



Nouvelles prestations sociales : la pandémie encourage les réformes sociales

Par Claudia Hänni¹

En règle générale, les projets de développement des assurances sociales en Suisse peinent à s'imposer. Les réformes prennent en général beaucoup de temps, et les approches innovantes ont la vie dure. Sauf lorsqu'il s'agit de faire face à une pandémie. Une crise aussi globale peut uniquement être surmontée ensemble et dans solidarité : les plus fortunés aident les plus démunis. La redistribution est assurée par l'État. Depuis le premier confinement à la mi-mars 2020, cette mesure n'a quasiment pas rencontré de résistance politique. La valeur de notre système de sécurité sociale apparaît sous un tout nouveau jour.

Le 20 mars 2020 déjà, soit quatre jours avant l'annonce du premier confinement, le Conseil fédéral a pu annoncer un plan d'aide global. L'objectif était de conserver les emplois, de sécuriser les salaires, de soutenir les indépendants et d'éviter les faillites. Au cours des 21 derniers mois, il a très vite introduit de nouveaux instruments de soutien à l'économie, avec l'aide des cantons. Il est notamment question des crédits Covid-19 et programmes de rigueur, qui allouent aux entreprises des contributions à fond perdu pour couvrir les frais fixes (p. ex. les loyers) et les baisses du chiffre d'affaires, ou sécurisent leur accès aux prêts bancaires au moyen de garanties du secteur public. Dans certains cas, des aides à l'innovation ont été créées pour les (jeunes) entreprises, p. ex. dans les cantons de Fribourg, du Jura et de Vaud, ou des programmes de soutien au marché du travail, tels que les primes à l'embauche de jeunes ou de travailleurs âgés dans le canton de Neuchâtel ou le paquet de mesures liées à la formation professionnelle dans le canton du Tessin.²

Pendant la crise, le Conseil fédéral et le Parlement ont toutefois pu s'appuyer sur un système de sécurité sociale solide. La plupart du temps, seule une optimisation ponctuelle a été requise, ce qui a permis d'agir rapidement avec un impact maximal. Pour l'essentiel, les adaptations suivantes ont été apportées aux assurances sociales :

- Depuis mars 2020, l'indemnité en cas de RHT a été progressivement étendue à des groupes supplémentaires éligibles (apprentis, personnes exerçant une activité temporaire et certains employés sur appel). Le seuil d'accès a été abaissé et la durée de perception considérablement prolongée. En 2020, 10,77 milliards de francs ont été versés par le biais de l'indemnité en cas de RHT; 6 milliards supplémentaires sont attendus pour 2021.
- En outre, l'allocation pour perte de gain en cas de coronavirus a été introduite sur la base de l'allocation pour perte de gain existante. Elle s'adresse aux travailleurs indépendants, aux personnes dont la position est assimilable à celle d'un employeur (cadres employés dans leur propre

¹ Claudia Hänni est directrice de l'Office des affaires sociales de la ville de Berne.

² La Conférence des Chefs des Départements Cantonaux de l'Économie Publique fournit un bon aperçu ([lien](#)) (consulté le 10 octobre 2021).



société et conjoints travaillant dans l'entreprise) et aux employés. Fin août 2021, environ 3,35 milliards de francs avaient été versés par le biais de ce système.

- En mars 2020, les chômeurs ont perçu 120 indemnités journalières supplémentaires et le délai-cadre de perception a été prolongé à deux ans, selon les besoins. Ces extensions ont à nouveau été restreintes le 1er septembre 2020; les indemnités journalières supplémentaires ont été supprimées et les prolongations des délais-cadres ont à nouveau été raccourcies.
- Les prestations transitoires pour les chômeurs âgés sont entrées en vigueur le 1er juillet 2021 presque inaperçues. Elles ne sont pas le fruit du coronavirus, mais un instrument important pour la protection sociale des chômeurs âgés. Les prestations assurent l'existence des personnes ayant perdu leur emploi peu avant d'atteindre l'âge de la retraite. Elles représentent des prestations sous condition de ressources et leur calcul est similaire à celui des prestations complémentaires à une rente AVS ou AI.³

