

L'emploi est-il un privilège?

Daniel C. Aepli
Thomas Ragni

Cette question n'a pas de réponse valable pour toutes les personnes dépendant de l'aide sociale. Une étude parue récemment¹ montre que parmi les nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale des années 2005 et 2006, un quart a retrouvé une insertion stable sur le marché du travail primaire dans un délai de deux à quatre ans. Une aide sociale incitative ne favorisait pas l'intégration au marché du travail.

La question formulée dans le titre implique que des personnes en âge de travailler puissent être exclues durablement du marché du travail primaire, la politique restant de son côté largement impuissante à changer la situation des personnes au chômage. C'est pourtant exactement l'objectif d'une aide sociale incitative – analogue à la politique de l'emploi incitative de l'assurance-chômage. Il s'agit de favoriser une réinsertion rapide et durable sur le marché du travail primaire. L'encadré ci-contre montre le degré de réussite de ce projet.

L'AIDE SOCIALE EN PARTIE IMPUISSANTE À RÉINSÉRER

Au début de 2009, 52% des personnes interrogées avaient un emploi, un quart environ étaient intégrées durablement dans la

vie active. Les changements entre emploi, assurance-chômage et aide sociale sont très fréquents («effet tourniquet»)². 38% des personnes interrogées émargeaient à l'aide sociale avant 2005 déjà. Plus des trois quarts des personnes interrogées ont déjà été inscrites une ou plusieurs fois dans un Office régional de placement (ORP).

Cet «instantané» pris dans une très bonne situation conjoncturelle (voir encadré page 20) ne fournit pas de réponse à trois questions centrales:

1. Existe-t-il des modèles «structurels», valables à long terme, indépendamment de la situation conjoncturelle?
2. Quelles sont les causes des interdépendances structurelles éventuelles? Quels sont en somme les facteurs stables qui déterminent les chances de réintégration sur le marché du travail primaire?
3. Dans quelle mesure les services sociaux ont-ils la possibilité d'influencer ces conditions structurelles pour les nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale, favorisant ainsi leurs chances de réintégration?

Les mesures de l'aide sociale ont souvent des objectifs multiples et variés. Favoriser une structuration du quotidien, prévenir l'isolement social en constituent des exemples. L'aspect réinsertion y joue un rôle d'importance croissante, même si elle

n'est qu'un objectif parmi beaucoup d'autres, contrairement à ce qui prévaut dans l'assurance-chômage. En matière de réinsertion, nous n'avons pas pu identifier des effets au niveau empirique. C'est en particulier le cas pour les mesures de réinsertion, que des tiers mettent en œuvre sur mandat des services sociaux. Les mesures non financières appliquées directement par ces services ne servent que partiellement à l'insertion sur le marché du travail. Cela pourrait expliquer l'impossibilité de prouver ici aussi l'existence d'effets. L'impuissance des services sociaux signifie que pour d'importants cercles de personnes – avec des variations conjoncturelles éventuelles – l'emploi est un privilège dont ils restent durablement exclus. Pour l'instant, une aide sociale incitative n'a pas réussi à influencer positivement leurs chances de trouver un emploi non précaire.

LA PAUVRETÉ ENTRAÎNE LA RÉSIGNATION

Les services sociaux sont tout aussi impuissants, en termes d'aide incitative, face aux personnes concernées depuis longtemps déjà par une pauvreté ancrée dans leur biographie, et chez lesquelles un sentiment de «résignation» s'est incrusté. Il ne nous est pas possible de déterminer si cette pauvreté prégnante résulte de caractéristiques de leur personnalité, ou de la durée croissante du chômage. Dans ce dernier cas, la

¹ Daniel C. Aepli und Thomas Ragni: *Ist Erwerbsarbeit ein Privileg? Studie im Auftrag der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, Bern 2008*. L'étude paraîtra en octobre 2009.

² Pour d'autres auteurs, l'«effet tourniquet» ne concerne que le changement au sein du système d'assurances sociales. Cette définition ne prend donc pas en compte les changements entre emploi et chômage. Par ailleurs, l'effet tourniquet n'intervient que lorsqu'il y a eu au moins deux changements entre systèmes. En partant de cette définition plus restrictive, on obtient d'autres résultats; voir dans ce numéro «Sécurité sociale: beaucoup y entrent, beaucoup en sortent, beaucoup y restent», p. 21.

variation peut être considérable selon la phase de vie des personnes en âge de travailler.

