'adapter sans cesse les offres de l'aide sociale voire de les étendre.
- Les plus grandes pertes ont été subies par ceux et celles qui vivaient déjà avec de faibles revenus avant la crise. Les groupes particulièrement vulnérables sont les personnes au chômage de longue durée et les personnes peu susceptibles de retrouver à moyen terme un emploi sur le marché du travail en raison des rapides changements structurels. Une partie de ces groupes de personnes devront compter sur l'aide sociale dans les deux prochaines années. Des mesures de soutien appropriées s'imposent pour les personnes touchées par le « Covid économique long », ce qui appelle une étroite collaboration entre l'aide sociale, l'assurance invalidité et l'assurance-chômage.
- Un rôle de premier plan revient à la formation en ces temps de crise économique. Il faut à tout prix aider la jeune génération à entrer dans la vie active et, parallèlement, outiller l'ensemble de la population active pour lui permettre de faire face aux exigences accrues du monde du travail. La numérisation, en particulier, modifie en profondeur le marché de l'emploi et nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ne disposent aujourd'hui ni de compétences de base ni de qualifications professionnelles suffisantes. Il convient d'engager à leur intention des mesures d'encouragement spécifiques.
- Ces dernières années, les conditions d'octroi de l'aide sociale sont devenues à certains égards plus restrictives. Dans la crise actuelle, bien des personnes renoncent à solliciter cette aide par crainte de conséquences préjudiciables. Or, le non-recours aux prestations engendre des situations de précarité qui compromettent l'accès à la nourriture, au logement et aux soins médicaux. On songera ici surtout aux personnes de nationalité étrangère qui ont peur de perdre leur permis de séjour, mais aussi aux personnes qui ne peuvent prétendre à l'aide sociale (les « sans-papiers »). De plus, de nombreux Suisses renoncent aux prestations de peur de ne plus pouvoir sortir de la spirale de l'endettement. Il faut absolument garantir à l'avenir l'accès à l'aide sociale pour surmonter les situations de détresse. On évitera ainsi de devoir mettre sur pied en urgence de nouveaux programmes en cas de crise.
- Indépendamment de la pandémie, le nombre de personnes réfugiées et admises à titre provisoire, arrivés en Suisse entre 2014 et 2016, est en augmentation. Le financement relève désormais de la compétence des cantons et des communes. Ce groupe est à l'origine de plus de la moitié de la hausse attendue du nombre de dossiers. La Confédération et les cantons ont lancé l'Agenda Intégration en 2019 dans le but d'améliorer sensiblement le taux d'activité et l'intégration sociale de ce groupe. Sa mise en œuvre passe dans toute la Suisse par des programmes d'intégration cantonaux, dans lesquels les services sociaux sont activement impliqués. Il convient de développer ces programmes de manière systématique.
- La CSIAS prévoit pour 2023 une augmentation de 13,8 % du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à la charge des cantons et des communes, ainsi que des coûts supplémentaires de 535 millions de francs par rapport à 2019, dont 293 millions imputables au coronavirus. Pour permettre de supporter ces surcoûts dans les communes particulièrement sollicitées, il y a lieu d'instaurer au niveau cantonal de puissants mécanismes de répartition des charges entre les communes. Et pour prévenir un nouveau transfert des charges vers l'aide sociale, il faut intensifier la collaboration entre l'assurance-chômage et l'assurance invalidité et trouver des solutions plus étendues dans le domaine de l'intégration professionnelle.

## Annexes

Tableau 1: Scénarios concernant l'augmentation cumulée du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale 2020-2023

Scénario	Référence	Référence	Référence	Référence	optimiste	pessimiste
Année	2020	2021	2022	2023	2023	2023
Personnes en fin de droit AC	0	0	7900	15 800	7900	19 700
Travailleurs indépendants	0	0	1600	3100	1600	6300
Baisse du taux de sortie	0	0	800	1'600	0	2'400
Prestations en amont	-2800	-5000	-1500	0	-1000	0
Non-recours à l'aide sociale	-2000	-3000	-3000	-3000	-3000	-3000
Personnes réfugiées et admises à titre provisoire	6700	10 900	18 000	19 900	15 000	21 900
<b>Augmentation par rapport à 2019</b>	<b>1 900</b>	<b>2 900</b>	<b>23 800</b>	<b>37 400</b>	<b>20 500</b>	<b>47 300</b>
Augmentation par rapport à 2019	0.7%	1.1%	8.8%	13.8%	7.6%	17.4%
Dont hausse due au COVID	-1.0%	-1.8%	3.0%	7.6%	3.1%	10.5%

