

Acte de la journée d'automne du 27 novembre 2008

## **Changer d'R**

Action sociale: reprendre l'initiative

### **V. Comment arrive-t-on à l'aide sociale? Quelles sont les conditions de réussite d'un dispositif de réinsertion?**

*Yves Flückiger, Université de Genève, département de l'économie politique*

Jeudi 27 novembre 2008  
Lausanne, Palais de Beaulieu

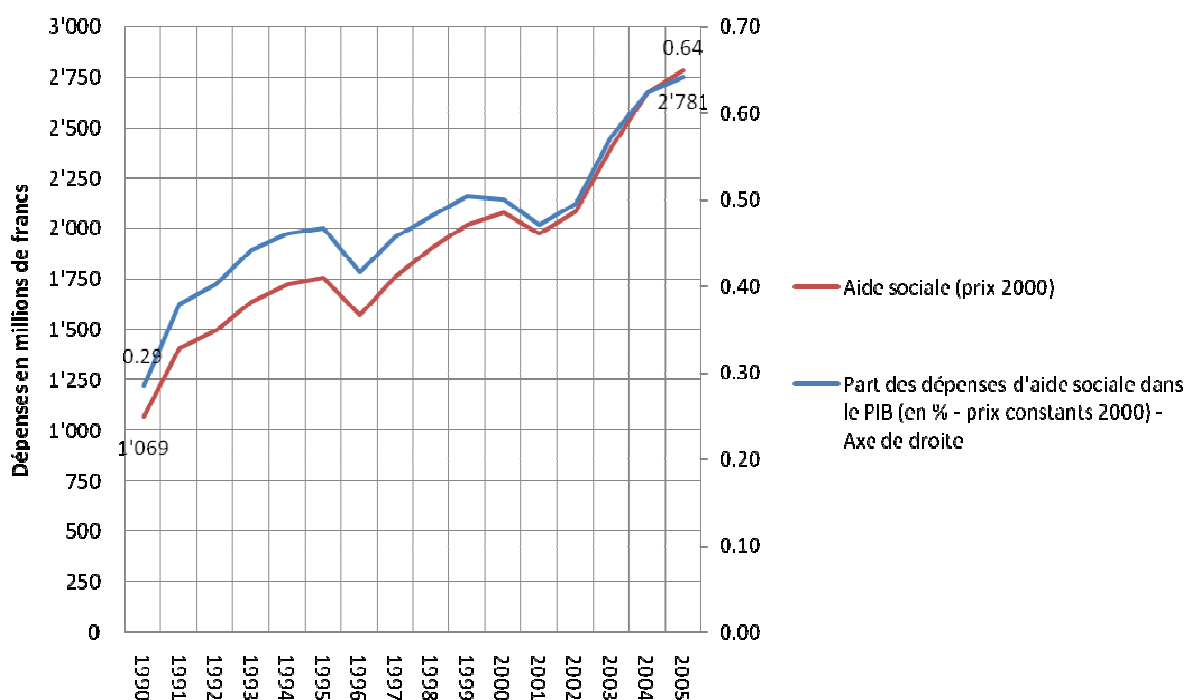
## Les voies qui mènent à l'aide sociale et les pistes pour en sortir

### 1. Introduction

Depuis le début des années 90, les dépenses sociales ont connu une progression suffisamment spectaculaire pour que l'on se pose très sérieusement la question des causes de cette hausse mais aussi des moyens susceptibles d'être mis en œuvre pour enrayer cette progression et trouver des voies nouvelles pour permettre de réinsérer des personnes et des ménages marginalisés et progressivement exclus du monde du travail. Cette évolution préoccupante, pour les milieux politiques tout comme pour les professionnels de l'aide sociale, se manifeste aussi bien à l'échelle du montant total des dépenses qu'à l'aune de la part de ces dépenses dans le produit intérieur brut de la Suisse, deux indicateurs reproduits dans la figure 1.

**Figure 1**  
**Niveau des dépenses de l'aide sociale – Suisse**

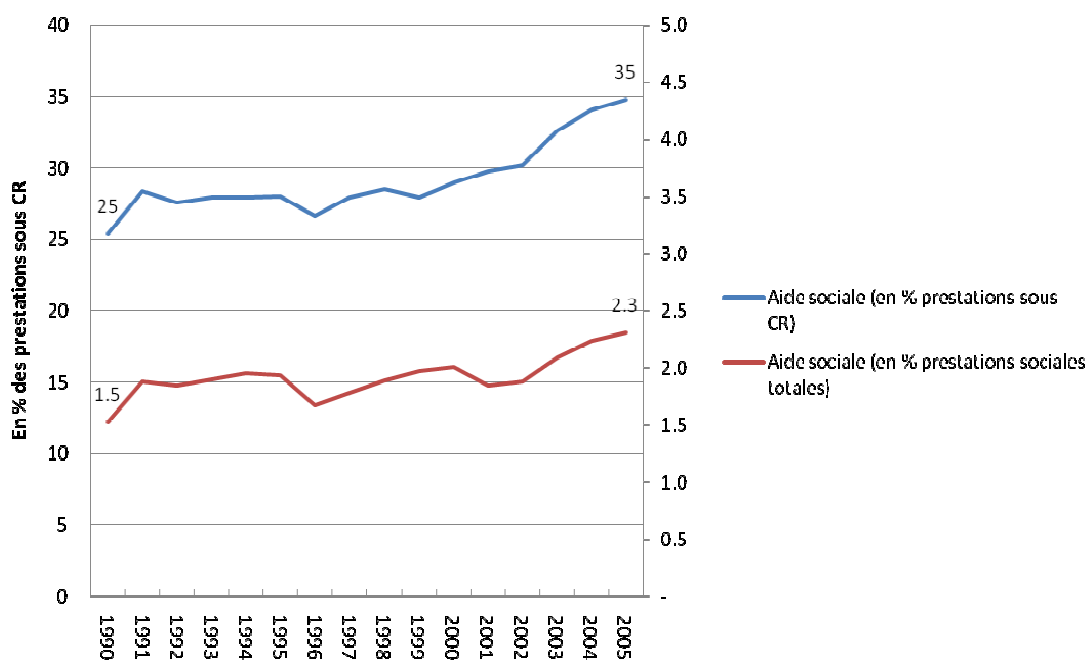
Source: OFS



Les données publiées par l'Office fédéral de la statistique (OFS) démontrent que ce sont essentiellement les dépenses en matière d'aide sociale sous condition de ressources qui ont crû le plus rapidement dans le montant global des prestations sociales. C'est en tous les cas ce que montrent les figures 2 et 3 tracées à partir des données collectées par l'OFS.

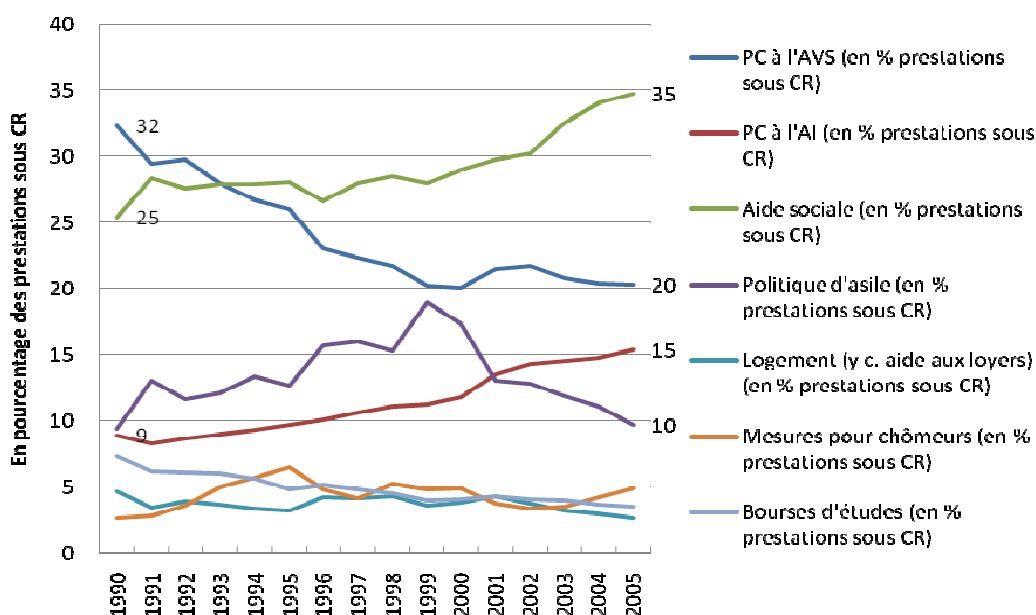
**Figure 2**  
**Niveau des dépenses de l'aide sociale – Suisse**

Source: OFS



**Figure 3**  
**Prestations sous condition de ressources – Répartition des dépenses (%) - prix 2000 - Suisse**

Source: OFS



Dans ce contexte, l'utilisation parcimonieuse des ressources publiques est devenue, plus que jamais, une priorité pour l'action des pouvoirs publics, en particulier dans le domaine des politiques sociales et des mesures de réinsertion professionnelle.

Depuis le milieu des années 90, on a vu ainsi se développer en Suisse une multitude d'études qui ont eu pour objectif d'examiner l'efficacité à la fois des instruments de réinsertion professionnelle ainsi que des offices chargés de leur mise en œuvre. De ce point de vue, les réformes introduites dans le cadre de la LACI illustrent parfaitement ce souci de rationalisation des moyens utilisés pour réduire le chômage.

Les mesures de réinsertion professionnelle peuvent être scindées en trois groupes distingués selon l'impact qu'elles exercent sur le marché du travail.

- L'action sur la demande de travail: elle vise principalement à inciter les entreprises à créer des emplois, destinés en particulier aux travailleurs qui sont les plus fragiles face au phénomène de substitution de la main-d'œuvre peu qualifiée par du capital physique.
- L'action sur l'offre de travail: elle vise essentiellement à améliorer l'adéquation entre les qualifications des personnes actives sur le marché du travail et les exigences des emplois disponibles par le biais notamment des programmes de formation destinés à des chômeurs ou à des personnes qui dépendent de l'aide sociale ou encore par le biais de mesures de formation continue.
- L'action sur le fonctionnement du marché du travail: elle vise principalement à accroître l'efficacité des dispositifs mis en place par l'Etat pour accélérer, d'une part, le retour en emploi des chômeurs et des personnes assistées, et améliorer, d'autre part, les conditions de ce retour en termes de durabilité du travail obtenu et de salaires.

Dans le cadre de cet article, il n'est évidemment pas possible d'aborder toutes ces actions qui ont toutes pour objectif commun de permettre une réinsertion professionnelle rapide et durable des personnes à la recherche d'un emploi et de créer des conditions favorables au maintien des personnes actives sur le marché du travail et à l'entrée des personnes qui le souhaitent, notamment celles qui viennent d'achever une formation, sur le marché. L'amélioration de l'efficacité globale des mesures de réinsertion professionnelle suppose précisément une action coordonnée entre les différents types de politique. Selon les circonstances, il conviendra de mettre l'accent plutôt sur un de ces trois piliers tout en ciblant les mesures en fonction de l'importance relative des divers groupes de la population les plus touchés par le chômage et l'exclusion sociale.

Mais avant d'aborder la question des solutions à adopter, il est indispensable d'en étudier les causes. De ce point de vue, il faut rappeler tout d'abord que si les voies qui mènent à l'aide sociale sont multiples, les deux principales sont bien connues. Elles ont été mises depuis longtemps en évidence par des recherches diverses, menées aussi bien par des sociologues que par des économistes. Elles sont liées tout d'abord au chômage et surtout aux risques courus par ceux et celles qui s'y trouvent d'y rester au-delà de la fin des indemnités fédérales de chômage. La deuxième trajectoire principale qui mène vers la dépendance sociale est liée à la situation financière des individus, en fonction notamment des caractéristiques de leur famille.

Les deux premiers chapitres auront donc pour objectif de rappeler, pour le premier, les facteurs qui augmentent la probabilité de se trouver dans une situation de pauvreté, alors que le second portera plus spécifiquement sur le chômage pour les personnes qui s'y trouvent depuis longtemps. Les chapitres 4 et 5 seront ensuite

consacrés à la présentation des résultats de deux études qui ont été menées sur le front du chômage et de l'aide sociale pour en examiner les effets de différentes mesures de réinsertion introduites dans les cantons de Genève et de Fribourg. Finalement, en guise de conclusion, le chapitre 6 permettra de tracer les grandes lignes d'une politique sociale de réinsertion professionnelle.

## 2. La pauvreté laborieuse

Au cours des années 80, l'évolution de la pauvreté en Europe continentale s'est nettement distinguée de celle observée dans les pays anglo-saxons. Alors que les périodes de mauvaise conjoncture se sont traduites par une hausse du chômage relativement marquée dans la plupart des pays européens, aux Etats-Unis, au contraire, les phases de récession ont eu pour conséquence une hausse de la pauvreté compensée par un accroissement beaucoup plus faible du chômage. L'explication principale de ces différences est liée au système de protection sociale qui a permis, en Europe, de contenir les effets de la conjoncture sur la pauvreté et l'exclusion sociale grâce à un filet de sécurité suffisamment généreux et étendu pour éviter notamment que des chômeurs soient obligés d'accepter n'importe quel emploi pour survivre. A l'inverse, le système de protection sociale développé aux Etats-Unis oblige les personnes dépourvues de travail à se réinsérer rapidement, quitte à accepter des salaires inférieurs à ceux qu'elles pouvaient obtenir auparavant.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant de constater que la mauvaise conjoncture n'a qu'un effet très limité sur le chômage aux Etats-Unis. En revanche, son impact sur le niveau des salaires réels est nettement plus marqué. En d'autres termes, la flexibilité salariale remplace la flexibilité observée au niveau des emplois. Dans les années 80, l'Europe a connu donc une hausse plus ou moins continue de chômage incompressible et de l'aide sociale alors même que les Etats-Unis enregistraient un accroissement de la pauvreté laborieuse.

