

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Problèmes de l'Etat social: les résultats de la recherche (PNR 45)

*Dossier préparé par Ludwig Gärtner,
président du comité de direction du PNR 45 (programme national de recherche)*

Mai – Juin 2005

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

Dans les années 90, l'Etat social s'est vu confronté à un changement de la situation économique, changement qui l'a contraint à relever de nouveaux défis. Les études réalisées dans le cadre du Programme national de recherche «Problèmes de l'Etat social» (PNR 45) montrent que ce sont surtout les personnes les moins qualifiées et qui sont confrontées à plusieurs problèmes qui ont des difficultés à trouver un emploi sur le marché du travail. Les mesures d'intégration prises par l'AI et l'aide sociale souffrent néanmoins de lacunes structurelles qui réduisent leur efficacité en la matière.

RIASSUNTO

Negli anni '90, lo Stato sociale si è visto confrontato à un cambiamento della situazione economica, cambiamento che l'ha costretto ad assumere nuove sfide. Gli studi realizzati nel quadro del Programma nazionale di ricerca "Problemi dello Stato sociale" (PNR 45) mostrano che sono soprattutto le persone meno qualificate e confrontate a molteplici problemi che hanno delle difficoltà a trovare un impiego sul mercato del lavoro. Le misure d'integrazione adottate dall'AI e dall'assistenza sociale soffrono però di lacune strutturali che ne riducono l'efficacia.

Le changement du contexte économique

Dans les années 90, l'Etat social a dû faire face aux conséquences du changement des conditions cadres économiques. Premièrement, la croissance est faible depuis lors, avec pour conséquence des recettes moins élevées provenant des impôts et des cotisations sociales. Il convient en outre de relever que la croissance économique plus forte que l'on constate aujourd'hui n'entraîne plus une augmentation proportionnelle de l'emploi comme cela était le cas avant les années 90. Deuxièmement, la Suisse a connu à cette époque un taux de chômage plus élevé que jamais. Or, si lors des précédentes récessions, les saisonniers – ceux-ci devant retourner dans leur pays d'origine – et les femmes ont joué le rôle de tampon conjoncturel, tel ne fut plus le cas dans les années 90. Troisièmement, les conditions d'engagement ont sensiblement changé: le nombre des personnes exerçant une activité à temps partiel et celui des indépendants ont augmenté. Une partie des personnes exerçant une activité lucrative à titre indépendant a choisi la voie de l'autonomie pour la simple raison que ces personnes n'ont pas trouvé d'emploi sur le marché du travail et qu'elles se sont retrouvées dans une situation précaire en matière de revenu, avec en sus une sécurité sociale minimale.

Les assurances sociales et l'aide sociale ont réagi à ces développements: les mesures actives concernant le marché du travail furent introduites dans l'assurance chômage en 1996. Les chances d'intégration sur le marché de l'emploi devaient être augmentées via des mesures de qualification obligatoires. L'aide sociale fut elle aussi dotée de programmes d'occupation pour les chômeurs en fin de droit, les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale ayant été complétées en 1997 par des réglementations concernant l'intégration sociale et professionnelle.

Malgré l'introduction de ce type de mesures, tous ne réussissent pas à retrouver un emploi sur le marché du travail: dans les années 90, le chômage structurel, lequel ne diminue pas même lorsque la conjoncture économique s'améliore, a augmenté¹. En outre, entre 1000 et 4000 chômeurs arrivent chaque mois en fin de droit². On sait peu de choses de ce qu'il advient d'eux par la suite. Dans le domaine de l'aide sociale, le nombre de personnes qui font appel à un soutien augmente sensiblement depuis le début des années 90³. Cela fait par ailleurs longtemps que le nombre de rentières et de rentiers AI augmente⁴. Même si les rapports entre ces développements ne sont pas clairement établis⁵, on peut supposer qu'il s'agit pour une bonne part de conséquences du changement des conditions cadres économiques.