- L'augmentation concerne l'année de référence 2019 qui totalise 271 400 bénéficiaires. Ce nombre se calcule sur la base de 1,58 personne par dossier. Un chiffre positif dans la catégorie *Sorties de l'aide sociale* signifie que moins de personnes sont sorties de l'aide sociale au cours de l'année de référence 2019, tandis qu'un chiffre négatif sous *Prestations en amont* indique le nombre de personnes qui n'ont pas eu recours à l'aide sociale.
- L'augmentation du nombre de personnes réfugiées et admises provisoirement se fonde sur l'estimation de la CSIAS de juin 2021 (CSIAS 2021c), corrigée des chiffres de la statistique de l'aide sociale de 2019 et de la statistique en matière d'asile 2020.
- Pour l'augmentation due au COVID, il est tenu compte des catégories *Personnes en fin de droit*, *Travailleurs et travailleuses indépendant-es*, *Baisse des sorties de l'aide sociale* et *Prestations en amont*. Les catégories *Non-recours aux prestations* et *Personnes réfugiées et admises à titre provisoire* ne sont pas considérées comme liées au COVID.
- La catégorie *Non-recours* est déterminée avec la même valeur dans les trois scénarios.

Tableau 2 : Scénarios concernant le taux d'aide sociale 2020-2023

Scénario	Référence	Référence	Référence	Référence	optimiste	pessimiste
Année	2020	2021	2022	2023	2022	2023
Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale	273 300	274 300	295 200	308 800	291 900	318 700
Population	8 670 300	8 730 300	8 790 300	8 850 300	8 850 300	8 850 300
<b>Taux</b>	<b>3.2%</b>	<b>3.1%</b>	<b>3.4%</b>	<b>3.5%</b>	<b>3.3%</b>	<b>3.6%</b>

Remarque :

- La population pour les années 2021 à 2023 est calculée sur la base de la statistique suisse de la population 2020, moyennant une progression annuelle de 60 000 habitants.
- Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale 2020 se fonde sur le Monitoring du nombre de dossiers de la CSIAS (CSIAS, 2021a).

Tableau 3 : Scénarios des dépenses nettes pour l'aide sociale 2020-2023

Scénario	Référence	Référence	Référence	Référence	optimiste	pessimiste
Année	2020	2021	2022	2023	2023	2023
Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale	273 300	274 300	295 200	308 800	291 900	318 700
Dépenses/personne 1) 2) en francs suisses	10 490	10 609	10 729	10 850	10 850	10 850
Total des dépenses 1) en mio. de francs suisses	2867	2910	3167	3350	3167	3458
<b>Coûts supplémentaires par rapport à 2019 en mio. de francs suisses</b>	<b>52</b>	<b>95</b>	<b>352</b>	<b>535</b>	<b>352</b>	<b>643</b>
dont coûts dus au COVID	-76	-162	120	293	146	386

Remarque :

- 1) Les coûts nets par personne sont calculés sur la base de la Statistique financière de l'OFS 2019. (OFS, 2021).
- 2) L'augmentation des dépenses nettes par personne, estimée à 1,13 % par an, se calcule à partir de la croissance moyenne des dépenses pour les années 2014-2019.

## Bibliographie

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. (2021a). *Monitoring du nombre de dossiers*. À consulter à l'adresse : <https://skos.ch/fr/themes/aidesociale-et-coronavirus/monitoring-nombrededossier>

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS (2021b). *Aide aux travailleurs indépendants*. Berne

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS. (2021c). *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.

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS (2021d). Les prévisions de la CSIAS et leur pertinence pour l'établissement des budgets cantonaux et communaux

Fluder, Robert; Hümbelin, Oliver; Luchsinger, Larissa & Richard, Tina. (2020). *Ein Armutsmonitoring für die Schweiz: Modellvorhaben am Beispiel des Kantons Bern. Schlussbericht*. Berne : Haute école spécialisée bernoise, division Travail social.

