

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

Bilan actuel et défis à venir pour l'aide sociale

Version actualisée janvier 2021

Berne, le 7 janvier 2021

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. Les analyses économiques du SECO et de l'EPFZ concordent à mettre en évidence une chute du produit national brut (Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, 2020a; Sturm et al., 2020).

Le ralentissement économique général et les restrictions imposées à certains secteurs menacent l'existence de nombreuses personnes en Suisse. C'est dans cette situation, précisément, que l'on mesure toute l'importance d'un Etat social performant. En Suisse, le système de sécurité sociale met de larges pans de la population à l'abri d'une rapide détérioration de la situation sociale et de la pauvreté, avec toutefois aujourd'hui une mise à rude épreuve par la crise sanitaire et ses retombées. Dans le présent document, la CSIAS se propose d'analyser, sous l'angle de l'aide sociale, l'évolution de la crise, de mars à décembre 2020, mais aussi 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. Elle se fonde, pour ce faire, sur le monitoring des dossiers instauré en mai 2020, auquel participent des services sociaux cantonaux, régionaux et communaux qui regroupent, ensemble, 57 % des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse. En plus d'annoncer chaque mois le nombre de dossiers, ces services ont aussi répondu à des questions d'ordre qualitatif en vue de mettre à jour le présent document d'analyse.

Evolution dans l'aide sociale en 2020

Dans un contexte de croissance économique soutenue, le nombre de dossiers d'aide sociale a connu, pour la première fois, un léger recul en 2018 et 2019. On dénombrait, pour l'année 2019, 271'400 bénéficiaires, soit 3,2 % de la population. Les groupes à risque sont restés inchangés : les enfants et adolescents (5,2 %), les personnes étrangères (6,1 %), les personnes divorcées (5,2 %) et les personnes sans formation professionnelle reconnue¹ présentent les taux d'aide sociale les plus élevés. Les familles monoparentales sont particulièrement touchées, puisque 21,2 % d'entre elles dépendent de l'aide sociale (Office fédéral de la statistique OFS, 2020a).

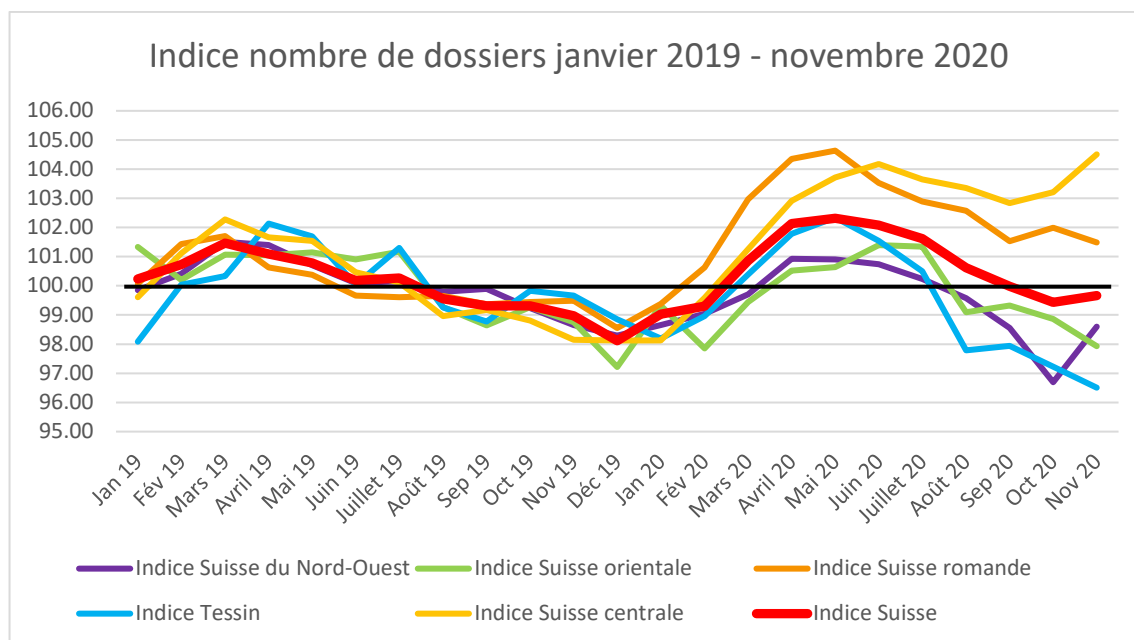
Au début de la crise sanitaire, en mars, et pendant le confinement, beaucoup de personnes se sont tournées vers l'aide sociale. La ville de Zurich, par exemple, a enregistré, à fin mars, trois fois plus de premiers contacts qu'au cours du mois précédent. Au début avril, le Conseil fédéral a adopté un train de mesures avec une extension des prestations de l'assurance chômage, des indemnités pour perte de gain et des 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.