Si les Etats-Unis ont réussi à prévenir l'accroissement très régulier du chômage incompressible qui affecte la plupart des pays européens (à l'exclusion de l'Irlande, du Royaume-Uni ou du Danemark), ils ont en revanche connu, avant tous les autres pays, l'apparition d'une catégorie de travailleurs pauvres «*working poor*». Aujourd'hui, les mutations du marché du travail qui affectent tous les pays européens, comme la Suisse d'ailleurs, ont contribué à modifier l'image «*traditionnelle*» de la pauvreté, liée essentiellement à l'absence de travail rémunéré (chômage ou handicap) ou à l'inactivité contrainte (retraite anticipée). L'emploi salarié, même à plein temps, n'est plus une protection contre les risques de pauvreté. Il l'est encore moins dans un marché où la flexibilité gagne du terrain.

Dans ce contexte, on observe que la pauvreté en Europe et en Suisse concerne aujourd'hui quatre groupes différents de personnes:

1. les pauvres «*actifs*» à la recherche d'un emploi (chômeurs);
2. les pauvres en incapacité temporaire ou durable de travail;
3. les pauvres inactifs;
4. les travailleurs pauvres «*working poor*»

Si le risque de pauvreté affecte plus fortement les personnes dépourvues de travail ou qui ne sont pas ou plus actives sur le marché du travail, il n'en reste pas moins que l'exercice d'un emploi ne protège plus de la précarité. Ainsi, alors que les trois premières catégories formaient l'essentiel de la population pauvre dans les années 70 à 80, le groupe des «*working poor*» représente aujourd'hui près de 25% de cette population. Tout porte à croire que cette proportion risque encore de croître à l'avenir.

Compte tenu de ces différentes observations liminaires, on peut affirmer, d'un point de vue économique, que le concept de pauvreté devrait être appréhendé comme:

1. un processus...
2. multidimensionnel...
3. conduisant à un cumul de handicaps pouvant aller jusqu'à la rupture des liens sociaux et à l'exclusion sociale...
4. qui rend le retour vers un emploi et une situation de non-pauvreté de plus en plus difficile.

Cette vision doit à la fois guider les analyses de la pauvreté mais aussi la recherche de solutions nouvelles susceptibles d'apporter une réponse à la nouvelle pauvreté qui se développe aujourd'hui en Europe et en Suisse. Cela signifie qu'il faut mettre l'accent sur l'analyse des transitions et de la dynamique qui affecte la population pauvre. Cela implique également qu'il faut aborder la question de la pauvreté en utilisant toutes les dimensions qui peuvent conduire à une situation de «*privation*». Finalement, il faut étudier l'ordre dans lequel les différentes formes de «*déprivation*» apparaissent pour en comprendre les liens de causalité et déterminer dans quelles conditions particulières ce processus conduit en fin de compte à l'exclusion sociale. Mais avant d'en arriver là, il convient de se poser la question des causes qui sont susceptibles d'expliquer l'augmentation de la pauvreté laborieuse observée en Europe depuis une dizaine d'années.

### **2.1. Les causes de l'augmentation de la pauvreté laborieuse**

Plusieurs explications ont été suggérées pour tenter de comprendre la hausse de la pauvreté laborieuse. Certaines ont mis l'accent sur le rôle des changements technologiques qui impliquent une demande croissante de main-d'œuvre qualifiée. D'autres travaux ont insisté sur l'impact de la globalisation et, en particulier, de l'ouverture croissante aux échanges commerciaux et financiers internationaux, dont la conséquence vraisemblable, dans les pays développés tout au moins, est la diminution relative de la demande de main-d'œuvre non qualifiée. Une troisième approche a mis en exergue le rôle exercé par les migrations internationales qui auraient eu pour effet de faire pression sur les «*bas salaires*». Finalement, un quatrième courant de la littérature s'est attaché à montrer l'importance de changements d'ordre plutôt institutionnels, qu'il s'agisse d'une baisse du taux de syndicalisation ou des variations du taux de salaire minimum, modifications qui, elles non plus, n'ont pas joué en faveur des individus se trouvant dans la partie inférieure de l'échelle des salaires. Si les causes sont multiples, on peut admettre néanmoins qu'elles sont toutes, d'une manière ou d'une autre, liées aux mutations qui affectent le marché du travail en Suisse

comme en Europe et, en particulier, à la flexibilité qui s'y développe. Sans entrer dans le détail de ce phénomène, on peut néanmoins admettre que cette flexibilité se manifeste sous différentes formes. Elle a pris la forme tout d'abord d'une flexibilité quantitative externe qui s'exprime par le biais de la modulation des effectifs réalisée au gré des décisions d'embauche et de licenciements. En soi, cette forme de flexibilité n'est pas nouvelle. Elle répond aux cycles conjoncturels qui affectent le climat économique général et qui incitent les entreprises à réduire leur niveau d'emploi en période de récession et à accroître les effectifs en situation de reprise économique.

Si cette flexibilité n'est certes pas nouvelle, il semble néanmoins qu'au cours de la dernière décennie, les entreprises aient été amenées à licencier plus rapidement et plus massivement en période de récession économique, dès que les premiers signes de ralentissement économique se sont fait ressentir. A l'inverse, en phase de reprise, l'effet de la croissance économique sur l'augmentation de l'emploi a été nettement plus faible, plus en tous les cas que lors des périodes précédentes. Ces changements de comportement ont évidemment des conséquences non négligeables sur l'évolution du chômage et plus encore sur la capacité de la croissance économique à créer des emplois et à résorber le chômage provoquant le développement d'un chômage de longue durée qui n'est pas sans conséquence sur l'évolution de la pauvreté en général mais aussi de la pauvreté laborieuse en particulier. En effet, les chômeurs de longue durée doivent souvent accepter des baisses substantielles de leurs salaires pour retrouver un emploi, surtout en fin de période d'indemnisation.

Cette flexibilité est manifeste aussi au niveau temporel par le biais de l'aménagement du temps de travail et, en particulier, des emplois à temps partiel. Cette forme d'emploi n'est pas nouvelle non plus mais elle tend à se répandre en touchant aussi la main-d'œuvre masculine même si celle-ci reste encore sous-représentée parmi ce groupe de la population active. De ce point de vue, il convient clairement de distinguer l'emploi à temps partiel choisi de celui qui est contraint. Ce dernier affecte en particulier certaines personnes qui se voient obligées d'adopter ce type d'occupation pour espérer rester sur le marché du travail, parfois au-delà de l'âge légal de la retraite, afin de compenser des prestations de retraite insuffisantes ou, plus encore, pour y revenir après une période de chômage plus ou moins longue.

Dans ces cas, le temps partiel est un indicateur de précarité. Dans le même temps, cette forme d'emploi représente aussi, dans certaines circonstances, notamment pour les étudiants, pour les personnes qui se trouvent proches de la retraite ou pour celles qui ont des charges de famille, un choix délibéré qui permet de concilier vies familiale et professionnelle, études et contraintes de revenu, voire d'insertion future au marché du travail ou encore passage progressif à la retraite. Dans ce cas, le temps partiel touche plutôt une population à l'abri de la précarité qui choisit cette forme d'emploi comme mode de vie.

La troisième forme de la flexibilité se manifeste à l'échelle fonctionnelle par le biais de la polyvalence accrue et de la diversification des tâches exigées par les entreprises. Les statistiques sur les formations suivies et les professions exercées

le démontrent clairement: une proportion de plus en plus faible de la population active exerce tout au long de sa carrière le métier pour lequel elle a été formée. Le marché du travail exige de plus en plus de flexibilité de la part des travailleurs qui doivent s'habituer à assumer différentes fonctions au sein d'une même entreprise et qui doivent se préparer à pratiquer différentes professions. Cette exigence nouvelle se traduit notamment sur les politiques de rémunération des salariés qui tendent à valoriser de plus en plus l'expérience professionnelle accumulée dans le cadre de divers métiers ou de différentes entreprises et à réduire le poids de l'ancienneté dans la progression salariale. Ces changements se sont fait ressentir principalement dans les secteurs les plus extravertis mais ils s'imposent aussi progressivement dans les autres entreprises privées orientées vers le marché domestique ou même dans le secteur public.

Ils ont aussi un effet non négligeable sur la probabilité que des chômeurs parviennent à retrouver un emploi après une période plus ou moins longue d'inactivité, surtout si ceux-ci n'ont pas pu bénéficier au cours de leur carrière professionnelle de la formation continue qui est aujourd'hui d'autant plus indispensable que la flexibilité fonctionnelle tend à se généraliser sur le marché du travail. Cette évolution est également porteuse d'inégalités car les disparités observées au niveau de la formation de base tendent à être exacerbées encore par les inégalités d'accès à la formation continue, sachant que ce sont précisément ceux qui en auraient le plus besoin qui en sont le plus fréquemment écartés.

La quatrième forme de flexibilité se manifeste au niveau des statuts des personnes occupées, par le biais notamment du développement de l'«*outsourcing*» et de l'extension du statut d'indépendant. Le salariat repose sur un partage de la couverture des risques liés à l'exercice d'une activité professionnelle et une participation, parfois, des employeurs à certains risques privés qui ne sont pas nécessairement liés au travail lui-même. De surcroît, l'entreprise assume, certes à des degrés divers selon les pays, les risques liés à la conjoncture économique ou aux fluctuations saisonnières de son activité même si l'Etat lui vient souvent en aide par le biais de systèmes de chômage partiel qui permettent à l'employeur de reporter une partie de ses coûts sur la collectivité.

Par rapport à cette situation, le statut d'indépendant se caractérise par le fait que la personne qui s'y trouve engagée doit supporter elle-même tous ces risques. Elle est souvent l'objet également d'un traitement différencié dans le cadre des systèmes de sécurité sociale qui n'étendent pas l'obligation d'assurance à cette partie de la population, laquelle doit prendre de son propre chef les mesures nécessaires pour s'assurer contre les risques majeurs de l'existence. Le statut d'indépendant recouvre donc souvent des situations de précarité, surtout pour les personnes qui ont été contraintes d'épouser ce statut pour parvenir à échapper au chômage, souvent de manière très temporaire.

Si toutes les études s'accordent à reconnaître que le phénomène de la pauvreté laborieuse a eu tendance à s'accroître, en revanche, elles divergent sur son ampleur et son taux de croissance. Il nous faut donc apporter, à la section suivante, quelques précisions sur ce concept et la manière de le mesurer.



## 2.2. Une pauvreté laborieuse difficile à saisir

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la notion de pauvreté est éminemment subjective et le concept de «*working poor*» l'est sans doute encore plus. Cela signifie que les définitions attachées à ces phénomènes diffèrent selon les auteurs et leur sensibilité. De manière générale, on peut néanmoins admettre que la littérature est unanime pour circonscrire la population des «*working poor*» comme étant formée d'individus qui travaillent mais dont le revenu professionnel n'est pas suffisant pour permettre à leur ménage d'échapper à la pauvreté. Dans cette optique, la pauvreté est définie par le biais du seuil de revenu par équivalent adulte à partir duquel les besoins de base ne peuvent plus être satisfaits.

Comme on peut le constater, la notion de «*working poor*» fait appel à des méthodes liées aux mesures de la pauvreté. Suite aux travaux de Sen (1973), de nombreuses études se sont attachées à définir des indices de pauvreté. Ces recherches ont en général distingué cinq étapes dans la définition d'un indice de pauvreté. Dans un premier temps, il est nécessaire de déterminer l'indicateur de bien-être à employer pour délimiter la population démunie. Même si, comme nous l'avons rappelé en introduction, la pauvreté est un phénomène multidimensionnel par essence, les chercheurs ont eu, par souci de simplification, tendance à ne retenir qu'un seul indicateur pour synthétiser la situation de vie des ménages. De ce point de vue, le revenu s'impose assez logiquement comme l'indicateur le plus naturel pour mesurer le niveau de bien-être atteint par un ménage. En effet, mieux que toute autre dimension, le revenu permet de capter la notion de droit à un revenu minimum qui peut être utilisé ou non selon les préférences individuelles, certaines personnes pouvant choisir par exemple d'épargner plutôt que d'acheter des biens ou des services qu'elles peuvent juger superficiels.

Néanmoins, force est de reconnaître que le revenu représente un flux relativement volatile qui ne permet pas nécessairement de capter le pouvoir de consommation de certains ménages susceptibles de puiser dans leur épargne pour financer la satisfaction de leurs besoins quotidiens qui n'est pas nécessairement assurée par le revenu courant. C'est la raison pour laquelle il peut être utile d'utiliser les dépenses comme indicateur de bien-être. En effet, le flux de consommation est déterminé par le revenu permanent, basé sur une vision à long terme qui rend cet indicateur moins volatile aux fluctuations à court terme susceptibles d'affecter le revenu courant. Cela est particulièrement important pour saisir le niveau de vie des indépendants qui subissent fréquemment, mois après mois, des variations importantes de leurs revenus susceptibles de les plonger au-dessous du seuil de pauvreté, au cours d'un mois particulier, alors même que les gains qu'ils parviennent à obtenir lors des mois suivants leur permettent d'obtenir un revenu, lissé sur l'année, supérieur au seuil de pauvreté.

De même, l'utilisation du revenu comme indicateur de niveau de vie contribue généralement à surestimer le niveau de bien-être atteint par les ménages durant leur période d'activité professionnelle et à le sous-estimer après la retraite. Le deuxième choix qu'il convient d'effectuer concerne l'unité d'analyse. L'option sans doute la plus simple consiste à choisir l'individu. Ce choix permet d'éviter la troisième étape de la définition de la pauvreté qui nous amènera, au paragraphe

suivant, à aborder le thème délicat des échelles d'équivalence qui constituent en effet une étape obligatoire des études centrées sur l'unité familiale. Si le choix de l'individu permet certes de faciliter les analyses, il est en revanche discutable du point de vue de la pauvreté car l'allocation optimale des ressources familiales peut en effet inciter des personnes à rester au-dehors du marché du travail sans qu'elles tombent pour autant dans une situation de pauvreté et cela grâce aux revenus obtenus par d'autres membres du ménage.

Si l'unité choisie pour mesurer la pauvreté est la famille, il faut alors utiliser les échelles d'équivalence pour pouvoir comparer des ménages qui non seulement sont de tailles différentes mais qui de surcroît sont composés différemment. En effet, un nombre identique de personnes peut être atteint par deux ménages formés dans un cas uniquement d'adultes âgés de 14 ans ou plus (selon les normes de l'OCDE, cf. infra) alors que dans l'autre il n'y a qu'un seul adulte vivant avec des enfants (famille monoparentale). En divisant les ressources totales du ménage (mesurées par le biais du revenu ou des dépenses) par l'échelle d'équivalence propre à sa taille, il est possible ensuite de confronter le montant de son revenu équivalent (ou de sa consommation équivalente) avec celui d'autres ménages de taille et de composition différentes.