L'accumulation de problèmes entraîne l'exclusion du marché du travail

Les études du PNR 45 montrent toutefois que l'on ne saurait parler d'un problème général du marché du travail, même si l'intégration est devenue plus difficile pour certains groupes de population: en effet, on ne constate pas en Suisse - contrairement à d'autres pays - de segmentation, à la rigueur seulement une segmentation partielle⁶. Les personnes professionnellement actives ne restent pas dans la branche choisie au départ, mais

¹ Voir Flückiger, de Coulon, Vassiliev 2002. Il a quelque peu baissé vers la fin des années 90, mais est tout de même resté à un niveau élevé.

² Seco 2005.

³ Office fédéral de la statistique 2005.

⁴ Conseil fédéral 2004.

⁵ On ne peut prouver un tel rapport au niveau individuel (Cf. Donini, Eschmann. 1995). En revanche, le taux AI est supérieur dans les cantons où le chômage est plus élevé (Cf. Guggisberg, Schär Moser, Spycher 2004).

⁶ Les marchés de l'emploi segmentés sont caractérisés par le fait qu'un ou plusieurs segments sont marqués par des conditions de travail précaires, à savoir une mauvaise rémunération, pas de perspectives de carrière et une moindre sécurité de l'emploi.

acquièrent de nouvelles qualifications ou se recyclent afin de se ménager de nouvelles chances professionnelles. Mais cela n'est que partiellement valable pour les femmes peu qualifiées et pour les jeunes actifs; une certaine segmentation apparaît ici. En outre, les résultats des études contredisent la perception générale selon laquelle la sécurité de l'emploi se serait globalement dégradée dans les années 90. L'insécurité dans ce domaine continue en effet à être plus faible en Suisse que dans les autres pays de l'OCDE. Elle est toutefois plus grande dans l'hôtellerie, le commerce, la construction et la branche TI que dans d'autres secteurs⁷. Le marché du travail s'avère donc globalement dynamique, la sécurité de l'emploi y est élevée et les options nombreuses. Voilà qui représente en principe une chance pour l'intégration professionnelle.

La situation sur le marché du travail est surtout difficile pour les travailleurs peu qualifiés ou sans qualifications. Les offres d'emploi les concernant n'ont en effet cessé de diminuer dans les années 90, tandis que les salaires n'ont pratiquement pas changé⁸. Ces personnes étaient donc nettement plus souvent touchées par le chômage et en particulier le chômage répété, phénomène qui représente un danger patent, à savoir celui de la disqualification accrue et de la précarité. Contrairement aux chômeurs hautement qualifiés, ces personnes ne peuvent se permettre financièrement d'accepter temporairement un travail encore moins bien payé dans la perspective de trouver ultérieurement un emploi mieux rémunéré. Les femmes ainsi que les travailleurs et les travailleuses âgés se sont vu toujours davantage confrontés au chômage de longue durée. Ils quittaient toutefois plus souvent le marché du travail, en particulier les travailleurs âgés dès qu'ils avaient épuisé le délai des prestations de l'assurance chômage⁹.

Les personnes peu qualifiées ne sont néanmoins pas exclues a priori du marché de l'emploi. C'est plutôt la multiplication des problèmes qui rend difficile ou empêche carrément la réintégration professionnelle. Chez les working poor, la raison de recevoir des prestations de l'aide sociale est rarement la faiblesse du revenu¹⁰. La plupart sont en effet confrontés à d'autres problèmes, tels des ennuis de santé, des problèmes de couple ou un vécu difficile liés à la migration. Cela est également valable pour les personnes qui participent à des programmes d'intégration destinés aux chômeurs en fin de droit¹¹. Pour l'assurance invalidité - et cela est conforme à son objectif - les problèmes de santé qui entraînent une réduction de la capacité de gain donnent droit à des prestations. Mais il faut relever ici que beaucoup de personnes connaissent une accumulation de divers facteurs critiques, tels qu'une qualification déficitaire, des problèmes relationnels ou un stress élevé sur leur place de travail¹².