Le nombre de dossiers est ensuite resté pratiquement stable tout au long de l'année. La valeur la plus élevée a été observée en mai 2020 (indice 102,3, pour revenir ensuite à 99,7, en novembre 2020, par rapport au mois moyen de 2019 (indice 100) (Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS, 2020a).

Cette stabilité tient à ce que les assurances sociales en amont ainsi que les autres mesures engagées par la Confédération et les cantons ont permis de garantir les moyens d'existence d'une grande partie de la population touchée par la crise.

¹ 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).

Le resserrement du filet de sécurité sociale a également permis de soutenir des personnes qui auraient été tributaires de l'aide sociale dans une année normale, sans extension de l'assurance chômage et des APG. Cet effet est comparable au nombre relativement peu élevé de faillites d'entreprises dû aux crédits-relais.



Graphique 1 : évolution du nombre de dossiers dans l'aide sociale 2019-2020

Dans quelques régions, cependant, le nombre de dossiers a augmenté de manière significative. Citons ici l'exemple du canton de Genève (en hausse de 8,5 % au mois de novembre 2020, par rapport au mois moyen de 2019) et celui de la ville de Lucerne (en hausse de 8,0 %). À Lucerne, le phénomène peut s'expliquer par la forte proportion d'employés d'un secteur du tourisme orienté vers la clientèle étrangère et par la tendance générale à la hausse amorcée l'année précédente (cf. Beyeler et al., 2020). A Genève, les chiffres comprennent également les travailleurs indépendants qui ont bénéficié d'un assouplissement des conditions d'accès à l'aide sociale, à quoi s'ajoute l'effet de la forte baisse du nombre d'hôtes internationaux dans la ville.

L'appui social a occupé, en plus de l'aide financière, une place importante dans l'aide sociale, au cours des derniers mois. Beaucoup de personnes touchées par la crise se sont adressées aux services sociaux avec des questions concernant le chômage, la perte de revenus et les moyens de subsistance. Les tensions familiales et l'isolement social se sont également intensifiés au cours de cette période et les personnes souffrant de troubles psychologiques et de problèmes de dépendance ont été particulièrement désécurisées par la crise. Pour ces catégories de la population, les services sociaux ont redoublé d'efforts dans leur activité d'accompagnement, d'appui social et de soutien. Distanciation sociale oblige, les contacts directs ont été considérablement réduits et les prestations de conseil ont été fournies par téléphone ou via des canaux numériques, parfois en tête à tête, mais à l'extérieur. A ce jour, les services sociaux, qui participent au monitoring du nombre de dossiers d'aide sociale n'ont pas observé de modification structurelle significative dans la composition du groupe des bénéficiaires de l'aide sociale.

En ces temps de crise sanitaire, les organismes actifs dans le domaine de l'insertion professionnelle ont une fonction à la fois de soutien et d'intégration. Ils offrent aux bénéficiaires des possibilités de formation continue, organisent des placements sur le marché du travail primaire, favorisent les contacts sociaux et offrent des structures de jour. Un grand nombre de ces organisations ont maintenu autant que possible leurs services ouverts pendant le confinement.

Cependant, les échanges virtuels avec les bénéficiaires de l'aide sociale ne se sont pas déroulés sans peine, car beaucoup d'entre eux ne disposaient pas de l'équipement ou des compétences informatiques nécessaires. Cela était notamment le cas pour les participants aux cours de langue, à la formation continue et pour les entretiens de conseil. Il faudra, à l'avenir, s'employer à réduire cette «fracture numérique». Les placements sur le marché du travail primaire ont certes été moins nombreux, mais ils ne se sont nullement taris. De nouveaux emplois ont été créés pendant la crise, notamment dans le secteur de la logistique.

Le système de sécurité sociale a révélé une lacune inquiétante du côté des personnes n'ayant pas du tout droit ou un droit limité à l'aide sociale. Il s'agit, d'une part, de personnes sans autorisation de séjour valable (sans-papiers), qui occupent généralement des emplois précaires et ne disposent guère d'économies.

D'autre part, il est également préoccupant de constater que des personnes qui auraient droit à l'aide sociale y renoncent par crainte des conséquences qui pourraient en découler pour eux. On songera ici aux personnes de nationalité étrangère qui craignent de perdre leur permis de séjour s'ils touchent l'aide sociale, mais aussi aux personnes qui ont peur d'être stigmatisées ou celles qui redoutent les obligations de remboursement².