Plusieurs approches peuvent être employées pour mesurer ces échelles d'équivalence. La première consiste à diviser tout simplement les ressources totales du ménage par le nombre d'individus qui le constitue. Cependant, pareille méthode fait abstraction des économies d'échelles réalisées au sein d'un ménage composé de plusieurs membres. Elle contribuerait à sous-estimer le bien-être des familles nombreuses par rapport à leur niveau de vie réel. Il faut dès lors avoir recours à des échelles d'équivalence plus complexes. Le plus souvent, et afin d'éviter les controverses que ne manquent jamais de soulever les échelles d'équivalence, les chercheurs utilisent celle de l'OCDE. Elle présente l'avantage d'être reconnue de manière plus ou moins universelle. Elle peut s'écrire à l'aide de la formule suivante:

$$EQ_{OCDE} = 1 + (1 - \text{nbr\_adulte}) * 0,5 + \text{nbr\_enfant} * 0,3$$

où "nbr\_adulte" symbolise le nombre d'adultes et "nbr\_enfant" le nombre d'enfants vivant dans le ménage. En l'occurrence, un adulte est défini comme une personne âgée de plus de 14 ans. Même si l'échelle de l'OCDE bénéficie d'une reconnaissance plus ou moins universelle, cela ne signifie pas pour autant qu'elle soit indiscutable. Loin s'en faut. Etant donné qu'aucune méthode n'est clairement préférable aux autres, cela ouvre bien évidemment le champ à bien des controverses sur les résultats des études sur la pauvreté. Elles contribuent à détourner le débat du vrai problème qui est celui des moyens à utiliser pour réduire la pauvreté et non pas celui, finalement assez vain, de la manière à employer pour la mesurer.

La quatrième étape de ce processus de définition consiste alors à fixer un seuil à partir duquel les personnes (les ménages) dont le revenu (revenu équivalent) est inférieur à cette limite sont considérées comme pauvres. La détermination d'un tel seuil peut être basée sur une approche dite «*absolue*», auquel cas on fixe

généralement un panier de consommation minimale, souvent lié à des considérations alimentaires, tel que les individus qui n'ont pas la possibilité d'obtenir ce panier sont considérés comme pauvres.

Certains économistes ont proposé, pour définir ce seuil, de déterminer le nombre de calories minimum qu'il faut ingurgiter pour survivre (définition plus ou moins universelle) et de mesurer ensuite le montant minimum nécessaire, dans un pays donné, pour les acquérir. Cet exemple montre bien la difficulté qu'il faut affronter si l'on choisit d'utiliser cette approche absolue. Il faut également relever que si cette option est adoptée, cela signifie qu'on n'établit pas un lien automatique entre le seuil de pauvreté et le niveau de bien-être de l'ensemble de la population.

Il existe également une approche dite «*relative*» où le seuil de pauvreté est défini comme étant égal à un certain pourcentage du revenu ou de la consommation moyenne ou médiane des individus (Sen, 1983). Le terme «*relatif*» indique évidemment que, selon cette approche, on peut être pauvre même si on a suffisamment à manger car on est toujours démuné par rapport à quelqu'un. Dans ce cas, un lien automatique est établi entre le seuil de pauvreté et le reste de la population.

Une troisième approche susceptible d'être adoptée est celle dite des seuils officiels. Elle consiste simplement à partir des lois, des ordonnances ou autres décrets, pour définir ce que la population ou les pouvoirs publics considèrent comme le niveau de ressources minimum au-dessous duquel une personne ou un ménage a droit à des prestations de l'aide sociale. En Suisse par exemple, on peut utiliser les seuils définis par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Ils constituent des recommandations à l'adresse des cantons visant à déterminer le niveau de revenu au-dessous duquel un ménage devrait pouvoir obtenir des prestations de l'aide sociale. En l'occurrence, ces normes permettent aussi bien de définir des échelles d'équivalence implicitement adoptées par la CSIAS que des seuils absolus de pauvreté<sup>1</sup>.

La cinquième étape de cette analyse est ce que l'on appelle communément le stade de l'agrégation. Il s'agit ici, une fois que l'on a été capable de faire la distinction entre les individus considérés comme «*pauvres*» et ceux qui ne le sont pas, de dériver un indice synthétique donnant une indication sur l'importance du phénomène de pauvreté. La solution la plus simple est évidemment de compter le nombre d'individus «*pauvres*» et de comparer ce nombre avec la population totale de façon à estimer la proportion de pauvres dans la population. Un tel indicateur s'appelle le «*headcount ratio*». Ce premier indice mesure le risque de se trouver dans une situation de privation. On peut le calculer pour différents sous-groupes de la population afin de déterminer les catégories sur lesquelles il faudrait cibler les mesures de politique économique. Mais il existe également des indices plus complexes, complémentaires du premier, qui permettent notamment d'évaluer l'écart moyen séparant le revenu observé des pauvres et le seuil de

---

<sup>1</sup> Ces chiffres permettent en l'occurrence de calculer les échelles d'équivalence utilisées implicitement par la CSIAS pour comparer des ménages de tailles différentes (sans distinction cependant de composition). Elles s'élèvent à 1,53 pour un ménage de 2 personnes, à 1,86 pour 3 personnes et à 2,14 pour 4 personnes, chiffres assez proches finalement de l'échelle de l'OCDE.

pauvreté défini au préalable. Si le premier indice permet d'évaluer ce que l'on appelle l'intensité de la pauvreté, le second, proposé par Sen (1973) et connu sous le nom d'«*income gap ratio*» permet en revanche d'évaluer la profondeur de la pauvreté. Il est en effet important certes de savoir que 10% de la population d'un pays est pauvre mais il est encore plus vital de savoir si ces personnes démunies se situent à 1% seulement du seuil de pauvreté ou si elles se trouvent en moyenne à 50% de cette limite. Dans le second cas, l'effort que les autorités devraient consentir pour sortir ces personnes de la précarité sera en effet nettement plus important que dans le premier cas.

Lorsque toutes ces étapes nécessaires à définir un seuil de pauvreté, sous-jacent au concept de «*working poor*», ont été franchies, il convient encore de s'attaquer à un dernier obstacle tout aussi redoutable qui concerne le statut d'activité des personnes qui, malgré le travail qu'elles accomplissent sur le marché, ne parviennent pas à échapper à la pauvreté. Il faut alors répondre aux questions suivantes:

- Faut-il limiter la catégorie des «*working poor*» aux seuls ménages (personnes) qui fournissent (ensemble) un nombre minimum d'heures de travail équivalent à un temps plein (36/40 heures par semaine)?
- Cette activité doit-elle être accomplie au cours de la plus grande partie de la période de référence (année) ou au moment de l'enquête seulement?

Ces questions sont loin d'être simples à résoudre et une fois encore il n'existe pas une réponse qui s'impose d'elle-même. C'est la raison pour laquelle toute statistique relative aux «*working poor*» doit être toujours utilisée en ayant la prudence préalable d'examiner les choix adoptés par les chercheurs en matière d'indicateur de bien-être choisi, d'échelles d'équivalence et de seuil de pauvreté adopté sans omettre le problème du temps d'activité minimum déployé par les individus ou les ménages considérés comme «*working poor*».

Après avoir présenté les difficultés liées à la définition de la pauvreté et des «*working poor*», il nous faut brièvement présenter les principales conclusions obtenues par les différentes études qui ont été réalisées en Suisse sur le thème de la pauvreté, laborieuse notamment.

### **2.3. Analyse des risques de pauvreté**

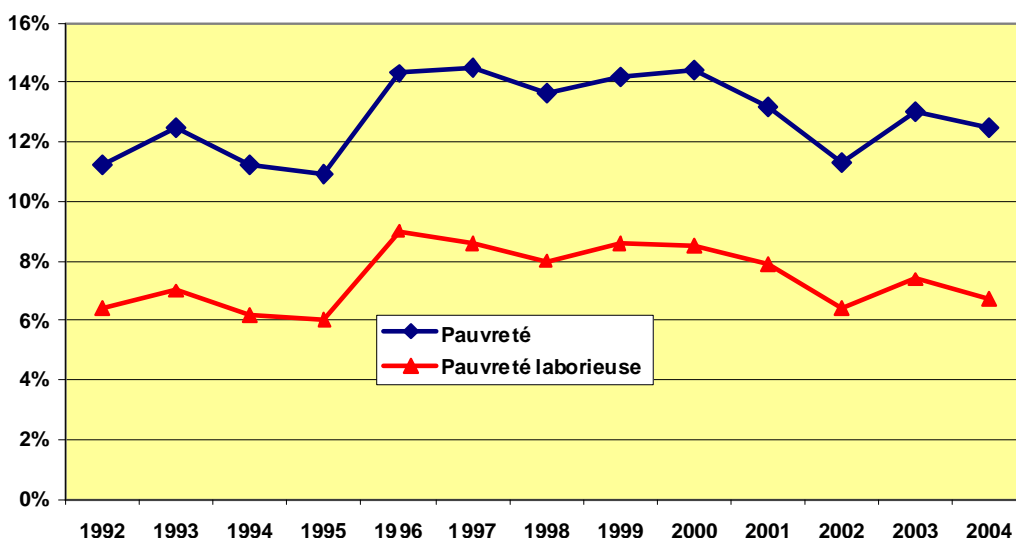
Nous commencerons ce survol par les résultats des analyses relatives à l'évolution, observée en Suisse, du taux de pauvreté en général et de pauvreté laborieuse en particulier. Comme nous l'avons expliqué à la section précédente, il est primordial, avant de présenter ces conclusions, d'indiquer au préalable les hypothèses qui ont été adoptées pour définir la population démunie. En l'occurrence, la figure 4 a été établie en considérant comme pauvres toutes les personnes qui vivent dans un ménage dont le revenu est inférieur au seuil absolu de pauvreté défini selon les normes de la CSIAS (besoins de base+loyer+primes d'assurance-maladie, soit 2'450frs/mois pour une personne seule et 4'550frs pour un couple avec 2 enfants). De surcroît, la pauvreté laborieuse a été limitée aux seules personnes âgées entre 20 et 59 ans qui vivent dans un ménage pauvre dont le volume d'activité cumulé est égal ou supérieur à 36 heures par semaine.

Il est également important de préciser sur quelle base de données les chiffres relatifs à la pauvreté présentés ont été calculés. En effet, comme on peut fort bien l'imaginer, les résultats obtenus peuvent diverger de manière assez significative selon la source employée et cela même si les définitions restent en tous points identiques. En l'occurrence, pour appréhender l'évolution de la précarité au cours du temps, depuis le début des années 90, il n'existe qu'une seule base de données utilisables en Suisse; il s'agit de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) réalisée toutes les années, depuis 1991, par l'OFS sur un échantillon représentatif de la population suisse qui peut être d'ailleurs analysé, de manière fiable, à l'échelle des grandes régions.

Sans entrer dans tous les détails, on peut constater, à la lecture de la figure 4, que le pourcentage de personnes démunies en Suisse est très volatile. Outre le fait que cette volatilité puisse être expliquée par la base de données employée qui ne contient pas nécessairement, surtout en Suisse, un nombre très important de pauvres et encore moins de pauvres laborieux, ces fluctuations peuvent aussi refléter le fait qu'une frange importante de personnes démunies vit à la marge de la précarité et qu'une légère amélioration de leur situation leur permet de sortir de cet état de pauvreté alors même qu'elles s'y trouvaient plongées une année auparavant. Cela met en évidence l'intérêt d'une part de compléter les analyses relatives à l'intensité de la pauvreté (taux de pauvreté) par des informations concernant sa profondeur pour déterminer si l'essentiel des personnes démunies vivent effectivement près du seuil de pauvreté ou si, au contraire, l'essentiel de cette population se trouve très loin de cette limite.

Cela met aussi en exergue l'intérêt d'étudier les flux de sortie et d'entrée au sein de la population pauvre pour déterminer s'il existe une chance pour les personnes démunies de sortir de leur état ou si au contraire elles se trouvent prises au piège de la pauvreté aussitôt qu'elles ont le malheur d'y entrer sans espoir ensuite d'en sortir.

**Figure 4: taux de pauvreté et de «working poor» en Suisse, ESPA 1992-2004**



Source: ESPA, 1992-2004, OFS

A côté de cette population qui vit en marge de la précarité et qui est susceptible d'y tomber ou d'en ressortir au gré de la conjoncture, existe une population qui se trouve, de manière plus ou moins permanente, dans un état de précarité. Elle forme un socle de pauvreté plus ou moins incompressible et il semble bien que cette trappe ait eu tendance à augmenter au cours des dernières années, même si cela n'apparaît pas immédiatement et de manière évidente à la lecture de la figure 4. Ainsi, d'un taux de pauvreté de 11,2% en 1992, le taux de pauvreté est passé, en 2004, dans une situation conjoncturelle pourtant relativement similaire, à 12,5%. Finalement, la figure 4 met en évidence que si une activité laborieuse équivalente à un temps plein permet certes de réduire significativement les risques de pauvreté, elle n'en protège pas totalement les acteurs bien au contraire puisque la tendance de long terme s'inscrit une nouvelle fois à la hausse. De surcroît, on observe que la conjoncture économique déploie les mêmes effets sur la pauvreté, qu'elle soit laborieuse ou non.

Si la figure 4 met en exergue l'évolution du taux de pauvreté, elle n'indique pas si ce risque affecte de manière identique tous les groupes de la population. Elle doit être donc complétée par une analyse désagrégée, en fonction des possibilités laissées par la base de données utilisées, à l'échelle de différentes catégories socio-économiques. Ce type d'analyse permet de dégager les grandes lignes des facteurs susceptibles d'influencer les risques de précarité. Les données de l'ESPA mettent en évidence que les risques de pauvreté laborieuse affectent plus particulièrement les groupes suivants: la population étrangère, les familles nombreuses, les familles monoparentales, les personnes domiciliées en Suisse romande et au Tessin, les personnes qui ne disposent que d'une formation élémentaire, les personnes soumises à un contrat de travail d'une durée déterminée ou ayant interrompu leur carrière professionnelle, les indépendants et en particulier ceux qui n'ont pas d'employés et, finalement, la population travaillant dans les ménages privés, l'hôtellerie et la restauration.