Les obstacles à l'intégration

Quels sont donc les obstacles qui empêchent une intégration réussie dans le marché du travail? L'assurance chômage est définie comme étant un instrument de ce marché. Elle est censée en principe couvrir la perte de revenu due à une perte d'emploi temporaire. Si les personnes concernées restent pendant longtemps sans emploi, d'autres systèmes d'assurance entrent en jeu. L'assurance invalidité est elle aussi prioritairement conçue pour favoriser la réinsertion professionnelle. Si l'on recourt relativement peu aux diverses mesures, celles-ci atteignent très souvent leur objectif, il convient de le relever¹³. Les critères qui dictent la mise en œuvre de telle ou telle mesure ne font pas l'objet de définitions précises, mais les orienteurs professionnels semblent surtout prendre en considération la motivation et l'âge des personnes concernées¹⁴.

⁷ Souza-Poza 2004.

⁸ Puhani 2004.

⁹ Lechner, Puhani, Djurdjvic 2004.

¹⁰ Kutzner, Mäder, Knöpfel 2004.

¹¹ Da Cunha et al. 2004.

¹² Bachmann, Müller, Balthasar 2004.

¹³ Buri 2000.

¹⁴ Furrer, Bieri, Bachmann 2004.

Des résultats du PNR 45 montrent que l'orientation professionnelle et les mesures de l'AI en matière d'intégration professionnelle doivent être appliquées de façon plus différenciée, en fonction de la situation individuelle des personnes concernées, et suivre une stratégie à long terme. Des exigences trop élevées et une pression au niveau des prestations à fournir peuvent (re)déclencher des problèmes psychiques. Selon les circonstances, seul l'octroi d'une rente garantit la sécurité financière nécessaire pour que les personnes concernées puissent faire face à leur situation et envisager des perspectives professionnelles¹⁵. La 5e révision de l'AI est censée renforcer considérablement la détection précoce et le suivi, afin de freiner l'augmentation du nombre de rentiers et rentières de l'assurance invalidité. La réalisation de cet objectif dépend pour l'essentiel de la mesure dans laquelle les employeurs peuvent être impliqués et jusqu'à quel point ces derniers sont disposés à (continuer) à engager des personnes peu performantes et qui souffrent de troubles psychiques.

Les études du PNR 45¹⁶ montrent que la principale prestation de l'aide sociale consiste à structurer et à clarifier la situation problématique complexe des clientes et des clients. Ce n'est que par ce biais que la situation peut être saisie dans son ensemble et que l'on peut s'attaquer aux problèmes. La réinsertion sociale et professionnelle exige en outre l'introduction d'un processus par étapes et adapté aux situations individuelles. Il est néanmoins possible d'identifier divers groupes de problèmes qui mettent en question l'efficacité de l'aide sociale.

L'aide sociale en Suisse souffre de quelques lacunes structurelles fondamentales. Des études menées dans les années 90 l'ont déjà montré¹⁷. Les normes CSIAS ont introduit une certaine harmonisation des prestations matérielles. Néanmoins, les bases juridiques sont partiellement lacunaires du point de vue procédural, les organes de décision et d'exécution sont parfois surchargés - en particulier dans les communes de petite taille qui fonctionnent sur la base d'un système de milice - et les communes sont diversement grevées par les dépenses de l'aide sociale. Dans son étude comparée, l'OCDE a caractérisé cette structure comme étant «archaïque» et considéré que le problème majeur de l'aide sociale était le manque de stratégie en matière de réinsertion¹⁸. Même si les incitations à participer à des mesures d'intégration ont été renforcées dans les nouvelles normes de la CSIAS, les résultats du PNR 45 montrent qu'un encadrement professionnel des clientes et des clients n'est pas assuré aujourd'hui et que les structures d'aide sociale qui n'ont pas la taille critique ne permettent pas de proposer les offres nécessaires à une intégration. Afin de pouvoir réagir adéquatement aux situations problématiques complexes et individuelles, il serait toutefois justement nécessaire de disposer d'une offre diversifiée.