Les services sociaux réussissent le mieux à soutenir les chances de réinsertion sur le marché du travail primaire lorsqu'ils ont affaire à des personnes concernées depuis peu par une pauvreté due à des circonstances externes malheureuses. Pour elles, une incitation est même souvent superflue, parce qu'elles sont en général suffisamment motivées pour se mettre rapidement et activement à la recherche d'un nouvel emploi. Elles ont surtout besoin d'un appui financier provisoire ou de conseils en matière de recyclage et de formation continue.

SENIORS ET ROMANDS DÉSAVANTAGÉS

Les chances d'insertion sur le marché du travail sont nettement moins bonnes pour les personnes de plus de 50 ans ou celles qui n'ont pas de formation de niveau secondaire II. Des difficultés avec la langue du lieu de domicile ou le fait d'avoir déjà bénéficié de l'aide sociale diminuent également les chances d'insertion rapide et durable sur le marché du travail. En revanche, avoir atteint une situation d'emploi est un facteur favorable. Enfin, avoir des enfants à charge n'a pas d'influence.

En contrôlant ces facteurs, la nationalité et le genre ne jouent pas de rôle propre sur la probabilité de réinsertion. Les chances en moyenne un peu plus faibles des étrangères et étrangers dépendent donc largement d'un niveau de formation plus bas et de connaissances linguistiques plus limitées. Enfin, il n'est pas facile de savoir pourquoi le seul fait d'être domicilié en Suisse romande affaiblit nettement les chances de réinsertion, même lorsque tous les autres facteurs d'influence cités restent identiques.

AIDE SOCIALE INCITATIVE INCONTESTABLE

L'étude présentée fournit une base chiffrée solide sur les chances de réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale. Ce travail n'avait pas pour objectif de faire une évaluation de processus, qui déboucherait sur des directives concrètes en matière de pra-

Situation d'emploi des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale

Notre étude montre que les personnes nouvellement bénéficiaires de l'aide sociale au cours des années 2005 et 2006 se trouvaient jusqu'au début de 2009 (à la fin de l'enquête) dans des situations d'emploi très différentes. Nous avons pris en compte les villes de Bâle, Lucerne, Saint-Gall, Lausanne et Bienne.

- 23% de toutes les personnes ayant répondu étaient intégrées de façon durable sur le marché du travail primaire. Elles occupaient le même emploi depuis plus de six mois dans le cadre d'un contrat de durée indéterminée. 30% des personnes interrogées étaient intégrées de façon durable sur le marché du travail à Saint-Gall, 15% seulement à Bienne.
- 3% étaient indépendantes, sans bénéficiaire d'une aide sociale.
- 6% avaient un emploi de durée indéterminée, mais l'occupaient depuis moins de six mois.
- 9% n'avaient qu'un emploi de durée déterminée, un travail temporaire ou sur appel.
- 9% avaient eu un emploi, mais l'avaient perdu ou y avaient renoncé.

- 11% avaient d'un emploi, mais devaient encore bénéficier parallèlement de l'aide sociale (working poors)
- 28% n'avaient jamais trouvé de travail et bénéficiaient durablement de l'aide sociale.
- 11% n'étaient plus inscrites à l'aide sociale, mais n'avaient pas trouvé ou pas cherché de travail.

L'emploi des personnes ayant retrouvé du travail avait les caractéristiques suivantes:

- Deux tiers des personnes ayant un emploi avaient un emploi fixe, de durée indéterminée.
- 45% des personnes qui travaillaient le faisaient à temps partiel.
- 40% des personnes employées à temps partiel ne le faisaient pas volontairement.
- Deux tiers des personnes ayant un emploi sans aide sociale complémentaire gagnaient davantage dans leur nouvelle situation que ce qu'elles avaient reçu en dernier lieu de l'aide sociale. Au contraire, 16% touchaient un salaire inférieur au dernier montant reçu de l'aide sociale.

tique d'aide des services sociaux. Mais il est possible de tirer des constats clairs portant sur des facteurs individuels et contextuels non influençables (à court terme) et les effets finaux des mesures et activités proposées.

En terme de méthode, une politique sociale incitative est incontestable. L'avenir est à la recherche de voies permettant d'améliorer les résultats. Parmi les possibilités, des procédures de répartition et de profilage formalisées et la mise en place de stimulation des bénéficiaires, afin qu'ils aient un intérêt à atteindre un optimum, au sens d'une aide sociale incitative.

Thomas Ragni est collaborateur scientifique au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Direction de la politique économique, division Analyse du marché du travail et politique sociale. Adresse: Effingerstrasse 1, 3003 Berne, thomas.ragni@SECO.admin.ch

Dr. Daniel C. Aeppli fait de la recherche sociale à titre indépendant. Adresse: Spalenberg 18, 4051 Bâle, daniel_aeppli@bluewin.ch
Traduction: Ruth Amos