L'analyse des bases de données propres à l'Europe confirme, dans les grandes lignes les résultats mis en exergue pour la Suisse. Elle montre en particulier que:

- Le lien entre la pauvreté et la pauvreté laborieuse varie considérablement d'un pays à l'autre. Cela démontre que l'emploi constitue, dans certains pays, un barrage plus efficace contre la pauvreté que dans d'autres. Cette capacité protectrice dépend notamment de l'existence ou de l'absence de politiques de salaire minimum.
- Au Danemark, en Belgique, en Irlande, au Royaume-Uni et en Allemagne, le travail réduit de deux tiers ou plus le risque de pauvreté. Dans tous ces pays, le travail constitue donc une protection efficace contre la pauvreté et l'incitation à prendre un emploi pour une personne qui en est dépourvue, est du coup supérieure à ce qu'elle est dans certains pays européens où le travail n'est pas assez rémunérateur.
- Aux Pays-Bas et au Luxembourg, le risque est quasiment identique ce qui met en évidence que, dans ces deux pays tout au moins, le travail ne constitue pas une protection contre la pauvreté en raison sans doute de rémunérations trop faibles pour garantir le minimum vital.

- Le risque de pauvreté laborieuse dépend étroitement du temps de travail, du type de contrat et de la durée de l'emploi. En particulier, les personnes qui travaillent à plein temps sur une partie seulement de l'année ont deux fois plus de risques de tomber dans une situation de pauvreté par rapport aux personnes qui parviennent à conserver un emploi durant toute l'année. De même, les personnes employées sous des contrats à durée déterminée ont deux fois plus de risques de vivre en situation de pauvreté, en raison sans doute de conditions salariales nettement plus défavorables que celles obtenues par les employés bénéficiant de contrats permanents.

#### **2.4. Analyse des transitions vers la pauvreté laborieuse**

Après avoir analysé les risques de pauvreté, il nous faut brièvement considérer les flux qui affectent la population démunie. Cette question est particulièrement importante pour la politique économique de lutte contre la pauvreté. En effet, il s'agit de déterminer si la pauvreté, de manière générale, et/ou si la pauvreté laborieuse en particulier, représentent des états «*temporaires*» ou si elles forment au contraire des situations qui se perpétuent. Dans le deuxième cas, cela signifie qu'il existe une «trappe à la pauvreté» qui est beaucoup plus difficile à combattre que si cet état n'est que temporaire, lié à des événements malheureux que tout un chacun peut subir sans pour autant rester durablement dans une situation de précarité.

Sans entrer dans les détails, ces analyses mettent en évidence que le statut de «*working poor*» est relativement temporaire, étant donné que, bon an mal an, un peu moins de 50% des «*working-poor*» le reste d'une année à l'autre. D'autre part, le fait de vivre dans un canton suisse allemand, d'être une femme mariée ou détenteur d'une formation universitaire réduit significativement la probabilité de vivre dans la précarité. On constate également que les travailleurs indépendants ont une plus forte probabilité de devenir «*working-poor*» ce qui illustre la volatilité des revenus découlant de cette forme de travail.

#### **2.5. Analyse multidimensionnelle de la pauvreté**

Jusqu'à présent, toutes les analyses de la pauvreté étaient basées sur une approche purement financière, basée sur le revenu ou sur les dépenses. Or, comme nous avons pu le mettre en évidence, la précarité est un phénomène multidimensionnel qui dépasse le seul critère monétaire utilisé généralement par les économistes pour simplifier les analyses empiriques. Une approche multidimensionnelle est particulièrement importante pour étudier l'exclusion sociale et en établir les liens avec la pauvreté financière.

Pour y parvenir, il faut tout d'abord découvrir les différentes dimensions de la pauvreté, sans a priori quelconque. A partir des résultats de cette première analyse, on peut alors délimiter les différents groupes de pauvres par le biais d'une analyse en «*clusters*» qui permet de regrouper les personnes ou les ménages en fonction de leur proximité mise en exergue par les différentes dimensions de la pauvreté retenues lors de la première étape. On peut ensuite étudier les caractéristiques socio-économiques de ces divers groupes de la

population qui les distinguent du reste des individus. On peut également déterminer quels sont les facteurs susceptibles d'augmenter la probabilité d'appartenir à un groupe donné de la population. Finalement, et si l'on dispose de données longitudinales sur un groupe assez large de personnes, on peut étudier le processus qui conduit certaines personnes dans un état de précarité, sur une dimension de la pauvreté, vers une situation d'exclusion sociale totale caractérisée par une privation sur toutes les dimensions retenues de la pauvreté.

Ce type d'analyse est relativement rare car il nécessite un outillage relativement sophistiqué. Nous avons néanmoins réalisé cette étude pour la Suisse et nous en livrons brièvement les principaux résultats (cf. Ferro Luzzi et al., 2008). Nous avons tout d'abord pu mettre en évidence, par le biais d'une analyse factorielle, les différentes dimensions constitutives de la précarité. Celles-ci ont été établies à partir d'un jeu de plus de 60 variables qui permettent de caractériser la situation des ménages en Suisse. Après une analyse détaillée, nous avons pu établir que les différentes dimensions de la pauvreté sont au nombre de quatre. Elles se réfèrent à la situation financière, la santé physique et mentale, l'environnement résidentiel et aux liens sociaux.

Sur la base des résultats de cette analyse factorielle, nous avons ensuite attribué un score à chacun des ménages du panel suisse pour chacune des quatre dimensions isolées par la première étape de l'analyse. A partir de ces scores, nous avons formé ensuite des groupes plus ou moins homogènes constitués sur la base des distances séparant les différents ménages entre eux sur les quatre dimensions de la précarité afin de déterminer s'il existe plusieurs groupes de ménages qui se trouvent démunis sur une dimension de la précarité mais pas sur les autres ou si, au contraire, on est en présence de deux groupes seulement, un démunis, sur toutes les dimensions de la pauvreté, et l'autre qui forme la population privilégiée. En l'occurrence, l'analyse que nous avons pu effectuer démontre qu'il n'y a, en Suisse, que deux groupes de personnes, les pauvres, caractérisés par une situation de privation sur toutes les dimensions retenues, et les «*non pauvres*» ce qui est en soi un résultat digne d'intérêt.

A ce propos, il est très intéressant de constater qu'une analyse traditionnelle de la pauvreté, basée sur des critères purement financiers, montre que le groupe des pauvres «*multidimensionnels*» est inclus dans le groupe, défini plus largement, des personnes pauvres sur le plan strictement monétaire.

En comparant les résultats de l'approche traditionnelle avec ceux de l'approche multidimensionnelle, il s'avère que l'analyse unidimensionnelle permet, en Suisse, de saisir l'essentiel de la pauvreté qui affecte certains ménages dépourvus des moyens financiers pour vivre décemment. D'ailleurs, il apparaît que les variables socio-économiques et démographiques qui influencent le risque de «*pauvreté*» monétaire sont les mêmes que celles qui ont un effet sur la pauvreté multidimensionnelle. De surcroît, l'impact de ces différentes variables est le même dans les deux types d'approche de la pauvreté.

Ce résultat pourrait laisser supposer que tout ce déploiement de moyens n'est pas très utile pour mieux comprendre la pauvreté en Suisse. Cela n'est pourtant pas



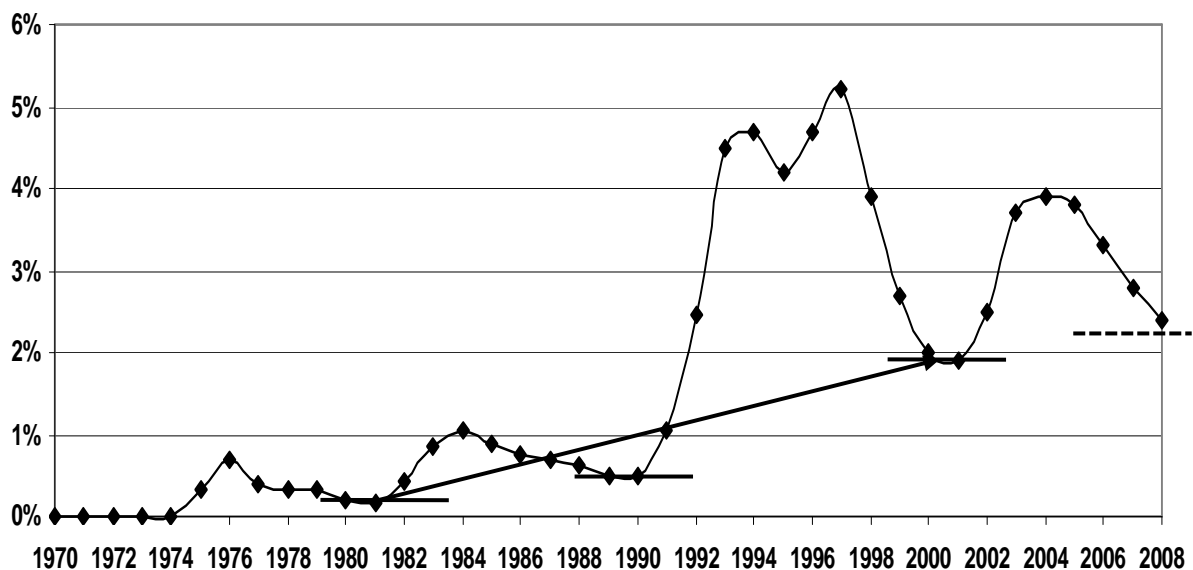
entièrement correct puisque nous avons pu constater que la taille du ménage exerce une influence «positive» et significative sur le risque de pauvreté monétaire mais qu'elle n'a pas d'effet significatif sur la pauvreté multidimensionnelle. Cela est dû sans doute au fait que si la présence d'enfants constitue une charge financière susceptible de mener un ménage dans une situation de pauvreté laborieuse, elle évite néanmoins l'exclusion sociale grâce aux contacts qu'elle permet d'établir entre la famille et son environnement social, ne serait-ce que grâce à la scolarisation des enfants.

Après avoir longuement étudié la pauvreté laborieuse, il nous faut examiner maintenant ce qui constitue la deuxième voie vers l'assistance sociale, à savoir le chômage et surtout sa durée qui représente le principal facteur explicatif du risque de pauvreté et de transition vers l'aide sociale.

### 3. Le chômage et sa durée

L'analyse de l'évolution du taux de chômage en Suisse, au cours des quatre dernières décennies, montre qu'il fluctue naturellement en relation avec la conjoncture économique ambiante. Néanmoins, la figure 5 met en évidence que le reflux du chômage en période de bonne conjoncture ne parvient pas à ramener le taux de chômage au niveau qui était le sien au cours de la dernière phase de haute conjoncture. Cela nous conduit à conclure que le taux de chômage «incompressible» n'a pas cessé de croître au cours des dernières décennies, même si la hausse a été nettement plus faible au cours du dernier cycle conjoncturel. Tout porte d'ailleurs à croire que sans la crise financière de la fin de l'année 2008, le taux de chômage aurait pu diminuer jusqu'au taux qu'il avait atteint en 2001, ce qui met en évidence que les réformes menées en Suisse à la fin des années 90 ont porté leurs fruits.

**Figure 5: Evolution du taux de chômage en Suisse, 1970 - 2008**



Pour mieux comprendre les raisons de cette évolution, il est nécessaire d'étudier de plus près les entrées et les sorties du chômage qui alimentent ou soulagent au contraire les chiffres du nombre de personnes qui sont à la recherche d'un emploi.

En l'occurrence, il apparaît que la progression du taux de chômage s'explique principalement par le taux de sortie mesuré comme le pourcentage de chômeurs qui parviennent à sortir du chômage par rapport à l'ensemble des personnes inscrites. En particulier, toutes les analyses que nous avons menées au sujet des inégalités régionales de chômage (Cf. Flückiger et al., 2007) montrent que les différences cantonales ne sont pas la conséquence d'une sensibilité conjoncturelle plus marquée de l'économie de certains cantons suisses.

En effet, lorsque la conjoncture se détériore, tous les cantons sont affectés par cette baisse de l'activité qui se traduit par une hausse des entrées au chômage proportionnelle à la taille de la population active ce qui contribue à réduire les inégalités de chômage à l'échelle régionale. A l'inverse, lorsque la conjoncture s'améliore, le taux de chômage diminue plus dans certains cantons que dans d'autres, non pas tellement en raison d'une baisse différenciée des entrées au chômage mais surtout en raison d'une hausse des sorties plus marquée dans les cantons où le taux de chômage est relativement bas et où la reprise économique semble profiter plus aux personnes dépourvues de travail.

Cette observation semble mettre le doigt sur des comportements de sortie du chômage différenciés selon les cantons. Il s'agit donc surtout de comprendre les durées individuelles de chômage et les probabilités d'en sortir. C'est aussi ce paramètre, et en particulier le taux de chômage de longue durée ou de personnes en fin de droit, qui explique le mieux le risque d'entrer à l'aide sociale et le pourcentage de personnes qui s'y trouvent.

Ce résultat met également en évidence qu'il existe en Suisse, des différences majeures en ce qui concerne l'efficacité des mesures de réinsertion à l'échelle cantonale. L'analyse des durées de chômage, telle que nous avons pu la mener pour l'ensemble de la Suisse et de ses cantons (Cf. Flückiger et al., 2007), met en général en évidence que la probabilité de rester au chômage est la plus longue pour une personne inscrite à Genève et elle l'est quelle que soit la durée déjà accomplie au chômage.

De ce point de vue, il est frappant de constater que les cantons de Bâle-Ville et de Zürich sont caractérisés par des probabilités de «survie» au chômage qui sont significativement plus faibles que pour des personnes inscrites à Genève mais qui sont que marginalement supérieures à la probabilité enregistrée par un chômeur inscrit dans le canton des Grisons. Il est également frappant de constater que cette différence observée à l'échelle cantonale se trouve également confirmée à l'échelle des villes de Bâle, Genève et Zürich.

Il est également intéressant de constater que dans tous les cantons suisses, sauf à Genève, la probabilité de sortir du chômage s'accélère à partir de 12 mois. On constate également dans tous les cantons, une baisse très nette de la probabilité de rester au chômage après 720 jours calendaires qui représentent, pour le plus grand nombre de personnes inscrites, la fin de leur droit à des indemnités fédérales. Cette diminution est particulièrement marquée pour les personnes qui ne transitent pas

vers l'emploi car on trouve parmi cette population des personnes qui décident de se retirer du marché du travail après avoir épuisé leurs droits.