De nombreuses personnes en situation de pauvreté se sont également tournées vers les organismes d'entraide pendant la crise sanitaire. Ces organismes ont considérablement élargi leur gamme de services au cours des derniers mois. L'aide va du soutien financier et des 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 ces organismes d'apporter un soutien aux personnes touchées par la pauvreté. Ils ont, en plus, assumé une fonction importante de conseil et d'orientation (ou « triage »), si bien que beaucoup de personnes en quête d'un soutien ont déjà pu faire valoir leurs droits envers les assurances sociales ou l'aide sociale.

Les défis à venir pour l'aide sociale

Pour l'heure, les répercussions économiques et sociales à moyen et long terme de la crise sont encore très difficiles à évaluer. Le SECO a ajusté ses prévisions économiques à plusieurs reprises, cette année. En juin, il prévoyait une baisse du PIB de 6,2 % pour 2020, chiffre qu'il a ensuite ramené à 3,3 % en décembre (Secrétariat d'État à l'économie SECO, 2020a). En tout état de cause, il est possible d'identifier les défis importants qui se dessinent pour l'aide sociale :

- **Chômage**

A fin novembre 2020, le taux de chômage se montait à 3,3 %, ce qui représente 153'000 personnes, soit 44 % de plus que le mois précédent. Le groupe des chômeurs de longue durée a plus que doublé et atteint 27'000 personnes. En septembre, 204'000 personnes ont perçu des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT), soit beaucoup moins qu'en avril (SECO, 2020b) où 1,08 million de salariés étaient au bénéfice de RHT (SECO, 2020c). Le SECO prévoit que le chômage atteindra 3,3 % en 2021 et 3,0 % en 2022 (2019 : 2,3 %) (SECO, 2020b). Les indemnités journalières en cas de chômage assurent les moyens d'existence des personnes concernées pendant deux ans au maximum.

² Les normes CSIAS (E 2.1.) recommandent un remboursement lorsque les bénéficiaires se retrouvent dans une situation économique favorable ou entrent en possession d'une fortune. Lorsque la situation économique favorable résulte d'une activité lucrative, il y a lieu de renoncer à une demande de remboursement. Plusieurs cantons exigent cependant un remboursement à partir du revenu de l'activité lucrative.

Le droit à l'aide sociale ne s'ouvre qu'au terme de cette période, si bien qu'une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale se produit avec un certain décalage dans le temps.

Dans les années 2017 à 2019, l'aide sociale a enregistré 10'400 nouveaux bénéficiaires par an qui étaient précédemment sortis du régime d'assurance chômage, soit un nouveau bénéficiaire sur cinq. Avec un quasi-doublement du nombre de chômeurs de longue durée, la CSIAS s'attend donc, dès 2021, à de plus nombreuses demandes d'aide sociale de chômeurs en fin de droits. Les solutions pour amortir cette hausse liée au marché du travail consistent à prolonger la période de versement des indemnités journalières de l'assurance chômage, à assurer des rentes-ponts pour les chômeurs âgés, mais aussi à développer les mesures du marché du travail.

Il est à prévoir que la crise sanitaire accélère les mutations structurelles sur le marché du travail et dynamise la digitalisation. Aux chômeurs issus de secteurs qui ont vu disparaître des emplois, il faut offrir des possibilités de recyclage et de formation continue. Une attention particulière doit être accordée aux adolescents et jeunes adultes pour leur faciliter l'entrée dans la vie professionnelle. La Suisse dispose des instruments nécessaires dans le domaine de la formation professionnelle. Il faudra aussi introduire des bourses pour les étudiants qui ont perdu leur emploi pendant la crise. Investir dans la jeunesse est une option payante sur le long terme.

En 2020, sous l'effet des mesures de lutte contre le COVID19 (prolongation de la durée des prestations de l'assurance chômage), le nombre de chômeurs en fin de droits a été nettement inférieur à la moyenne à long terme (SECO, 2020b). En revanche, il faut s'attendre, pour les années 2021 et 2022, à une nette hausse du nombre de personnes en fin de droits en raison d'un chômage de longue durée plus élevé. De nouvelles approches sont donc nécessaires pour la phase critique entre la sortie de l'assurance chômage et l'inscription à l'aide sociale. Avant la crise déjà, beaucoup de personnes ont épuisé leurs économies et leurs ressources personnelles dans cette phase, perdant au passage en estime de soi, parfois au point de compromettre leur réintégration sur le marché du travail. La Confédération dispose d'instruments d'assurance-chômage extensibles et, avec l'art. 114, al. 5, Cst., d'une base constitutionnelle pour l'aide au chômage. En d'autres termes, il s'agit d'un défi qu'il est possible de relever.