Guggisberg, Jürg & Bischof, Severin. (2020). *Übertritte und Verlagerungen zwischen den Sozialwerken IV, ALV und Sozialhilfe. Verlaufsanalysen SHIVALV. Zuhanden Bundesamt für Sozialversicherungen BSV, Geschäftsfeld IV und MASS/Bereich Forschung und Evaluation*. Berne : Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG. (Résumé en français)

Höglinger, Dominic; Rudin, Melania & Guggisberg, Jürg. (2021). Analyse zu den Auswirkungen der Reduktion der Fallbelastung in der Sozialberatung der Stadt Winterthur. Schlussbericht. Studie verfasst im Auftrag der Sozialen Dienste, Stadt Winterthur. Bern: Büro für Arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG.

Il existe une traduction en français du premier rapport:

Eser Davolio, Mirjam; Strohmeier Navarro Smith, Rahel; Zwicky, Heinrich; Gehrig, Milena; Steiner, Isabelle, 2017. Service d'aide sociale : charge de dossiers et ses effets sur le taux de clôture et les coûts par dossier : suivi scientifique d'un projet pilote : accompagnement social au Service d'aide sociale de la Ville de Winterthur (Nouvelle traduction février 2021). Zürich: ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften. <https://doi.org/10.21256/zhaw-21881>

Kaufmann, Markus (2020). Nouveau rapport de recherche sur les passages de l'AI vers l'aide sociale. *Revue ZESO*, (04/20), 30-31.

Lätsch, David; Eberitzsch, Stefan & Brink Ida Ofelia. (2020): Steigende Fallzahlen in der Sozialhilfe und Einschränkungen im Kinderschutz: wie Sozialdienste in der Deutschschweiz von der Corona-Krise betroffen sind. Zurich: Haute école zurichoise des sciences appliquées ZHAW.

Martin, Hélène & Bertho, Béatrice. (2020). Crimes et châtements dans la modernité tardive. Politiques urbaines du sans-abrisme. *Sciences & actions sociales*, (2020/1), 53-81.

Martinez, Isabel; Kopp, Daniel; Rafael, Lalive; Pichler, Stefan & Siegenthaler, Michael. (2021). Corona und Ungleichheit in der Schweiz Eine erste Analyse der Verteilungswirkungen der Covid-19-Pandemie. Zürich: KOF ETH.

Médecins sans frontières, Hôpitaux universitaires de Genève. (2020). Connaissance, attitude et pratiques en lien avec le COVID-19 parmi les personnes en insécurité alimentaire à Genève. Genève.

Office fédéral de la statistique (2009). Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté. Concepts et résultats. Neuchâtel : OFS.

Office fédéral de la statistique OFS. (2020). Aide sociale économique. À consulter à l'adresse : [https://www.bfs.ch/bfs/fr/home/statistiques\(securite-sociale/aide-sociale/beneficiaires/aide-sociale/aide-sociale-economique.html](https://www.bfs.ch/bfs/fr/home/statistiques(securite-sociale/aide-sociale/beneficiaires/aide-sociale/aide-sociale-economique.html)

Office fédéral de la statistique OFS. (2021). Dépenses de l'aide sociale au sens large. À consulter à l'adresse : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/aide-sens-large.html>

Office fédéral des assurances sociales. (2021). Allocation pour perte de gain en cas de mesures destinées à lutter contre le coronavirus. À consulter à l'adresse : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/eo-msv/grundlagen-und-gesetze/eo-corona.html>

Parlement suisse. (2021). *Iv.pa. Marti 20.451: La pauvreté n'est pas un crime.*

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO. (2021a). Tendances conjoncturelles SECO Automne 2021 – Berne SECO.

Secrétariat d'Etat à l'économie SECO. (2021b). La situation sur le marché du travail en septembre 2021. Berne : SECO.

Secrétariat d'Etat aux migrations SEM. 2021. Agenda Intégration Suisse (AIS). À consulter à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/kantonale-programme/integrationsagenda.html>