Même là où il existe des structures professionnelles, on constate que ces dernières atteignent leurs limites en raison d'un manque croissant de ressources. La multiplication du nombre de cas a eu pour effet que les travailleuses et les travailleurs sociaux doivent s'occuper de plus en plus de clientes et de clients. Le temps disponible pour se consacrer aux activités de conseil et d'encadrement n'est plus suffisant et le travail se concentre sur le soutien financier. Le danger existe que les problèmes ne soient plus perçus comme il se devrait et qu'on laisse passer des chances d'améliorer durablement la situation des personnes concernées. Le manque de ressources empêche toutefois également de mettre sur pied et d'offrir des programmes d'intégration. L'application des nouvelles normes CSIAS, qui insistent davantage sur l'intégration, semble dès lors problématique en raison des indispensables investissements financiers qu'elle nécessite.

La pression des coûts et les débats publics concernant le montant des prestations financières servies par l'aide sociale à titre de soutien ont fait que l'attribution de ces moyens se fait de

¹⁵ Bachmann, Müller, Balthasar. 2004.

¹⁶ Voir en particulier Maeder, Nadai 2004; Kutzner, Mäder, Knöpfel 2004; Da Cunha et al. 2004

¹⁷ Coullery. 1993, Höpflinger, Wyss 1994, Wolffers 1993.

¹⁸ OCDE 1999, p. 172s.

manière extrêmement parcimonieuse dans certains cas, ce qui n'a pas manqué de susciter une méfiance générale à l'égard de cette même aide sociale. Comme une étude basée sur une analyse de la pratique de divers services d'aide sociale le montre, ces phénomènes suscitent toutefois auprès des personnes concernées des réactions non souhaitées, réactions qui empêchent la collaboration entre les travailleuses et les travailleurs sociaux et leurs clientes et clients, ce qui, en fin de compte, remet en question l'objectif premier de cette aide, qui est l'intégration. Des prestations financières trop faibles et la méfiance envers les personnes concernées font que ces dernières sont démotivées et entraînent dans la foulée des sanctions pour refus de coopérer.

La pression financière a également pour conséquence que le travail social privilégie une sortie rapide de l'aide sociale, ce qui peut empêcher une amélioration durable de la situation des personnes concernées. L'accumulation des problèmes ne saurait se résoudre dans la précipitation, mais doit faire l'objet d'une approche par étapes. La pression pour que les milieux concernés trouvent des solutions rapides encourage en outre le transfert le plus rapide possible à d'autres systèmes d'assurance, en particulier l'assurance invalidité. Il serait par ailleurs indiqué d'introduire des mesures de qualification de plus longue durée, mesures qui ne sont en principe pas financées par l'aide sociale. Il s'impose donc, aussi bien au niveau de l'assurance invalidité que de l'aide sociale, que l'on s'oriente vers l'objectif à long terme de la réinsertion et que l'on investisse dans une offre adéquate.

Compte tenu de la multiplicité des problèmes auxquels sont confrontés les clientes et les clients, l'aide sociale doit se mettre en réseau avec les autres systèmes et les solutions que ces derniers offrent. Il faut relever d'une part que l'aide sociale ne peut à elle seule fournir toutes les prestations de conseil et d'encadrement dont les clientes et les clients ont besoin. Il faut également savoir qu'aujourd'hui le passage d'un système d'assurance à un autre entraîne des interruptions et des temps d'attente. Les mesures entreprises ne peuvent pas être poursuivies et de nouvelles clarifications sont effectuées. Il s'agit donc là de périodes durant lesquelles les personnes concernées sont livrées à elles-mêmes, ce qui ne manque pas de les démotiver. En d'autres termes, ce qu'il faut c'est le développement résolu de la collaboration entre les diverses institutions. Un tel développement risque toutefois de souffrir de la pression financière qui touche tous ces systèmes. Le danger existe donc que l'optimisation à court terme de son propre budget soit considérée par une institution comme prioritaire par rapport à la réinsertion à long terme des personnes concernées.