Nos analyses nous ont permis de constater que, toutes choses égales par ailleurs et pour l'ensemble du pays, la durée du chômage avait un effet différent sur la probabilité de sortie. Alors qu'en 1995, avant l'entrée en vigueur des mesures actives, la probabilité de quitter le chômage diminuait continuellement dès les premiers jours de chômage, pour les personnes entrées au chômage en 2004, la probabilité de sortie augmente tout d'abord, pour des durées courtes, puis elle diminue continuellement pour des durées plus longues ce qui confirme l'existence d'un effet de stigmatisation des chômeurs de longue durée.

Cette probabilité de sortie vers l'emploi augmente cependant très fortement à l'approche de la fin des indemnités fédérales ce qui témoigne du fait que le salaire de réserve des personnes dépourvues de travail a tendance à diminuer très fortement lorsque la fin des indemnités de chômage se profile, incitant les chômeurs à accepter des emplois qu'ils auraient sans doute refusés auparavant compte tenu des conditions de salaires qui leur sont proposées. Pour les personnes qui n'ont pas trouvé d'emploi après la fin de leurs indemnités, le taux de réinsertion tombe à nouveau à des niveaux très bas ce qui confirme le processus de stigmatisation lié à la durée du chômage.

On constate également que toutes choses égales par ailleurs, l'exercice d'une activité professionnelle a un effet positif sur la probabilité de sortie. La durée moyenne du chômage de ces personnes est en l'occurrence la moitié de celle observée auprès des personnes qui étaient inactives avant de s'inscrire au chômage. Nous avons pu constater également que, dans tous les cas de figure, les personnes qualifiées (surtout) mais aussi les personnes semi-qualifiées ont une probabilité significativement plus élevée de quitter rapidement le chômage pour retrouver un nouveau travail par rapport à la catégorie des individus sans qualification. Il faut néanmoins souligner que l'effet lié à la qualification des personnes inscrites au chômage est moins prononcé en 2004 qu'il ne l'était en 1995. De plus, si les personnes semi-qualifiées avaient encore, en 1995, une probabilité plus élevée de quitter le chômage plus rapidement que les personnes sans qualification, en 2004, leur durée de chômage n'est plus significativement différente de celle des individus non qualifiés.

Nous avons pu estimer également l'effet de l'âge sur la durée du chômage. En l'occurrence, il apparaît que les personnes plus âgées éprouvent plus de difficultés à retrouver un emploi et que leur durée de chômage s'en trouve donc prolongée. Si les jeunes font effectivement face à un risque plus élevé de tomber au chômage, la durée d'un tel épisode est nettement plus courte que celle de leurs aînés qui en revanche ont un risque plus faible de perdre leur emploi.

Toutes choses égales par ailleurs et notamment le niveau de qualification, les individus dont la langue maternelle est l'allemand ont des durées de chômage nettement inférieures aux francophones et aux italophones ou autres langues. Ce qui est particulièrement frappant c'est que cet effet persiste même après la prise en compte du canton de résidence. Quel que soit son canton de résidence, un chômeur

germanophone avait, en 1995, une durée moyenne inférieure de près d'un tiers par rapport à un chômeur francophone. Cet effet est moins prononcé aujourd'hui puisqu'il se réduit par une durée de 15% moins longue en faveur des germanophones. Mais cet effet perdure ce qui semble démontrer l'existence d'un effet culturel, lié à la perception que les personnes ont de leurs droits sociaux.

Nous nous sommes également intéressés aux effets propres liés aux différents cantons suisses, toutes choses égales par ailleurs. En 1995, le canton de Zürich figurait au 7ème rang de tous les cantons suisses ayant la durée de chômage la plus longue, classement qui était alors mené par Genève avec une durée de 20% plus longue, toutes choses égales par ailleurs, qu'un chômeur zurichois. Surtout, la disparité entre le canton de Genève et celui des Grisons caractérisé par la durée la plus courte n'était que de 1 à 2. En 2004, les différences sont nettement plus marquées entre les cantons. Il apparaît également que les cantons qui ont connu la plus forte détérioration de leur situation, toutes choses égales par ailleurs, sont les cantons de Neuchâtel, Schaffhouse, Zoug et Genève.

A ce propos, il convient néanmoins de souligner que, grâce aux réformes qu'il a introduites en 2007, le canton de Genève est en train de se rapprocher des autres cantons suisses en terme de durée de chômage que deux chômeurs ayant pourtant des caractéristiques exactement similaires enregistrent selon qu'ils résident à Genève ou dans un autre canton.

Afin d'approfondir encore notre compréhension des différences cantonales de chômage, nous avons effectué des estimations des fonctions de durée pour différents cantons suisses en nous appuyant en l'occurrence sur les cantons de Bâle-Ville et Zurich, d'une part, et des cantons de Genève et du Tessin, d'autre part. Cette analyse nous a permis de constater qu'il existe des différences substantielles de fonctionnement du marché du travail selon les cantons analysés.

Ainsi, il apparaît qu'à Zurich l'âge exerce un effet relativement faible sur la durée de chômage, beaucoup plus faible en tous les cas que dans le canton de Bâle-Ville où le coefficient pour l'année 2004 est supérieur à celui obtenu pour l'ensemble de la Suisse. De même, il apparaît que le genre a moins d'effet à Zurich sur la durée passée au chômage qu'il n'en a dans le canton de Bâle-Ville. Néanmoins, si l'on compare les deux cantons avec les coefficients obtenus pour l'ensemble du pays, il apparaît que les femmes ont, toutes choses égales par ailleurs, une durée de chômage plus longue dans ces deux cantons dominés l'un et l'autre, mais plus encore pour Bâle-Ville, par leur caractère très urbanisé.

En ce qui concerne le niveau des qualifications, on constate qu'il y a, à Zurich, un impact conforme aux attentes et identique à celui observé pour la Suisse dans son ensemble. En revanche, dans le cas du canton de Bâle-Ville, les personnes ayant une qualification de niveau 1 et, plus encore, de niveau 2 ont une durée de chômage significativement plus élevée que les personnes n'ayant aucune qualification. Il n'est pas exclu que ce résultat, pour le moins surprenant, soit lié à la manière dont les placeurs ont tendance à attribuer des niveaux de qualification aux chômeurs dont ils ont la charge sachant en particulier que leur performance ou celle de leur ORP sera

plus favorablement appréciée si les personnes qu'ils conseillent sont rangées parmi les chômeurs faiblement qualifiés.

Le canton du Tessin se distingue, pour sa part, surtout par le fait que l'exercice d'une activité professionnelle préalable au chômage a un effet particulièrement important sur la durée du chômage. Dans ce cas, beaucoup plus qu'ailleurs dans le reste du pays, l'expérience professionnelle a un effet très important sur la durée du chômage qui se trouve significativement réduite.

De ce point de vue, il faut souligner que si à Genève le fait d'avoir été inactif avant le chômage n'a pas un effet trop pénalisant sur la durée du chômage, en revanche, le pourcentage de personnes qui ne peuvent pas faire état d'une quelconque expérience avant le chômage est plus élevé qu'ailleurs ce qui contribue à augmenter significativement la durée moyenne de chômage. Et cela même si le coefficient attaché à cette variable n'est pas si différent du reste du pays.

Dans le cas du Tessin, comme pour Bâle par ailleurs, l'effet de qualification a, une nouvelle fois, un impact inattendu. De ce point de vue, le canton de Genève qui a un pourcentage relativement élevé de personnes qualifiées inscrites au chômage se trouve mieux placé que les autres cantons suisses avec un effet des qualifications qui est plus prononcé à Genève qu'ailleurs.

Il est aussi intéressant de constater que le canton de Genève est caractérisé par un marché du travail plus intégrateur ou moins discriminant à l'égard des femmes, puisque le coefficient associé au genre n'est pas significativement différent de zéro. En ce domaine, comme dans d'autres (au niveau de la ségrégation, de la formation ou, plus encore, des salaires) Genève est un canton plus égalitaire que d'autres régions en Suisse.

Les différentes études que nous avons pu mener sur le chômage en Suisse mettent en évidence que la durée du chômage a un impact significatif sur le risque d'exclusion. Elles pointent aussi le doigt sur les facteurs qui augmentent les risques de prolonger le chômage au-delà de la limite des indemnités fédérales. Surtout, elles mettent l'accent sur le fait que les mesures de réinsertion professionnelle sont plus efficaces selon les cantons. Ce faisant, elles mettent l'accent sur la nécessité de mieux étudier ces dispositifs cantonaux en examinant notamment les liens entre les dispositifs relevant du marché du travail et ceux qui sont liés à l'aide sociale. C'est ce que nous avons pu réaliser dans le cadre du canton de Fribourg, étude que nous présentons dans ses grandes lignes à la section suivante.

#### **4. Emplois qualifiants et mesures d'insertion sociale: le cas du canton de Fribourg**

L'étude que nous avons réalisée dans le cas du canton de Fribourg avait pour objectif principal d'établir l'efficacité des mesures de réinsertion professionnelle offertes à certaines personnes arrivées au terme de leurs droits à des indemnités fédérales. En nous focalisant en l'occurrence sur l'ensemble des personnes arrivées au bout de leurs prestations LACI entre 1999 et 2003, que nous avons pu suivre, au maximum, pendant deux ans, nous avons pu constater tout d'abord, en nous concentrant, dans un premier temps, sur toutes les personnes ayant bénéficié de

l'aide sociale au cours de cette période particulière, que le chômage n'explique qu'une partie des causes liées à l'inscription à l'aide sociale.

En l'occurrence, le tableau 6 indique que seulement 26,4% des causes de présence à l'aide sociale et 37,8% des mesures d'insertion sociale qui ont pu être attribuées à cette population sont imputables à des avances sur chômage et à des fins de droit au chômage.

**Tableau 6: Causes de la présence à l'aide sociale**

| Code                               | Cause Indigence                      | Dossier SASOC          | Dont MIS              |
|------------------------------------|--------------------------------------|------------------------|-----------------------|
| 1                                  | Chômage/avance sur chômage           | 306                    | 33                    |
| 2                                  | Famille/monoparentale/couple divisé  | 187                    | 15                    |
| 6                                  | AVS/AI/PC/insuffisant/avances        | 173                    | 11                    |
| 7                                  | Revenus insuffisants                 | 515                    | 42                    |
| 14                                 | Cotisation ass. Maladie LAS/LA 07.92 | 143                    | 7                     |
| 17                                 | Chômage: fin de droit                | 169                    | 26                    |
| 00                                 | Autres raisons                       | 304                    | 22                    |
| TOTAL Général [1 à 00]             |                                      | 1797                   | 156                   |
| <b>TOTAL causes Chômage [1+17]</b> |                                      | <b>475<br/>(26.4%)</b> | <b>59<br/>(37.8%)</b> |

Le tableau 7 quant à lui reprend l'ensemble des caractéristiques des individus qui sont passés ou non par un des deux dispositifs fribourgeois d'insertion socioprofessionnelle. Il s'agit en l'occurrence, et en premier lieu, des emplois qualifiants, gérés par le Service Public de l'Emploi (SPE) du canton de Fribourg et qui sont destinés à l'ensemble des personnes qui sont passées par les mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle relevant de l'emploi et de l'aide aux chômeurs (abrégés ci-après PEQ-LEAC). Il s'agit d'autre part des mesures d'insertion sociale (MIS) gérées par le Service de l'Action Sociale (SASOC) du canton de Fribourg et qui sont ancrées dans la Loi sur l'Aide Sociale (LASoc).

L'analyse du tableau 7 nous permet tout d'abord de constater que, par rapport, aux moyennes observées auprès de la population en fin de délai cadre, hors mesures cantonales (colonne 4), les individus qui ont participé à des mesures PEQ-LEAC ont un profil sensiblement différent. Ce sont en plus grande majorité des hommes (+18%), ayant en moyenne 10 ans de plus que la population de référence. Ils ont un niveau de formation «primaire» (+9%) plutôt que «secondaire», ont généralement exercé par le passé une profession d'auxiliaire (+18%) plutôt que de spécialiste, dans le secteur secondaire (+7%) plutôt que tertiaire. Leur aptitude au placement est «jugée» difficile (+44%) plutôt que moyenne. Ils bénéficient en moyenne d'un montant de gain assuré supérieur (+ 295 CHF) et d'un plafond «droit aux indemnités» également supérieur (+ 42 jours). Le nombre de mois d'indemnités est généralement supérieur.

Les caractéristiques des individus qui ont suivi des mesures d'insertion sociale (MIS) sont encore plus différenciées par rapport à celles de la population de référence.

Ce sont en plus grande majorité des hommes (+39%), étrangers (+8%) ayant en moyenne 4 ans de plus que la population de référence. Ils ont un niveau de formation «primaire» (+22%) plutôt que «secondaire», ont généralement exercé par le passé une profession d'auxiliaire (+32%) plutôt que de spécialiste, dans le secteur secondaire (+10%) plutôt que tertiaire. Leur aptitude au placement est «jugée» difficile (+33%) plutôt que moyenne. Ils bénéficient en moyenne d'un montant de gain assuré inférieur (- 527 CHF) mais d'un plafond «droit aux indemnités» supérieur (+ 52 jours). Le nombre de mois d'indemnités est également supérieur.

