Les organisations non gouvernementales ont soutenu 1,7 millions de personnes durant la pandémie

Adrian Ritter
8th July 2026



Suppressions d'emplois, fermeture de lieux de rencontre : la pandémie a plongé de nombreuses personnes dans une situation de détresse. Outre le soutien de l'Etat, l'aide apportée par la société civile a joué un rôle pour atténuer cette détresse. Cette société civile, représentée notamment par les organisations non gouvernementales (ONG), devrait donc être davantage impliquée dans la prévention et la gestion des crises.

En collaboration avec
80 PNR
Covid-19 et société
Programme national de recherche

«La pandémie de Covid-19 n'a pas seulement été une crise sanitaire, mais aussi la plus grande crise économique de l'histoire récente», déclare Oliver

Hümbelin, professeur spécialisé dans les questions de «Pauvreté et sécurité sociale» à la Haute école spécialisée bernoise. Il fait partie des nombreuses et nombreux scientifiques qui, dans le cadre du PNR 80, ont étudié les conséquences sociales de la pandémie. A-t-elle aggravé la pauvreté et les inégalités sociales en Suisse ? Quel rôle l'Etat et la société civile ont-ils joué dans la gestion de la crise ? Dans cet article, trois scientifiques présentent leurs réponses.

Les projets du PNR 80 «Pauvreté et sécurité sociale» et «Au front des crises humanitaires» ont montré que la pandémie a entraîné des pertes de revenu significatives pour une partie de la population. Les personnes qui touchaient un faible revenu et celles vivant et travaillant dans des situations précaires ont été particulièrement concernées. Il s'agissait en majorité de migrant-es, de femmes et de jeunes actifs.

Prévenir le chômage

L'Etat a essayé d'atténuer les conséquences. L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT) a notamment permis d'empêcher que le Covid-19 ne se transforme en crise du chômage. Durant la pandémie, les personnes à faibles revenus et bénéficiaires d'une RHT ont été indemnisées à 100% et non à 80% de leur salaire. La durée d'octroi des allocations de chômage a également été prolongée. Les indemnités pour perte de gain pour les indépendant-es et les prêts Covid-19 accordés aux entreprises ont aussi permis de préserver les emplois et de compenser la baisse des revenus.

Les recherches du PNR 80 montrent que les systèmes de protection sociale se sont révélés efficaces. Le taux de chômage a certes augmenté au cours de la première année de la pandémie, la plus difficile sur le plan économique, pour atteindre en moyenne 3,1 % (contre 2,3% en 2019), mais il est resté relativement bas. En avril 2020, environ 1,3 million de personnes actives étaient protégées par une mesure RHT. Cela a permis d'éviter une hausse du taux de recours à l'aide sociale et du taux de pauvreté. Ce succès est pourtant nuancé sur deux points : toutes les personnes n'ont pas eu accès aux systèmes de protection de l'État, et les mesures liées à la pandémie ne sont pas entrées en vigueur immédiatement en raison des processus politiques.

C'est pour ces raisons que les initiatives de la société civile ont joué un rôle central. Elles étaient présentes durant la première phase de la pandémie et, surtout, pour les personnes qui ne pouvaient pas bénéficier, ou seulement de manière limitée, du soutien de l'État. Des centaines d'organisations comme Caritas, la Croix-Rouge et l'Armée du Salut sont devenues des points de contact essentiels pour de nombreuses personnes. Selon les estimations, elles ont aidé environ 1,7 million de personnes en Suisse durant la pandémie, fournissant des conseils, du soutien financier et d'autres aides matérielles. Malgré les mesures liées à la pandémie, elles ont essayé d'être présentes aux côtés des personnes affectées par la solitude et par des difficultés psychologiques.

Dans des conditions précaires

«Ces organisations sont souvent les premières à repérer les personnes qui

échappent aux structures d'aide et à identifier les nouvelles lacunes en matière de prise en charge», explique Matthias Drilling, professeur au Département de travail social de la Haute école des sciences appliquées de Zurich.

Dans une interview réalisée dans le cadre d'un projet du PNR 80, une personne active au sein d'une organisation à but social a souligné : «Nul n'avait imaginé combien de personnes vivaient déjà dans des conditions extrêmement précaires avant la crise.» Avant la pandémie, le nombre de personnes ne percevant pas de prestations sociales, en somme la pauvreté cachée, était déjà élevé. La révision de la Loi sur les étrangers et l'intégration en 2019 n'a fait qu'aggraver la situation : «Depuis, les personnes sans passeport suisse ont moins souvent recours aux prestations sociales, bien qu'elles y aient droit», explique Rulla Sutter, assistante de recherche au sein du groupe de recherche d'Oliver Hümbelin.

Durant la pandémie, l'engagement des organisations de la société civile s'est ainsi avéré très important, notamment pour ces groupes de population fortement vulnérables. Les organisations ont pu renforcer leur soutien grâce à la recrudescence de la solidarité sociale induite par la pandémie. Par exemple, la Chaîne du Bonheur a reçu environ 43 millions de francs de dons destinés à atténuer les conséquences de la pandémie, et a ainsi pu soutenir des ONG. En parallèle, l'engagement bénévole s'est accru, notamment sous la forme d'entraide de voisinage. Matthias Drilling qualifie globalement de «travail de première ligne» ces initiatives non étatiques qui peuvent prendre la forme d'organisations, mais aussi de réseaux informels.