- **Travailleurs indépendants**

La crise sanitaire frappe durement les travailleurs indépendants. Les allocations pour perte de gain due au COVID19 ont assuré une aide transitoire à cette catégorie de travailleurs. Quelque 144'000³ indépendants ont reçu une telle compensation en 2020 (Office fédéral des assurances sociales OFAS, 2020).

Avant la crise, de nombreux travailleurs indépendants subvenaient à leurs besoins avec de maigres moyens, parfois en complément à d'autres sources de revenus (rentes, activité salariée, soutien des membres de la famille). Ces travailleurs n'ont pas toujours déclaré la totalité de leurs revenus à l'AVS, si bien que les allocations corona se sont révélées bien souvent insuffisantes pour garantir leurs moyens de subsistance.

Avec les normes actuelles, l'octroi d'une aide sociale complémentaire aux travailleurs indépendants exige des clarifications poussées concernant la viabilité économique de leur activité, leurs moyens d'exploitation et autres sources de revenus. Une fois ces clarifications opérées, il n'est pas exclu que l'on exige de ces travailleurs qu'ils cessent leur activité indépendante et liquident

³ Voir rapport de l'OFAS (état au 6.12.20) : 216'000 bénéficiaires, au total, dont 143'600 travailleurs indépendants et 3'600 travailleurs en position assimilable à celle d'un employeur.

de leurs moyens de production (voiture de taxi ou mobilier d'un salon de beauté p. ex.). En conséquence, beaucoup de personnes repoussent autant que possible leur inscription à l'aide sociale et s'inscrivent finalement trop tard.

Pendant la crise du Covid-19, le canton de Genève a édicté des règles spéciales pour l'octroi de l'aide sociale. Une analyse par secteur montre qu'environ la moitié des personnes bénéficiant d'une aide provient de la branche des taxis. Les travailleuses du sexe et de la branche des soins corporels et cosmétiques représentent chacun 6 %. D'autres groupes sont issus des secteurs de l'événementiel, de la culture, du coaching, de la formation continue, du commerce de détail, de la restauration, de l'artisanat, sans oublier les forains et les employés domestiques.

Avant la crise, très peu de travailleurs indépendants ont bénéficié de l'aide sociale, ils n'étaient pas plus de 2'000 en 2018. La CSIAS s'attend, dans les prochaines années, à une nette hausse des nouveaux bénéficiaires de cette catégorie.

L'aide sociale, les assurances sociales et les autorités du marché du travail sont appelées à réorienter leurs mesures en faveur de ce groupe et à examiner des programmes spéciaux pour aider les travailleurs indépendants à reprendre leur activité ou à se diversifier ou réorienter.

- **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 norme CSIAS A 2, al. 2.). La récession et la montée du chômage compliquent l'accès au marché du travail. Quand le nombre d'emplois disponibles diminue, il est fréquent que les personnes sans qualification professionnelle – groupe largement représenté dans l'aide sociale – se fassent doubler par des personnes plus qualifiées.

En 2019, 15'000 personnes sont sorties de l'aide sociale sous l'effet d'une amélioration de la situation de l'emploi (OFS, 2020a). En 2020, les sorties de l'aide sociale accusent un recul jusqu'à 10 %, selon les services sociaux qui participent au monitoring des dossiers. Pour 2021 et 2022, la CSIAS prévoit une nette baisse du taux de sortie. Dans le même temps, on devrait assister à une baisse de revenu chez une partie des travailleurs pauvres qui touchent l'aide sociale pour combler la différence entre leur salaire et le minimum vital.

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 redéfinir leurs offres et à les orienter, au besoin, vers de nouveaux secteurs. Il faut éviter, aujourd'hui, que les organisations établies connaissent des difficultés financières avec la baisse du nombre de participants due à la pandémie, au point même de devoir fermer, car leur savoir-faire ferait grandement défaut après la crise. La CSIAS recommande donc aux cantons et aux communes de fournir à ces organisations le soutien transitoire nécessaire. Pour les personnes dont les chances de réintégrer le marché du travail sont faibles, à long terme, il faut développer en outre des offres d'intégration sociale.

L'assurance invalidité joue, elle aussi, un rôle capital dans la maîtrise de la crise du coronavirus. La 4^{ème}, et surtout la 5^{ème} révision de l'AI des années 2004 et 2008, ont massivement renforcé le travail d'intégration. Pour les personnes atteintes dans leur santé, les réformes réalisées ont entraîné un transfert de l'AI vers l'aide sociale. Selon Guggisberg (2020), ce phénomène concerne quelque 7'500 personnes qui ont sollicité les prestations de l'AI entre 2006 et 2013. Pour la CSIAS, le problème réside pour l'essentiel dans les faibles efforts en termes de réinsertion professionnelle accordés à ces personnes durant leur phase de chômage coïncidant avec leur demande de rente d'AI (Kaufmann, 2020). Il est nécessaire d'instaurer, pour ce groupe, une coopération plus étroite entre l'AI et l'aide sociale.