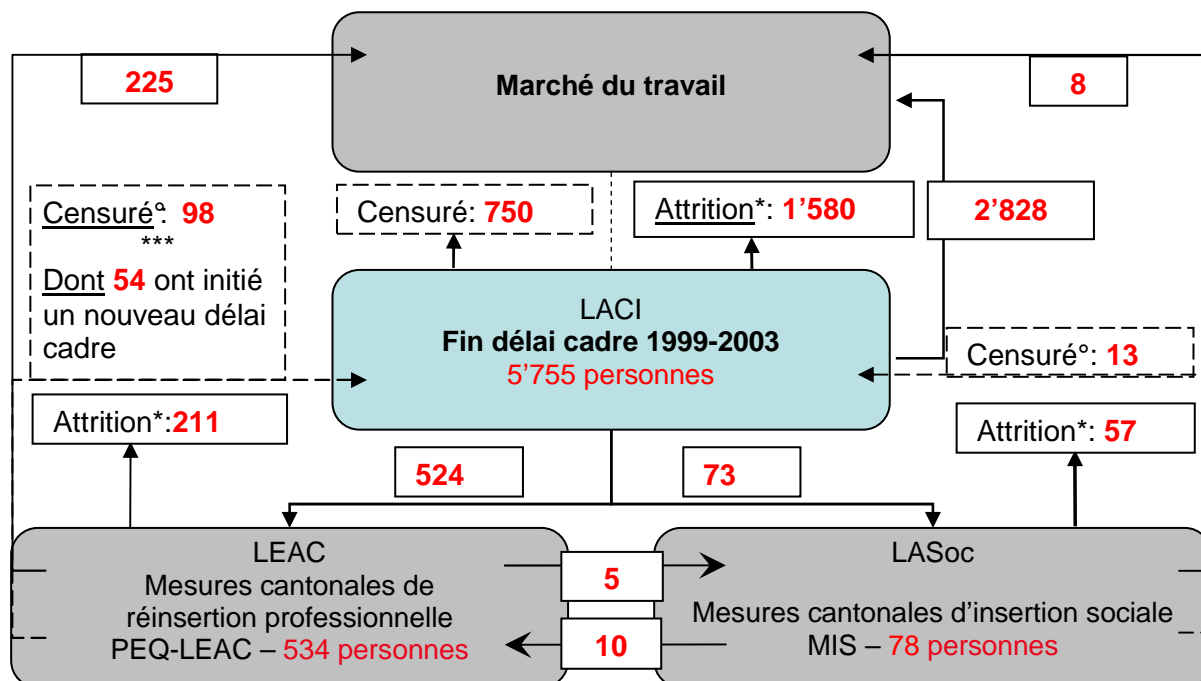
**Tableau 7: Caractéristiques des populations reprises dans l'évaluation**

| Population                                       | PEQ<br>LEAC<br><i>n=534</i> | MIS<br>LASOC<br>Dossiers actifs<br><i>n=207</i> | MIS-<br>LASOC<br>Dont MIS<br><i>n=78</i> | Fin délai<br>cadre hors<br>PEQ/MIS<br><i>n=5053</i> |
|--|-----------------------------|---|--|---|
| Femme (%)  | 31                          | 28  | 10                                       | 49  |
| Age (moyen)                                      | 49                          | 43  | 43                                       | 39  |
| Suisse (%)                                       | 61                          | 66  | 57                                       | 65  |
| <b>Niveau de formation (en %)</b>                |                             |   |  |   |
| Primaire   | 48                          | 52  | 61                                       | 39  |
| Secondaire                                       | 35                          | 35  | 24                                       | 40  |
| Tertiaire  | 13                          | 6   | 9  | 10  |
| <b>Niveau de qualification (en %)</b>            |                             |   |  |   |
| Non qualifié                                     | 34                          | 38  | 53                                       | 28  |
| Semi qualifié                                    | 14                          | 15  | 06                                       | 10  |
| Qualifié   | 53                          | 47  | 40                                       | 62  |
| <b>Type de profession (en %)</b>                 |                             |   |  |   |
| Cadre/indépendant                                | 5                           | 4   | 5  | 5   |
| Spécialiste                                      | 32                          | 27  | 18                                       | 47  |
| Auxiliaire & autres                              | 63                          | 68  | 77                                       | 45  |
| <b>Situation au chômage (en moyenne)</b>         |                             |   |  |   |
| Montant du gain assuré                           | 3600                        | 2970  | 2778                                     | 3305  |
| Plafond droit aux indemnités                     | 232                         | 217   | 242                                      | 190   |
| Nombre de mois en gain intermédiaire             | 4.4                         | 3.8   | 3.6                                      | 4.59  |
| Nombre de délai cadre                            | 2.1                         | 2.1   | 2.4                                      | 1.6   |
| Nombre de mois d'indemnités                      | 17.1                        | 12.4  | 13.2                                     | 10.5  |
| <b>Secteur d'activité (en % - Réf. Primaire)</b> |                             |   |  |   |
| Secondaire                                       | 33                          | 27  | 36                                       | 26  |
| Tertiaire  | 66                          | 70  | 61                                       | 73  |
| <b>Apt. au placement (en %; réf: facile)</b>     |                             |   |  |   |
| Moyenne  | 29                          | 40  | 41                                       | 71  |
| Difficile  | 70                          | 58  | 59                                       | 26  |

Sur la base de ces données, nous avons été en mesure de calculer l'ensemble des trajectoires individuelles en tenant compte des dates d'entrée et de sortie des individus dans les différents états qui sont repris dans la figure 8 en respectant la chronologie des événements. Cette figure décrit en l'occurrence l'ensemble des

trajectoires empruntées par les 5'755 personnes qui sont arrivées au terme de leur délai cadre entre 1999 et 2003 et que nous avons pu suivre pendant deux ans encore afin de connaître leur devenir.

**Figure 8: Trajectoires dans le dispositif fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle**



\* L'«Attrition» désigne ici l'ensemble des personnes qui sont sorties du chômage pour une autre raison que celle d'avoir trouvé un emploi (a déménagé, renoncé à être placé, inapte au placement, ...)

° On parle de «Censure» lorsqu'au terme de la période d'observation (fin 2005), les individus sont toujours au chômage.

L'analyse de la figure 8 permet de constater qu'au terme de leur délai-cadre:

- 2'828 personnes ont retrouvé un emploi, ce qui correspond à un taux de retour en emploi de 49,1%.
- 1'580 personnes ont quitté le chômage pour d'autres motifs que l'emploi, ce qui correspond à un taux d'attrition de 27,4%. Les motifs de sortie du chômage pour attrition sont nombreux et ont plusieurs sources d'explications: les personnes ne se sont pas présentées au contrôle obligatoire, elles ont renoncé à être placées, elles ont été déclarées incapables au placement, elles ont déménagé, elles n'ont pas trouvé d'emploi, autres motifs, ...
- 750 personnes sont, au moment de la fin de la période d'observation, toujours inscrites au chômage, ce qui correspond à un taux de censure de 13,0%.
- 597 personnes sont entrées dans la sphère des mesures cantonales, soit un taux d'application des mesures cantonales de l'ordre de 10,3%. Sur les 597 personnes entrées dans la sphère des mesures cantonales, 524 ont été dirigées vers les mesures de réinsertion professionnelle (87,7%) et 73 ont été orientées vers les mesures d'insertion sociale (12,3%).



En examinant plus spécifiquement les interactions qui existent entre les deux dispositifs d'insertion socioprofessionnelle, on constate que, sur les 524 personnes qui se sont dirigées vers les mesures cantonales de réinsertion professionnelle au terme de leur délai cadre, 5 ont par la suite été redirigées vers les mesures cantonales d'insertion sociale, ce qui correspond à un taux de transition des mesures PEQ-LEAC vers MIS-LASOC de 1% à peine. Sur les 73 personnes qui se sont dirigées vers les mesures cantonales d'insertion sociale au terme de leur délai cadre, 10 ont par la suite été redirigées vers les mesures cantonales de réinsertion professionnelle, ce qui correspond à un taux de transition des mesures MIS-LASOC vers PEQ-LEAC de 13,7%.

En ce qui concerne plus spécifiquement les personnes qui sont passées par les mesures de réinsertion professionnelle au terme de leur délai cadre, on constate que:

- 225 personnes ont retrouvé un emploi, ce qui correspond à un taux de retour en emploi de 42,1%.
- 211 personnes ont quitté le chômage pour d'autres motifs que l'emploi, ce qui correspond à un taux d'attrition de 39,5%.
- 98 personnes sont, au moment de la fin de la période d'observation, toujours inscrites au chômage, ce qui correspond à un taux de censure de 18,6%. Parmi ces 98 personnes, 54 ont initié un nouveau délai cadre, ce qui correspond à un taux de réouverture de délai cadre de 52,5% par rapport aux individus restés au chômage et de 10,1% par rapport à l'ensemble des individus qui sont passés par une mesure de réinsertion professionnelle.

Finalement, en ce qui concerne les 78 personnes qui sont passées par les mesures d'insertion sociale au terme de leur délai cadre, on constate que:

- 8 personnes ont retrouvé un emploi, ce qui correspond à un taux de retour en emploi de 10,3%.
- 57 personnes ont quitté le chômage pour d'autres motifs que l'emploi, ce qui correspond à un taux d'attrition de 73,1%.
- 13 personnes sont, au moment de la fin de la période d'observation, toujours inscrites au chômage, ce qui correspond à un taux de censure de 16,7%.

Globalement, notre analyse des trajectoires suivies par les individus qui sont passés à travers le système fédéral de chômage et du système fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle nous permet de tirer des conclusions spécifiques sur les performances de placement de ce double dispositif de réinsertion socioprofessionnelle. Les principaux résultats sont présentés dans le tableau 9.

A la lecture de ce tableau, on constate que le taux de retour en emploi des individus qui sont passés par les mesures cantonales de réinsertion professionnelle (42,1%) ou d'insertion sociale (10,3%) est moindre que celui qui prévaut pour les individus arrivés en fin de délai cadre (49,1%) et qui ne se sont pas engagés dans les mesures cantonales. Le taux de retour en emploi des individus passés par le dispositif de réinsertion professionnelle (42,3%) est néanmoins quatre fois plus élevé que celui qui est observé pour les individus qui sont passés par les mesures d'insertion sociale (10,3%).

**Tableau 9: Performances de placement du dispositif fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle**

| Trajectoires (en %)                          | Fin de délai cadre | Mesures cantonales de réinsertion professionnelle | Mesures cantonales d'insertion sociale |
|--|--------------------|---|--|
| Taux de retour en emploi                     | 49,1               | 42,1  | 10,3                                   |
| Taux d'attrition                             | 27,4               | 39,5  | 73,1                                   |
| Taux de censure                              | 13,0               | 18,6  | 16,7                                   |
| Taux d'application des mesures cantonales    | 10,3               | -   | -                                      |
| <b>Total</b>                                 | <b>100</b>         | <b>100</b>  | <b>100</b>                             |
| Taux de transition                           | -                  | 1   | 13,7                                   |
| Taux de réouverture d'un nouveau délai cadre | -                  | 10,1  | -                                      |

Ces constats basés sur l'identification des trajectoires des individus en fin de délai cadre mettent en évidence le fait que le dispositif fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle produit des performances en matière de retour en emploi en deçà de celles qui prévalent pour les individus qui ne sont pas passés par les dispositifs cantonaux. Ce constat est particulièrement important au niveau des mesures d'insertion sociale. Le tableau 9 met également en évidence le fait que le taux d'application des mesures cantonales aux individus arrivés en fin de délai cadre tourne autour de 10%.

Il apparaît également que l'interaction entre les deux dispositifs est relativement faible. Ainsi, le taux de transition des mesures de réinsertion professionnelle vers les mesures d'insertion sociale est de 1% seulement, ce qui signifie que 1 personne sur 100 inscrites dans les PEQ va par la suite transiter vers une mesure MIS. Ce taux est néanmoins plus élevé dans l'autre sens puisqu'il atteint 13,7%. Sur la base de ces estimations, il semblerait donc que le dispositif cantonal fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle soit plus perméable dans le sens des mesures d'insertion sociale vers les mesures de réinsertion professionnelle que l'inverse. Ce résultat, qui semble répondre à logique naturelle de remise en emploi (insertion sociale → réinsertion professionnelle → emploi), doit cependant être relativisé en regard du nombre de données disponibles.

Le dernier résultat mis en évidence dans le tableau 9 concerne le taux de réouverture d'un nouveau délai cadre au terme des mesures de réinsertion professionnelle qui, exprimé en pourcentage des personnes qui quittent les mesures de réinsertion professionnelle sans avoir quitté le chômage (que ce soit pour un travail ou pour une autre raison), est très élevé (52,5%). En revanche, ce taux atteint seulement une valeur de 10,1% lorsqu'il est exprimé en pourcentage du total des individus qui ont recouru à une mesure d'insertion professionnelle.

Ces premiers résultats permettent déjà de se faire une idée précise non seulement sur les trajectoires des individus au sein des différents dispositifs cantonaux fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle mais également sur la performance de ces dispositifs en matière de retour vers l'emploi. Ils sont cependant

essentiellement descriptifs et basés sur une observation des individus à un moment donné sans tenir compte de la durée de leur chômage ni des caractéristiques de chaque personne considérée.

Pour remédier à ces deux limitations, nous avons fait appel, dans une seconde étape, à des modèles de durée plus sophistiqués. Ils nous ont permis de confirmer les grandes tendances révélées par l'analyse descriptive mais de manière nettement plus précise. Si ces résultats sont plus fiables, ils souffrent néanmoins d'un défaut rédhibitoire pour une analyse de l'efficacité des mesures de réinsertion professionnelle. Cela est dû au biais de sélection des individus qui ont été choisis pour participer à ces mesures ou qui se sont auto-sélectionnés ce qui réduit de facto la robustesse de toutes les analyses susceptibles d'être réalisées.

Quoi qu'il en soit, l'étude menée pour le canton de Fribourg démontre à l'évidence la nécessité d'une analyse d'efficacité des mesures de réinsertion. Elle met aussi en exergue qu'il est absolument indispensable de prévoir a priori un cadre fiable d'évaluation ce que nous avons été en mesure de faire pour le canton de Genève dans le cadre d'une expérience pilote initiée par le Conseiller d'Etat François Longchamp en charge du Département de la Solidarité et de l'Emploi.