Depuis le début de la pandémie, les systèmes de sécurité sociale que sont l'indemnité en cas de RHT, l'allocation pour perte de gain en cas de coronavirus et l'assurance-chômage ont très bien fonctionné. Ils ont apporté un solide soutien à l'économie et assuré l'existence d'une grande partie de la population. Les travailleurs indépendants qui dirigent de très petites entreprises et vivent « au jour le jour » ont vite été soumis à une pression croissante à partir de mars 2020, notamment parce que l'allocation pour perte de gain Covid ne s'appliquait initialement pas à ce groupe. Dans ce cas, les aides immédiates rapidement mises en place, comme celles du canton de Soleure⁴ ou de la ville de Zurich, ont fait office de première aide transitoire⁵.

Cependant, la plus grande protection est toujours garantie par les assurances sociales optimisées. L'aide sociale, en tant que système en aval des assurances sociales, n'a en effet pratiquement pas enregistré de hausse du nombre de cas à ce jour. Le scénario suite à l'expiration des compléments aux systèmes d'assurance sociale existants précités reste incertain. D'expérience, les crises économiques augmentent en général le nombre de chômeurs de longue durée. Il s'agit, par exemple, de personnes avec un faible niveau de formation et peu qualifiées. Lorsqu'elles perdent leur emploi, elles dépendent souvent longtemps de l'aide sociale après l'arrivée en fin de droit. Si cette exclusion frappe vite un grand nombre de personnes pendant une crise, le taux d'aide sociale atteint son pic environ deux ans plus tard (après l'arrivée en fin de droit de la plupart des individus). Toutefois, le taux ne redescend plus au niveau initial – la base compte davantage de bénéficiaires de longue durée. Il s'agit de contrer cette situation. Il est donc essentiel d'investir dans la formation en général et plus spécifiquement dans des programmes permettant à ces groupes d'accéder au premier marché de l'emploi.

La Conférence suisse des institutions d'action sociale soutient cette approche avec son offensive de formation continue. En collaboration avec la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA), elle soutient et accompagne les services sociaux dans la mise en place d'une structure d'encouragement.

³ Prestations transitoires pour chômeurs âgés, OFAS ([lien](#)), (consulté le 12 octobre 2021).

⁴ Décision du Conseil d'Etat, canton de Soleure ([lien](#)), (consulté le 12 octobre 2021).

⁵ Communiqué de presse du 27 mars 2020, ville de Zurich ([lien](#)), (consulté le 12 octobre 2021).



Charta Sozialhilfe Schweiz Charte Aide Sociale Suisse Carta Aiuto Sociale Svizzera

Cette démarche s'est traduite p. ex. par la création de bons de formation à Lucerne et un loft d'apprentissage à Eschlikon (TG). L'offensive de formation continue doit être poursuivie et étendue à partir de la mi-2022.

Reste à savoir combien d'indépendants avec une micro-entreprise se rétabliront après l'expiration de l'allocation pour perte de gain en cas de coronavirus. Il a été démontré que le système de sécurité sociale ordinaire ne leur offre pas une protection suffisante. Il convient donc d'envisager une extension de la couverture d'assurance post-Covid pour ce groupe.

Bien que notre système de sécurité sociale ait à ce jour fondamentalement résisté aux crises, la pandémie met en exergue l'existence de groupes de personnes juridiquement ou factuellement exclues du système de sécurité sociale et d'aide sociale en Suisse. Cette situation s'applique en particulier aux sans-papiers, travailleuses et travailleurs du sexe, travailleuses et travailleurs migrants, personnes sans domicile fixe et, en raison du durcissement des conditions de la loi sur les étrangers, également aux personnes avec un permis de séjour⁶.

⁶ Vous trouverez plus d'informations et de pistes de solution innovantes sur cette problématique dans l'article de Gaby Szöllösy publié dans cette newsletter.