- **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. Une étude de la Haute école spécialisée de Berne estime que 36,8 % des personnes disposant d'un droit à l'aide sociale renoncent à ces prestations⁴. 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). La renonciation à des prestations d'aide sociale pose un réel problème lorsqu'elle entraîne l'exclusion économique et sociale chronique. Dans les cas extrêmes, les personnes concernées perdent leur logement et leur couverture d'assurance maladie et ne mangent plus à leur faim (Martin, 2020). Dans la crise actuelle, plusieurs risquent de venir grossir les rangs de ces personnes en Suisse. Les images de la distribution alimentaire, à Genève, montrent qu'il s'agit d'une crainte fondée.

La situation actuelle est particulièrement critique pour les personnes de nationalité étrangère. Depuis le durcissement de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2019, de nombreux services sociaux observent qu'un nombre croissant d'étrangers renoncent à l'aide sociale par crainte de répercussions sur leur droit de séjour. Cette tendance devrait s'amplifier sous l'effet de la crise actuelle.

La CSIAS s'emploie à faire respecter 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 d'établissement ou un retrait de permis de séjour. La conférence a adressé, en avril, une lettre à l'Association des services cantonaux de migration (ASM) pour attirer son attention sur ce problème. Le SEM a intégré une formulation dans ce sens dans sa directive 323.7-5040/3 (Secrétariat d'Etat aux migrations SEM, 2020a). Au vu des expériences réunies pendant la crise sanitaire, la CSIAS préconise une modification de la loi sur les étrangers et l'intégration. Elle propose, plus précisément, d'examiner d'un œil critique le durcissement de l'article 63, paragraphe 2, LEI, en vigueur depuis 2019⁵.

Cela dit, d'autres groupes de personnes ont aussi renoncé à recourir à l'aide sociale, peut-être du fait d'une obligation de remboursement contraignante, des limites de fortune peu élevées, ou encore par peur des autorités ou de la stigmatisation. Bien des personnes craignent de ne jamais pouvoir s'affranchir de l'aide sociale dans ces conditions. Forts de ce constat, plusieurs cantons ont créé des programmes de soutien moins restrictifs dans les domaines mentionnés, notamment le canton du Tessin (Ponte Covid), le canton de Genève (accès facilité à l'aide sociale pour les travailleurs indépendants), ainsi que les programmes d'aide d'urgence et de cas de rigueur dans plusieurs cantons.

Pour que l'aide sociale puisse remplir, à l'avenir, son importante fonction d'aide temporaire, il faut assurer une application plus systématique, dans les cantons, des normes CSIAS en matière de remboursement et des limites de fortune. Le cas échéant, il faudra examiner la nécessité d'une adaptation des normes à partir des enseignements tirés de la crise sanitaire.

⁴ Hümbelin O 2016 : Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden, Berne.

⁵ Pour les personnes étrangères qui résident depuis plus de quinze ans de façon régulière et ininterrompue, l'autorisation d'établissement ne peut être révoquée qu'en cas d'atteinte à la sécurité et l'ordre public en Suisse et à l'étranger ou si la personne fait l'objet d'une décision d'expulsion.

- Réfugiés et personnes admises à titre provisoire

De nombreux demandeurs d'asile sont arrivés en Suisse entre 2014 et 2016. La responsabilité financière, pour ces personnes, est transférée, entre 2019 et 2023 de la Confédération vers les cantons et communes. Se fondant sur les taux d'intégration enregistrés à ce jour, la CSIAS s'attend à ce que 17'000 nouveaux réfugiés ou personnes admises provisoirement sollicitent l'aide sociale des cantons et des communes entre 2019 et 2022 (CSIAS, 2020b).

Si les mesures de l'Agenda Intégration Suisse portent leurs fruits (voir SEM, 2020b), ce chiffre pourrait être jusqu'à un quart inférieur (13'000) et proportionnellement plus élevé (21'000) si le taux d'intégration est plus faible. Il est à noter que ces personnes sont déjà prises en charge par les cantons et les communes. Le changement porte uniquement sur l'abandon des forfaits globaux de la Confédération. Depuis 2017, le nombre de nouvelles demandes d'asile a considérablement diminué, passant de 39'500, en 2015, à 11'000 seulement, en 2020. 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 la charge financière. Un mécanisme est donc nécessaire, dans ce domaine, pour compenser cette évolution.