## **5. L'expérience HESTIA à Genève**

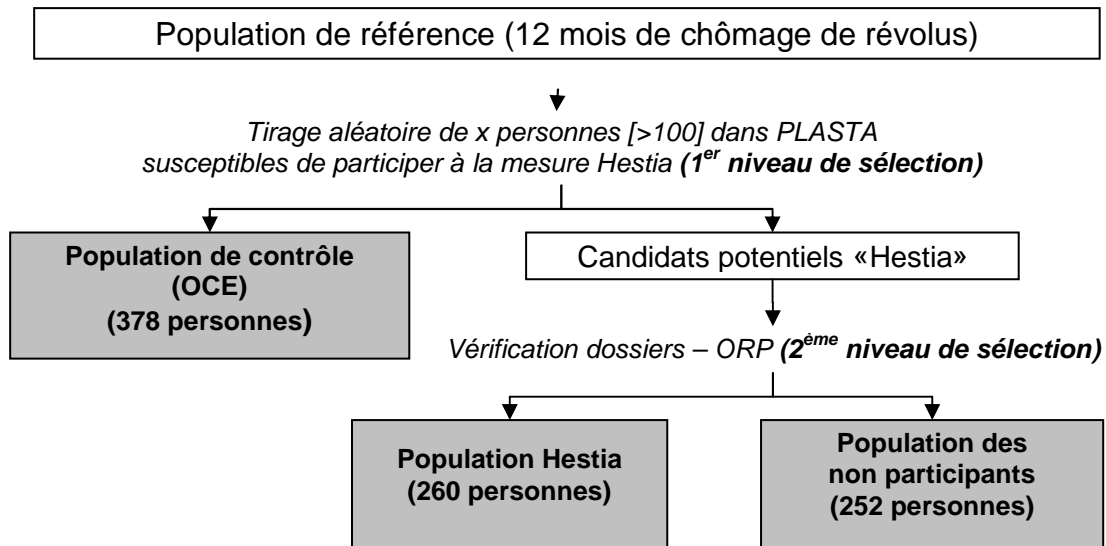
Cette expérience a été lancée en septembre 2006 et elle s'est prolongée sur une période de 12 mois. Elle avait pour objectif de favoriser le retour en emploi des chômeurs de longue durée en confiant leur placement à une société spécialisée, Hestia Partners, qui s'appuie sur un staff composé de trois consultants, deux téléacteurs et d'une secrétaire- réceptionniste. Pour analyser l'impact économique, social et financier de cette expérience et comparer les taux de remplacement obtenus par Hestia avec ceux de l'Office Cantonal de l'Emploi, un tirage aléatoire de 100 personnes ayant atteint, en septembre 2006, 12 mois précisément de chômage a été effectué et adressé à Hestia. La population Hestia était constituée de 100 candidats, sans possibilité de leur part de s'opposer à cette affectation, tirés au hasard parmi la population de référence des chômeurs de longue durée (un an révolu) identifiée mensuellement par l'OCE du Canton de Genève.

Cet effectif initial de 100 personnes a été maintenu constant tout au long de l'expérience par un remplacement systématique des chômeurs ayant retrouvé un emploi par d'autres personnes toujours tirées au hasard. Il s'agit de la première expérience jamais réalisée en Suisse à avoir utilisé une telle procédure de tirage aléatoire. Cette technique permet de réduire les risques de biais de sélection. Elle est la seule à pouvoir garantir une évaluation fiable, sur le plan scientifique, des effets d'une politique publique de cette nature.

Cette procédure de sélection, résumée dans la figure 10 a permis d'identifier trois populations distinctes, le groupe Hestia, constitué des personnes sélectionnées par tirage aléatoire et confirmées dans le dispositif Hestia, le groupe de contrôle formé par le reste de la population de référence qui n'a pas été sélectionnée pour faire partie du groupe de «*traitement*», le groupe des non-participants constitué des personnes sélectionnées par tirage aléatoire mais non retenues dans le dispositif

Hestia. Au total, la population de référence s'est composée finalement de 890 personnes dont 378 (42%) ont fait partie de la population de contrôle, 260 (30%) ont passé dans le dispositif Hestia et 252 (28%) n'ont finalement pas participé à l'expérience. L'analyse des caractéristiques socio-économiques de ces trois groupes a permis de démontrer qu'en raison du tirage aléatoire effectué, ces populations étaient sensiblement identiques les unes aux autres.

**Figure 10: Procédure de sélection**



Un résultat particulièrement intéressant, même s'il était un peu inattendu au départ du projet, provient de l'existence d'une population qui, après avoir été sélectionnée pour participer à l'expérience, y a finalement renoncé, la majeure partie de ces personnes ayant déclaré avoir en fait retrouvé un travail. Cette observation provient en grande partie du décalage qui existe entre la situation «administrative» d'une personne, telle qu'enregistrée dans le système PLASTA, et sa situation «réelle» telle que déclarée au moment de l'expérience. Il est dû aussi au resserrement des mesures de contrôle des chômeurs qui s'est manifesté en particulier sur l'obligation de participer à la mesure Hestia. Cette contrainte a manifestement induit une modification du comportement des personnes concernées.

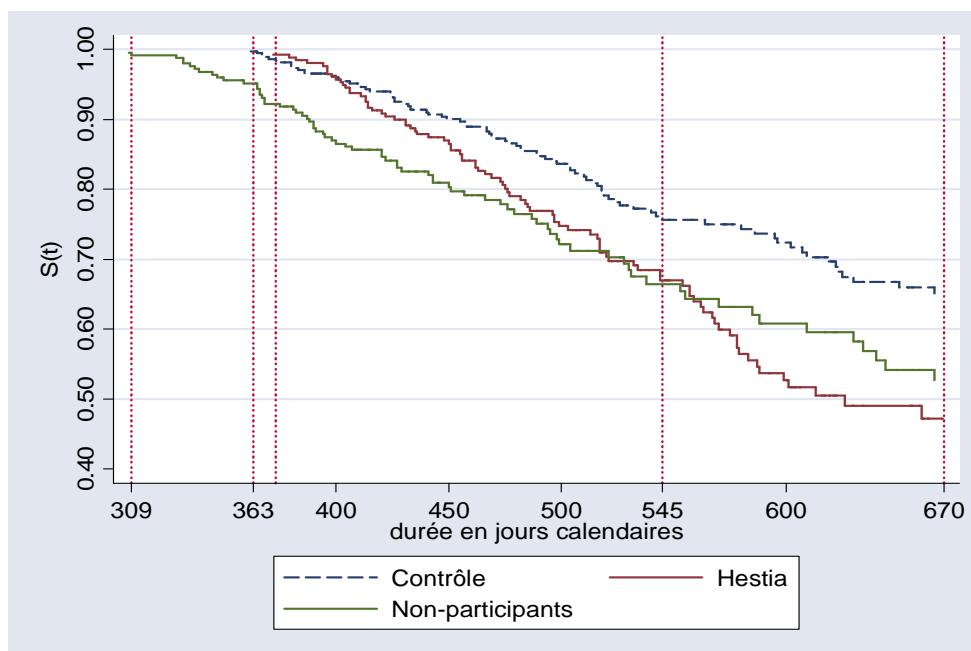
L'analyse de l'efficacité économique du dispositif Hestia a été effectuée en comparant les taux de retour en emplois obtenu par Hestia avec ceux du groupe de contrôle. Pour ce faire, nous avons tout d'abord appliqué une méthode connue sous le nom de «fonction de survie» de Kaplan-Meier. Celle-ci est décrite à la figure 11. Elle met en évidence que le dispositif Hestia semble augmenter de manière significative la probabilité de retour en emploi, même s'il conviendrait encore de contrôler pour les caractéristiques individuelles des personnes appartenant aux différents groupes examinés. Cette analyse nous a permis de montrer qu'au terme de la période d'observation (soit 670 jours), les probabilités de sortie vers l'emploi sont supérieures dans la population Hestia (53%) que dans le groupe de contrôle (36%). En d'autres termes, pour 100 personnes entrées au chômage de longue durée, à partir de septembre 2006, 47 n'ont pas retrouvé d'emploi dans la population

Hestia, au terme de la période étudiée, alors que ce nombre culmine à 64 dans le groupe de contrôle traité par l'OCE.

D'autre part, il apparaît que la mise en place de l'expérience Hestia et le suivi personnalisé des chômeurs qui en a résulté, ont induit, au sein du groupe des non-participants, des sorties anticipées vers l'emploi. Cet effet imprévu, induit par l'expérimentation, explique pourquoi ce groupe des non-participants présente une probabilité inférieure de se trouver encore au chômage, 6 mois après le début de l'expérience. En soi, cet effet a un impact non négligeable sur le taux de chômage cantonal et pourrait être tout aussi bien obtenu en-dehors même du cadre expérimental en prévoyant tout simplement un suivi plus systématique des chômeurs.

Finalement, un contrôle explicite des caractéristiques individuelles des chômeurs permet de conclure que, toutes choses égales par ailleurs, le dispositif Hestia augmente de 52% la probabilité de sortie du chômage par rapport à la population de contrôle. Cela signifie que si la probabilité de sortir du chômage pour les personnes «traitées» par l'OCE était par exemple de 10% 6 mois après avoir passé dans la catégorie du chômage de longue durée, ce taux s'élèverait à 15,2% pour les personnes ayant bénéficié du dispositif Hestia.

**Figure 11: Estimateur de Kaplan-Meier - Taux de survie au chômage**



L'efficacité financière du dispositif a été mesurée à partir d'un modèle à deux périodes dont la première (court terme) couvre l'expérience Hestia alors que la seconde (long terme) débute au moment où les chômeurs de longue durée, issus d'Hestia ou du groupe de contrôle, entrent, après 18 mois de chômage, dans la sphère des mesures cantonales. Sur le plan budgétaire, le coût de la prise en charge d'un chômeur chez Hestia s'élève à 853 francs. Ce montant dépasse de 48.8% le coût de la prise en charge d'un chômeur au sein des ORP (573 francs). Il s'agit donc de savoir si ce surcoût de prise en charge est couvert par la plus grande efficacité économique du dispositif Hestia.

Sur la base de ces informations et compte tenu du différentiel observé au niveau des taux de retour vers l'emploi, il apparaît que, sur une période de 6 mois, le surcoût net actualisé du dispositif Hestia s'élève, hors indemnités fédérales, à 203'110 francs, montant évalué sur la base d'une population de 100 chômeurs de longue durée. Cela représente un écart de 40,3% par rapport aux coûts engendrés par le dispositif cantonal. Ce résultat s'explique essentiellement par le différentiel (+48,8%) du coût mensuel de prise en charge d'un chômeur dans le dispositif Hestia par rapport au coût observé dans le groupe de contrôle. Une partie de cette différence est cependant compensée par des taux de remise en emploi plus importants et plus rapides au sein de la population Hestia mais ce bénéfice ne parvient pas à compenser, à court terme, le coût de la mesure Hestia. En revanche, si l'on tient compte du coût des indemnités fédérales, la mesure Hestia est proche de la neutralité financière puisqu'elle induit un surcoût qui se réduit, dans ce cas, à 64'103 francs. Ce résultat s'explique par l'économie réalisée sur les indemnités fédérales qui découle d'un placement plus rapide des chômeurs de longue durée obtenu grâce au dispositif Hestia.

A plus long terme, et en tenant compte du coût des mesures cantonales octroyées dans l'ancien régime cantonal en faveur des chômeurs arrivés en fin de droit, on constate que, pour un nombre constant de chômeurs en fin de droit, Hestia engendre une réduction des coûts des mesures cantonales d'un montant égal à 199'761 francs. Cette diminution résulte du taux de placement plus élevé obtenu par Hestia par rapport au groupe de contrôle ce qui se traduit, à terme, par une entrée plus faible de chômeurs Hestia dans les mesures cantonales. Si l'on suppose au contraire que les chômeurs continuent à sortir des mesures cantonales au même rythme que celui observé au cours des 6 premiers mois de l'expérience, il apparaît que le dispositif Hestia suscite une réduction des coûts des mesures cantonales encore plus importante. Celle-ci s'élève, dans ce cas, à 228'195 francs. La réduction des coûts des mesures cantonales attribuable au dispositif Hestia compense par conséquent largement le surcoût engendré par la prise en charge, pendant les 6 premiers mois, des 100 chômeurs de longue durée. Ce résultat est toutefois fortement tributaire du coût mensuel des mesures cantonales estimé à 4'274 francs par chômeur.

L'analyse de l'efficacité sociale du dispositif Hestia a été effectuée en tenant compte du type d'emploi obtenu et du risque de retour au chômage observé auprès du groupe Hestia et de la population de contrôle. Cette analyse a mis en évidence que, à caractéristiques identiques, le fait de passer par le dispositif Hestia augmente de 17% la probabilité d'obtenir un emploi à temps partiel plutôt qu'à temps plein en sortie de chômage. En revanche, le dispositif Hestia n'a pas d'impact significatif sur le type de contrat proposé (déterminé ou indéterminé) et sur le statut de la personne après 3 mois (confirmé ou non dans l'emploi obtenu). Si l'on se penche sur les facteurs qui permettent d'expliquer le surcroît d'efficacité du dispositif Hestia, on peut mentionner les raisons objectives suivantes:

- le placement des chômeurs de longue durée fait partie du «*core business*» d'Hestia;
- les conseillers en placement des ORP ne font pas le même métier; leur travail est plus dispersé et plus administratif que celui réalisé par le personnel de la société Hestia;

- le nombre de chômeurs par placeur est plus limité chez Hestia; par conséquent, le suivi des chômeurs est plus personnalisé et plus intensif;
- Hestia dispose d'un réseau important d'entreprises qui lui accordent leur pleine confiance quant à l'employabilité des chômeurs qui leur sont adressés;
- Hestia consacre une partie importante de son temps à dénicher les emplois existants à Genève.

Suite aux résultats convaincants de cette expérience pilote novatrice, le canton de Genève a décidé de lancer un projet analogue, mais de moindre ampleur, en faveur de personnes qui bénéficient du Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale mais qui sont relativement éloignées du marché du travail en raison de la durée de leur chômage. D'autres cantons suisses, notamment le canton d'Argovie, ont également manifesté leur intérêt pour la mise en place d'un dispositif analogue à celui expérimenté à Genève. Il est réjouissant de constater qu'après des décennies de critiques adressées à l'encontre du canton de Genève pour sa politique cantonale de chômage, Genève fasse œuvre de pionnière et devienne un exemple pour l'ensemble du pays.

## **6. Les solutions possibles**

Pour contrer la progression de la pauvreté laborieuse et améliorer les chances de réinsertion professionnelle des personnes privées d'emploi, il est indispensable de mettre à profit les résultats des études réalisées sur ces sujets en Suisse pour élaborer des politiques économiques et sociales susceptibles d'y apporter une réponse efficace. Sans entrer dans les détails de ces mesures, on peut néanmoins penser qu'il faut, en premier lieu, mettre l'accent sur les mesures préventives, ciblées sur les populations à «*risque*» qui sont relativement bien connues aujourd'hui grâce aux études qui ont été effectuées en Suisse sur les profils de la population précarisée et sur les facteurs qui en accentuent les risques. Cela signifie en particulier qu'il faut favoriser les mesures d'intégration de la population étrangère sur le marché du travail tout en mettant en place des politiques visant à favoriser la formation continue des personnes actives, surtout celles qui ont le niveau d'éducation le plus bas.