«Ces initiatives remplissent des fonctions multiples», explique Rulla Sutter. «Elles apportent non seulement un soutien concret, mais aident également à faire valoir les droits sociaux auprès des autorités. Elles remplissent une fonction de plaidoyer essentielle pour la démocratie en mettant en lumière les problèmes sociaux, et en les intégrant dans la politique sociale.»

La pandémie a toutefois entraîné une charge de travail supplémentaire importante pour les initiatives de la société civile, d'autant plus que le personnel était parfois absent pour cause de maladie ou de quarantaine. De nombreuses organisations ont fait état d'épuisement émotionnel et de surmenage de leur personnel.

Risque de nouvelles exclusions

Les initiatives sociales ont également dû veiller à ne pas aggraver les vulnérabilités durant la pandémie. Certaines prestations ont ainsi été numérisées en raison des risques sanitaires. Cela a facilité l'accès à certaines personnes en quête d'aide, mais l'a rendu plus difficile pour d'autres.

Les ONG évoluent toujours dans un contexte de tensions. Plusieurs groupes de recherche du PNR 80 ont, conjointement, identifié ces paradoxes. «Les organisations disposent toujours de ressources limitées et doivent donc hiérarchiser l'aide apportée, au risque de ne pas répondre de manière équitable aux besoins de certaines personnes en détresse. De plus, les ONG

sont parfois tenues de rendre des comptes sur le plan bureaucratique et doivent donc collecter des données sur les personnes, ce qui peut nuire à la relation de confiance», révèle Rulla Sutter. Une seule organisation ne peut pas résoudre ces contradictions. Il est donc important qu'il y ait une diversité d'acteurs et d'actrices : « Ces différents acteurs et actrices peuvent se compléter. Et les personnes concernées ont la possibilité de choisir l'organisme auprès duquel elles se sentent entre de bonnes mains.»

Le danger au-dessus du seuil de pauvreté

Le soutien ciblé pour maintenir autant que possible les salarié-es sur le marché du travail a permis à la Suisse de bien s'en sortir durant la pandémie. «C'est sur cet objectif que devrait reposer la planification des mesures, également lors de crises futures», déclare Oliver Hümbelin. Il souligne aussi qu'il faudrait, à l'avenir, accorder une plus grande attention aux situations de vulnérabilité situées juste au-dessus du seuil de pauvreté, et aux personnes qui ont un accès limité à l'aide publique : « Si l'on ne considère que les revenus et les chiffres de l'aide sociale, on passe à côté des formes cachées de fragilité économique».

Pour éviter cela, les scientifiques du PNR 80 estiment qu'il faudrait utiliser davantage les expériences et les données des organisations sociales. Par exemple, les chiffres d'affaires des magasins Caritas ou les données relatives aux consultations individuelles représentent un système d'alerte précoce et permettent un suivi en temps de crise. Des travaux préparatoires en vue du traitement de ces données ont déjà été réalisés dans le cadre d'un projet du PNR 80.

Une autre recommandation des scientifiques est d'impliquer davantage les services sociaux, les ONG et les sciences sociales dans la planification et la gestion des crises. « La pandémie a montré que la gestion de crise a mieux fonctionné là où les autorités et les organisations de la société civile ont étroitement collaboré », affirme Matthias Drilling.

L'Etat et la société civile sont indispensables

Les scientifiques s'accordent également sur un point : que ce soit avant ou pendant la crise, l'Etat et la société civile sont tous deux indispensables. «L'aide principale devrait provenir du système des assurances sociales», déclare Oliver Hümbelin. Ce système devrait toutefois être conçu de manière plus inclusive, afin qu'il soit notamment possible de bénéficier d'une aide sans craindre pour son statut de séjour.

Par ailleurs, lors des crises futures, les initiatives de la société civile resteront importantes pour soutenir les personnes qui passent à travers les mailles du filet de la protection sociale publique. «Ce n'est pas l'aide sociale qui constitue le dernier filet de sécurité, mais la société civile. Ses initiatives sont d'une importance capitale pour la qualité de vie de nombreuses personnes », affirme Matthias Drilling. Cela s'est également vérifié après la pandémie, alors qu'une inflation accrue continuait de faire peser sur de nombreuses personnes le risque de sombrer dans la pauvreté.

Cependant, il ne faut pas oublier que «en raison de ressources limitées, les

ONG ne peuvent offrir qu’une aide temporaire, jamais aussi complète qu’une aide sociale, par exemple », explique Rulla Sutter. De plus, ces organisations se font concurrence au quotidien pour obtenir des subventions, ce qui rend la collaboration compliquée. De nouvelles formes de coopération sont donc nécessaires. «Et l’Etat doit contribuer à ce que le «travail de première ligne» dispose de ressources financières suffisantes pour mener à bien sa mission essentielle, et ne dépende pas uniquement des dons», déclare Matthias Drilling.

Références:

- Projet de recherche du PNR 80 «Pauvreté et sécurité sociale»
- Projet de recherche du PNR 80 «Au front des crises humanitaires»
- Recherches du PNR 80 sur la pauvreté et la sécurité sociale
- Recherches du PNR 80 sur le «Frontline work» (le travail de première ligne)
- Policy Brief: Gestion des crises et pauvreté: les enseignements tirés de la pandémie de Covid-19

Image: Getty Images