Estimation de la hausse du nombre de bénéficiaires et des coûts dans l'aide sociale 2020-2022

Si réaliser des prévisions fiables sur l'évolution économique des deux prochaines années est sans conteste un exercice hautement difficile, il est possible néanmoins d'identifier les facteurs qui influenceront sur le nombre de dossiers et les coûts de l'aide sociale au cours des trois prochaines années. Il y a d'abord le nombre croissant de chômeurs en fin de droits et de travailleurs indépendants sans emploi, puis l'impact des assurances sociales en amont et enfin, indépendamment de la crise sanitaire, le transfert de la compétence financière sur les cantons ou communes pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire arrivés en Suisse dans les années 2014-2016. Sur la base de ces trois éléments, la CSIAS a établi trois scénarios : un scénario de référence moyen, un scénario optimiste, avec 50 % de bénéficiaires en moins, et un scénario pessimiste, avec 33 % de bénéficiaires en plus.

Le scénario de référence prévoit une augmentation cumulée de 57'800 bénéficiaires supplémentaires d'ici à 2022, ce qui porterait le taux d'aide sociale à 3,8 %, contre 3,2 % actuellement. Comparé au niveau de 2019 (271'400 personnes), cela représente un accroissement de 21,3 %. En mai 2020, le scénario de référence tablait encore sur une progression de 28,2 %.

Le scénario optimiste escompte 32'900 bénéficiaires supplémentaires (+12.1 %), le scénario pessimiste prévoit, lui, 75'900 nouveaux bénéficiaires (+28.0 %), ce qui correspond à un taux d'aide sociale de 3,5 % et 4,0 % respectivement. Sur la base de dépenses nettes d'aide sociale de 2,83 milliards de francs en 2018 (OFS, 2020b) et d'une hausse annuelle des coûts de 2 % par personne, les cantons et les communes doivent s'attendre à des dépenses supplémentaires de 821 millions de francs, en 2022, dans le scénario moyen, de 543 millions de francs dans le scénario optimiste et de 1,02 milliard de francs dans le scénario pessimiste.

Au vu des prévisions économiques encourageantes, on s'attend, pour 2023, à une légère diminution de l'effectif de bénéficiaires de l'aide sociale et à une baisse de 0,2 % du taux d'aide sociale, qui devrait ainsi s'établir à 3,6 %.

Actuellement, la répartition des bénéficiaires entre les cantons et les communes est déjà très variable. Par rapport à la population, le canton de Neuchâtel en compte près de huit fois plus de bénéficiaires que le canton de Nidwald. Les scénarios élaborés ici se réfèrent toujours à une moyenne suisse. Au niveau cantonal et communal, la hausse pourra donc varier en conséquence.

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 Winterthour (Eser 2017) qu'une réduction du nombre de dossiers par travailleur social a pour effet de réduire les coûts par personne et d'accélérer la sortie de l'aide sociale. Aussi, une charge de travail excessive entraîne-t-elle, 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 de bénéficiaires d'aide sociale. Il s'agit aussi de prévoir les ressources en personnel nécessaires pour faire face à la charge de travail qui se dessine.

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 d'assurer, ou d'assurer pleinement, sa mission. Une explosion des coûts risque de plonger dans de graves difficultés financières en premier lieu les communes des cantons n'ayant pas instauré de système de péréquation des charges sociales.

Conclusions

- Outre ses effets sur la santé, le coronavirus a des implications économiques pour une partie importante de la population. Beaucoup de personnes sont privées de tout ou partie de leurs revenus. La grande majorité d'entre elles ont été soutenues par les instruments de l'assurance chômage (RHT ou indemnités journalières de chômage), par l'assurance perte de gain ou d'autres programmes d'aide de la Confédération, des cantons et des communes. Il est urgent de poursuivre ces aides jusqu'à la fin de la pandémie pour garantir les moyens de subsistance aux personnes touchées par la pandémie. Vouloir y mettre trop tôt un terme ne ferait que surcharger l'aide sociale en tant que dernier filet de sécurité sociale.
- Dans la crise sanitaire, l'aide sociale personnelle et économique se révèle un pilier essentiel et efficace du système de sécurité sociale. Elle contribue à assurer les moyens de subsistance de plus de 270'000 personnes en situation de pauvreté et les soutient par des conseils et des offres d'intégration professionnelle et sociale. Grâce aux prestations en amont, le nombre de bénéficiaires n'a pas augmenté à ce jour.
- Dans certains domaines, les conditions d'octroi de l'aide sociale sont devenues plus contraignantes, d'où le fait que, dans la crise actuelle, de nombreuses personnes renoncent à solliciter cette aide par crainte des conséquences négatives. Il en résulte des situations précaires où l'accès à la nourriture, au logement et aux soins de santé n'est plus garanti. On pense ici surtout aux personnes sans passeport suisse, qui ont peur de perdre leur permis de séjour, mais aussi à celles qui n'ont pas droit à l'aide sociale (sans-papiers). Enfin, on trouve aussi des citoyens suisses qui craignent de ne pas pouvoir sortir de la trappe de l'endettement. Il s'agit, aujourd'hui, de tirer les enseignements de la crise pour apporter des ajustements au système d'aide sociale et lui donner encore les moyens de remplir sa mission de relais dans les situations d'urgence.
- Les retombées économiques, à long terme, de la pandémie restent difficiles à évaluer. Néanmoins, on peut supposer qu'une partie de la population connaîtra des difficultés à moyen et long terme et sera tributaire d'une aide. Les catégories de personnes particulièrement vulnérables sont les chômeurs de longue durée et les travailleurs indépendants à bas revenu. Une partie de ces groupes aura besoin de l'aide sociale au cours des deux prochaines années. Le nombre de bénéficiaires augmentera aussi du fait que, pour des raisons conjoncturelles, les sorties de l'aide sociale seront moins nombreuses.