Il faut ensuite accorder la priorité au retour le plus rapide possible des chômeurs vers l'emploi sachant par ailleurs que le chômage contribue à plonger bon nombre de familles qui vivaient auparavant à la marge de la pauvreté dans une situation de précarité. Cela peut parfois impliquer une diminution du salaire par rapport à la rémunération qui était obtenue avant la période de chômage mais ce sacrifice est souvent moins pénalisant qu'une longue période de chômage qui rend le retour vers l'emploi de plus en plus difficile et de plus en plus précaire.

Pour qu'une telle politique soit efficace, il est indispensable que le travail reste suffisamment attractif pour que les chômeurs soient incités à accepter les emplois susceptibles de leur être proposés et pour que le travail à plein temps protège mieux contre les risques de pauvreté.

Pour ce faire, il convient notamment d'augmenter le niveau des salaires minima afin qu'ils soient significativement supérieurs aux seuils en vigueur dans le domaine de

l'aide sociale. En Suisse, cette politique doit être appliquée de manière sectorielle et régionale, par le biais des différentes CCT et par les négociations qui ont lieu périodiquement entre les syndicats et les forces patronales. Mais celles-ci doivent garder à l'esprit la nécessité de lutter contre les bas salaires comme cela a été le cas depuis 1998, date de la campagne nationale qui avait été lancée par l'USS en faveur d'un salaire minimum national. Pourtant, il faut rester conscient qu'une telle politique n'est pas suffisante en soi pour résoudre le problème de la pauvreté laborieuse. En effet, 40% seulement des «*working poor*» ont un «*bas salaire*». L'instauration d'un salaire horaire minimum n'aurait donc pas nécessairement un impact très important sur le niveau de «*working poor*». Mais c'est sans doute une pièce du puzzle à construire.

Beaucoup de ménages oscillent entre travail et système de protection sociale sans réussir toujours à sortir de cet engrenage. Il faut donc faire en sorte que le travail soit rémunérateur en trouvant le meilleur compromis possible entre système de prélèvements, système de prestations et salaire (minimum). Pour y parvenir, il faut agir sur trois paramètres: sur les prestations accordées par les systèmes d'aide, sur les prélèvements opérés par le système fiscal et sur les salaires obtenus sur le marché du travail, notamment pour les personnes peu qualifiées. Dans le même temps, le travail doit être également «*accessible*» en particulier pour les parents (concilier profession et famille) mais aussi pour les personnes handicapées qui se heurtent encore souvent à des obstacles organisationnels dans le monde du travail.

Finalement, si l'emploi doit être rémunérateur, il faut aussi qu'il soit «*abordable*» pour les employeurs. En effet, une politique de salaire minimum est une arme à double tranchant. En effet, si une hausse des rémunérations est un facteur susceptible d'encourager des personnes au chômage à accepter des emplois proposés elle peut aussi et simultanément réduire le nombre d'emplois offerts. Il existe donc un seuil de salaire à partir duquel le facteur incitatif peut se transformer en un frein à la création d'emploi. Ces réformes sont indispensables pour lutter contre la trappe au chômage et à la pauvreté qui constitue aujourd'hui un des principaux risques de fracture sociale qui guette notre pays.

Les mesures utilisées pour y parvenir peuvent prendre la forme d'un impôt négatif conditionné à l'exercice d'un emploi, la possibilité de cumul partiel des allocations chômage ou de minima sociaux avec des revenus d'activité. Elles peuvent aussi prendre l'aspect de mesures de contraintes et de sanctions à l'encontre des personnes qui n'adopteraient pas un comportement susceptible d'améliorer leurs chances de retrouver un emploi. Ces mesures visent également à offrir un accompagnement à ceux qui ont en besoin (aide à la recherche d'emploi, aide à la mobilité, aide à la garde d'enfants etc.). En matière de chômage, il faut combattre également la stigmatisation dont sont victimes les chômeurs de longue durée, par le biais d'allocation de retour en emploi notamment.

Pour les personnes de plus de 50 ans, il convient aussi de revoir les systèmes de rémunération liés à l'ancienneté qui contribuent à élever les salaires des personnes de cette classe d'âge au-dessus de leur productivité. Quand on ajoute à ce problème les frais liés à la prévoyance professionnelle, on comprend mieux pourquoi les



entreprises préfèrent souvent embaucher des jeunes dont le salaire est, en début de carrière, souvent inférieur à la productivité.

Simultanément, il convient de réformer le système social en uniformisant le calcul du revenu déterminant le droit à des prestations et de hiérarchiser les aides octroyées pour éviter que certains ménages ne parviennent, en cumulant de multiples aides attribuées par autant de services différents, d'obtenir en fin de compte un revenu net supérieur à celui de ménages qui sont pourtant actifs sur le marché du travail et qui, du fait d'un revenu brut situé juste au-dessus de la limite des aides, ne reçoivent aucune prestation sociale.

Les exemples sont aujourd'hui innombrables qui démontrent les incohérences des systèmes de taxation ou d'aide sociale qui anéantissent tous les bénéfices d'une prise d'emploi par rapport à la situation des personnes dépendantes de prestations publiques qu'elles n'ont aucun intérêt à abandonner. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les emplois à bas salaires. C'est la raison pour laquelle un nombre croissant de pays ont choisi de réduire les taux de prélèvement bruts (impôts et cotisations sociales) prélevés sur les emplois à bas salaires.

Il ressort également des études effectuées sur la pauvreté laborieuse que le revenu professionnel n'est pas le seul facteur déterminant la probabilité d'appartenir à la population pauvre. On constate notamment que la structure familiale est un facteur particulièrement prépondérant. En effet, la présence d'enfants réduit le temps de travail des membres du ménage, particulièrement des femmes, et obère les possibilités de carrière en raison des interruptions de la vie professionnelle qu'elle induit. En outre, plus le ménage est grand, plus la part de revenu par tête sera faible, toutes choses étant égales par ailleurs. Cela signifie qu'il faut, parallèlement aux politiques du marché du travail, mettre en place une véritable politique familiale qui permette notamment aux femmes de rester sur le marché du travail même après la naissance de leurs enfants.

Pour favoriser la réinsertion professionnelle des chômeurs et des personnes dépendantes de l'assistance sociale, il faut non seulement que les personnes concernées soient aptes et incitées à occuper les emplois disponibles mais il faut également que des postes de travail leur soient proposés. De ce point de vue, les prestations sociales subordonnées à l'exercice d'un emploi peuvent certes encourager les personnes assistées à entrer sur le marché du travail mais celles-ci peuvent aussi se heurter à une insuffisance de la demande de travail. De même, en augmentant le niveau des salaires pour les rendre attractifs pour les personnes dépendantes, au chômage ou à l'assistance, on risque simultanément d'entraîner la suppression d'emplois devenus insuffisamment productifs pour permettre de verser des rémunérations plus élevées ou d'inciter les entreprises à substituer du travail, souvent peu qualifié, par d'autres facteurs de production. Or, ces emplois concernent des personnes qui sont souvent les plus affectées par les risques de chômage et par des durées relativement longues de recherche de travail.

Cette situation illustre mieux que toute autre la nécessité de combiner les mesures visant à améliorer le taux de réinsertion professionnelle des personnes dépendantes. En d'autres termes, il faut agir à la fois sur l'offre mais aussi sur la demande de

travail. Or, de ce point de vue, force est de reconnaître que le coût du travail peut constituer une contrainte forte pour les entreprises et limiter leurs capacités de recrutement. Pour pallier cette situation, différentes mesures peuvent être adoptées. Parmi celles-ci, on peut mentionner les mesures générales visant à réduire le coût brut du travail par le biais de diminution, voire d'exonération, de taux de cotisation à l'assurance-chômage pour les emplois situés tout au bas de l'échelle salariale. Lorsque les mesures visent un groupe très important de personnes, comme c'est le cas des réductions de cotisations sociales pour les travailleurs à bas salaires, les effets d'aubaine du côté des entreprises risquent d'être plus importants et d'annihiler les effets recherchés. Il existe aussi le risque de voir apparaître des trappes à bas salaires, les employeurs rechignant à accorder des hausses de rémunération qui contribueraient à supprimer les aides octroyées. Pour éviter ce type d'effet, il convient d'introduire des mesures complémentaires aux allègements de cotisation telles que des subventions transitoires sur les augmentations de salaires. De ce point de vue, les subventions ciblées semblent plus efficaces.

Aux côtés de ces mesures d'allègement du coût du travail pour maintenir en nombre suffisant les emplois destinés aux personnes les moins qualifiées, il convient aussi de prendre des mesures visant à pallier la disparition progressive des postes les moins productifs dont la productivité n'est plus assez élevée pour offrir des salaires compatibles avec les hausses nécessaires des rémunérations les plus basses de la société. Ces dispositifs ciblés plus étroitement sur des personnes sans emploi et difficilement employables ont pris la forme à Zürich de ce que l'on a appelé les «*Teillohnjob*». A Genève, suite à la suppression des emplois temporaires cantonaux destinés aux chômeurs arrivés en fin de droit à l'assurance-chômage fédérale, le canton s'est doté d'emplois de solidarité dont le principe est assez similaire à celui des «*Teillohnjob*» même s'ils sont plus proches du premier marché du travail que du second comme c'est le cas à Zürich.

Dans un cas comme dans l'autre, il s'agit d'emplois à bas salaires, surtout à Zürich, qui ont disparu du marché en raison de leur productivité trop faible liée non pas aux personnes qui les exercent mais plus simplement aux revenus que ces postes de travail sont susceptibles de générer et cela même s'il existe une demande solvable pour les services qu'ils rendent. Pour que ces emplois réapparaissent, les salaires, équivalents à leur productivité, doivent donc être complétés par des subventions qui permettent d'atteindre des revenus supérieurs à ce que les personnes obtiendraient dans un système d'aide sociale ou de chômage. Ce faisant ils deviennent acceptables pour les personnes dépendantes tout en étant viables pour les entreprises qui les offrent.

On peut dès lors synthétiser les principes généraux relatifs à ces emplois à bas salaires utilisés comme moyen de réinsertion de la manière suivante:

- Ce sont des emplois dont la productivité est inférieure aux plus bas salaires observés sur le marché premier du travail et qui ont, de ce fait, disparu en raison de l'évolution du niveau général des rémunérations.
- De ce point de vue, leur subventionnement par l'Etat ne pose pas de problèmes de concurrence déloyale puisque ces postes de travail ne peuvent pas se maintenir sans être subventionnés ; néanmoins ils répondent à une demande solvable qui permet de garantir des rémunérations aux personnes qui les pratiquent.

- Les niches d'activité qui sont susceptibles d'être mises à profit pour créer des emplois à faible productivité et donc à bas salaire sont, parmi d'autres, les services aux personnes, le recyclage et le tri électronique, la brocante, les nettoyages divers (de graffitis), l'entretien des jardins et des forêts, etc.
- Les emplois à «*salaire partiel*» permettent donc de produire des biens ou des services qui sont vendus sur un marché à un prix qui reflète le coût marginal de production incluant le salaire hors subvention versé aux personnes occupant ces emplois.
- Si les emplois à «*salaire partiel*» sont subventionnés, ils sont, hormis cela parfaitement normaux, notamment du point de vue du droit du travail.
- De ce point de vue, les «*Teillohnjob*» doivent être clairement distingués des allocations de retour en emploi (ARE) qui existent à Genève ou des allocations d'initiation au travail (AIT) offertes comme mesures actives dans le cadre de l'assurance-chômage au niveau fédéral; en effet, ces mesures sont destinées à encourager les entreprises à offrir des emplois du premier marché du travail à des personnes qu'elles n'auraient pas engagées autrement. Ces mesures permettent de vaincre la stigmatisation attachée au statut de chômage mais elles sont destinées à des personnes qui sont très proches du premier marché.
- Ces emplois à basse productivité doivent permettre à des personnes très éloignées du premier marché du travail de retrouver une insertion sociale préliminaire indispensable pour une réinsertion professionnelle future; ils doivent donc constituer un tremplin pour permettre aux personnes assistées de postuler, dans un deuxième temps, à des emplois du premier marché du travail. Ils doivent donc constituer une solution transitoire et non durable pour des personnes assistées depuis longtemps. Leur nombre doit donc rester limité.

Quoi qu'il en soit, une politique efficace de lutte contre la pauvreté nécessite l'usage simultané de plusieurs instruments. Elle passe notamment par une réforme de la fiscalité et des systèmes d'aide sociale qui est indispensable pour faire en sorte que le travail continue à offrir une immunité contre la pauvreté.

## Références

- J. Deutsch, Y. Flückiger et J. Silber: «*La population des «bas salaires» et des «working poor» en Suisse*», OFS, Neuchâtel, 1999.
- J.-M. Falter et Y. Flückiger: «*Bas salaires et working poor en Suisse*», Vivre en Suisse 1999-2000, éd. par E. Zimmermann et R. Tillmann, Peter Lang, Berne, 2004, pp. 55-75.
- G. Ferro Luzzi, Y. Flückiger, J. Ramirez et A. Vassiliev: «*Unemployment and Employment Offices' Efficiency: What can be done?*», Socio-Economic Planning Sciences, 40, 2006, 169-186.
- Y. Flückiger et J. Suarez: «*Propositions de réforme du financement de la sécurité sociale en Suisse, dans La sécurité sociale en Europe à l'aube du XXIème siècle: mutations, nouvelles voies, réformes du financement*», éd. P.-Y. Greber Helbing & Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1996.
- Y. Flückiger: «*Le chômage en Suisse: causes, évolutions et efficacité des mesures actives*», Aspects de la sécurité sociale, 4.2002, pp. 11-21.
- Y. Flückiger, P. Kempeneers. et S. Bazen: «*Les différences régionales en matière de chômage: une approche renouvelée*», La vie économique, 7/8, 2007.
- L. Gärtner et Y. Flückiger: «*Problèmes de l'Etat social: causes, fondements et perspectives*», Verlag Rüegger, 2006, Zürich.
- Y. Flückiger, G. Ferro Luzzi et S. Weber: «*Multidimensional Poverty: Factor and Cluster Analysis, Quantitative Approaches to Multidimensional Poverty Measurement*», éd. by N. Kakwani et J. Silber, pp. 63-80, Palgrave McMillan, 2008.
- R. Leu, M. Gerfin, Y. Flückiger, T. Müller, C. Knöpfel, G. Kirchgässner, et A. Spermann: «*Erwerbsabhängige Steuergustchriften: Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz*», Université de Berne