En outre, les réfugiés et personnes admises à titre provisoire arrivés en Suisse dans les années 2014-2016 passeront sous la responsabilité financière des cantons et des communes. On voit donc se profiler une hausse significative de l'aide sociale. Pour que celle-ci puisse continuer à fournir ses prestations vitales, elle doit disposer des ressources nécessaires en termes financiers et en personnel.

- Des mesures s'imposent pour amortir l'augmentation de 21,3 % du nombre de bénéficiaires et la hausse des coûts de 821 millions de francs suisses annoncée pour 2022. Il faut aussi mettre en place dans les cantons des mécanismes de péréquation sociale efficace partageant les dépenses sociales entre les communes et le canton. En ce qui concerne l'assurance chômage et l'assurance invalidité, elles devraient prodiguer davantage de prestations de conseil et d'accompagnement et développer plus de coopération ainsi que des solutions coordonnées afin d'éviter des transferts supplémentaires vers l'aide sociale. Quant à la Confédération, elle est appelée à prendre de nouvelles mesures de soutien pour l'intégration professionnelle et sociale.
- Un rôle de premier plan revient à la formation, en ces temps de crise économique. Il faut à tout prix donner à la jeune génération les moyens d'entrer dans la vie active et, en même temps, outiller l'ensemble de la population active en vue de la digitalisation de toutes les sphères de la vie quotidienne. De nombreux bénéficiaires de l'aide sociale en sont actuellement exclus en raison de leurs manques en termes de compétences de base et l'absence de qualifications professionnelles. Des soutiens spécifiques sont nécessaires pour ces personnes.

Annexe

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

Scénario	Référence	Référence	Référence	optimiste	pessimiste	Référence
Année	2020	2021	2022	2022	2022	2023
Chômeurs	0	7'900	15'800	7'900	21'100	11'850
Travailleurs indépendants	500	9'500	14'200	7'100	19'000	11'050
Sorties de l'aide sociale	1'500	7'900	11'800	5'900	15'800	7'900
Prestations en amont de l'aide sociale	-6'000	-4'800	0	0	0	0
Réfugiés/personnes admises à titre provisoire	5'700	9'300	16'000	12'000	20'000	17'200
Augmentation globale de l'aide sociale par rapport à 2019	1'700	29'800	57'800	32'900	75'900	48'000
Augmentation de l'aide sociale par rapport à 2019	0.7%	11.0%	21.3%	12.1%	28%	17.7%

Commentaires :

- Le scénario optimiste escompte une diminution de 50 % du nombre de bénéficiaires, tandis que le scénario pessimiste prévoit une augmentation de 33 %. Dans le cas des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, on postule, dans le scénario optimiste, une baisse de 25 % et dans le scénario pessimiste, une hausse de 25 % du nombre de bénéficiaires.
- L'augmentation concerne l'année de référence 2019, avec 271'400 bénéficiaires, dont le 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, tandis qu'un chiffre négatif sous *Prestations en amont* indique le nombre de personnes qui n'ont pas pu bénéficier de l'aide sociale.
- L'augmentation du nombre de réfugiés et de personnes admises provisoirement se fonde sur l'estimation de la CSIAS d'octobre 2020 (SKOS 2020b), corrigée des chiffres de la statistique de l'aide sociale de 2019.

Tableau 2 : scénarios pour le taux d'aide sociale 2020-2023

Scénario	Référence	Référence	Référence	optimiste	pessimiste	Référence
Année	2020	2021	2022	2022	2022	2023
Bénéficiaires de l'aide sociale	273'100	301'200	329'200	304'300	347'300	319'400
Population	8'604'500	8'664'500	8'724'500	8'724'500	8'724'500	8'784'500
Taux	3.2%	3.5%	3.8%	3.5%	4.0%	3.6%

Commentaires :

- La population est estimée sur la base de la statistique suisse de l'aide sociale de 2019, avec une progression annuelle de 60'000 habitants.
- Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale 2020 se calcule sur la base du monitoring du nombre de dossiers de la CSIAS (SKOS, 2020a).

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

Scénario	Référence	Référence	Référence	optimiste	pessimiste	Référence
Année	2020	2021	2022	2022	2022	2023
Bénéficiaires de l'aide sociale	273'100	301'200	329'200	304'300	347'300	319'400
Dépenses/personne 1) 2) en francs suisses	10'741	10'956	11'175	11'175	11'175	11'399
Total des dépenses 1) en mio de francs suisses	2'933	3'300	3'679	3'401	3'881	3'641
Coûts supplémentaires par rapport à 2019 en mio de francs suisses	75	442	821	543	1'023	783

Commentaires :

- 1) Les coûts nets par personne sont calculés sur la base de la Statistique financière de l'OFS 2018.
- 2) L'augmentation des dépenses nettes par personne, estimée à 2 % par an, se calcule à partir de la croissance moyenne des dépenses par personne pour les années 2013-2018.

Bibliographie

Beyeler, Michelle; Schuwey, Claudia & Kraus, Simonina. (2020). *Indicateurs de l'aide sociale dans les villes suisses. Comparaison des indicateurs 2019*. Berne : Haute école spécialisée bernoise, division Travail social (la version française sera publiée en février 2021)

Conférence suisse des institutions d'action sociale. (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. (2020a). *Monitoring du nombre de dossiers*. A consulter à l'adresse : <https://skos.ch/fr/themes/aidesociale-et-coronavirus/monitoring-nombrededossier>

Conférence suisse des institutions d'action sociale. (2020b). *Nombre de bénéficiaires et coûts de l'aide sociale 2020–2023 : estimation de la hausse liée aux réfugiés reconnus et aux personnes admises à titre provisoire*. Berne.

Eser Davolio, Miryam; Strohmeier Navarro Smith, Rahel; Zwicky, Heinrich; Gehrig, Milena & Steiner, Isabelle. (2017). *Falllast in der Sozialhilfe und deren Auswirkung auf die Ablösequote und Fallkosten*. *Wissenschaftliche Begleitung eines Pilotprojekts in der Langzeitunterstützung der Sozialen Dienste der Stadt Winterthur*. *Schlussbericht*. Zurich : Haute école des sciences appliquées de Zurich.

Fluder, Robert; Hübelin, 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)

- Kaufmann, Markus (2020). Nouveau rapport de recherche sur les passages de l'AI vers l'aide sociale. *Revue ZESO*, (04/20), 30-31.
- Martin, Hélène & Bertho, Béatrice. (2020). Crimes et châtements dans la modernité tardive. Politiques urbaines du sans-abrisme. *Sciences & actions sociales*, (2020/1), 53-81.
- 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. (2020a). *Aide sociale économique*. A 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. (2020b). *Dépenses de l'aide sociale au sens large*. A 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. (2020). *Allocation pour perte de gain en cas de mesures destinées à lutter contre le coronavirus*. A consulter à l'adresse : <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/eo-msv/grundlagen-und-gesetze/eo-corona.html>
- Secrétariat d'Etat à l'économie SECO. (2020a). Prévisions conjoncturelles Suisse. Prévisions conjoncturelles du Groupe d'experts de la Confédération – décembre 2020.
- Secrétariat d'Etat à l'économie SECO. (2020b). La situation sur le marché du travail en novembre 2020. Berne : SECO.
- Secrétariat d'Etat à l'économie SECO. (2020c). La situation sur le marché du travail en juin 2020. Berne : SECO.
- Secrétariat d'Etat aux migrations SEM. (2020a). Mise en œuvre de l'ordonnance 3 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (Ordonnance 3 COVID-19) et sur la procédure à l'entrée en Suisse et à la sortie de Suisse. Berne-Wabern, le 16 décembre 2020.
- Secrétariat d'Etat aux migrations SEM. (2020b). *Agenda Intégration Suisse (AIS)*. A consulter à l'adresse : <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/integration-einbuengerung/integrationsfoerderung/kantonale-programme/integrationsagenda.html>
- Sturm, Jan-Egbert et al. (2020). Konjunkturanalyse: Prognose 2021 / 2022. Fragile Konjunkturerholung. Zurich : EPFZ Zurich.