L'intégration par le biais d'incitations ?

La question qui domine les débats publics porte sur le montant des prestations servies à titre de soutien financier¹⁹. Il y a bien là un problème, lorsque des prestations sous condition de ressources viennent compléter le revenu existant jusqu'au seuil de pauvreté et qu'un revenu complémentaire provenant d'une activité lucrative n'augmente pas le revenu disponible du ménage. En matière d'intégration, les mesures incitatives ne jouent toutefois pas le rôle majeur que l'opinion publique a souvent tendance à leur attribuer.

Premièrement, les obstacles structurels à l'obtention d'une prestation de l'aide sociale sont spécialement élevés en Suisse, comme le relève l'OCDE²⁰. Le taux élevé de personnes qui ne font pas valoir leur droit (86%) à l'aide sociale²¹ corrobore indubitablement cette thèse. Deuxièmement, la protection qu'offre l'aide sociale est le plus souvent perçue par les personnes concernées elles-mêmes comme étant une aide d'urgence temporaire, censée

¹⁹ A titre d'exemple à ce sujet: « Il ne vaut pas la peine de travailler ... les plus mal lotis sont ceux qui travaillent bravement et s'en sortent tout juste sans aide sociale. C'est injuste. » Schneider, M. 2005 (trad.).

²⁰ OCDE 1999.

²¹ Leu, Burri, Priester 1997. Les données utilisées se réfèrent à l'année 1992.

devenir superflue lorsque la situation financière s'améliore²². Troisièmement, la mise en œuvre de mesures incitatives présuppose que les individus aient des possibilités de choisir. Comme diverses études l'ont toutefois montré, les personnes qui bénéficient de l'aide sociale ou qui demandent une rente AI ont souvent derrière elles un long processus de régression et d'exclusion sociale. Elles ont essayé de gérer leur situation et ont finalement échoué²³. Sans soutien, elles ne sont très souvent plus à même de trouver un emploi sur le marché du travail.

Les chances de réinsertion n'augmentent pas en premier lieu par le fait que ces personnes sont récompensées pour un comportement qu'on ne peut de toute évidence pas attendre d'elles. Il s'agit plutôt de créer un ensemble de conditions et de mettre à disposition des personnes les moyens nécessaires à l'amélioration durable de leur situation.

Littérature:

- Bachmann R., Müller F., Balthasar A. 2004 Einmal Rente – immer Rente? Wege in und aus der Invalidenversicherung: Prozesse und Bedingungen.
- Office fédéral de la statistique. Annuaire statistique 2005. Développement de l'aide sociale: bénéficiaires et dépenses nettes (T 13.3.3.3.1 2).
- Conseil fédéral 2004. 5e révision AI. Projet et rapport explicatif pour la procédure de consultation, p. 9s.
- Buri M. 2000. Le taux de réussite des mesures professionnelles de l'AI. In: CHSS 6/2000, pp. 327-329.
- Coullery P. 1993. Das Recht auf Sozialhilfe.
- Da Cunha A. et al. 2004. Analyse comparative des politiques sociales cantonales de lutte contre la précarité et de prévention de l'exclusion: l'efficacité des mesures.
- Donini F., Eschmann N. 1995. Le chômage conduit-il à l'invalidité ? Quelques considérations statistiques sur la question. In: CHSS 6/1995, pp. 321-324.
- Flückiger Y., de Coulon A., Vassiliev A. 2002. Les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse. Rapport N° 11 de l'OUE, série de publications de LEA N° 24. Université de Genève.
- Furrer C., Bieri O., Bachmann R. 2004. Berufliche Eingliederung in der Eidg. Invalidenversicherung. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 6/04. Berne: OFCL.
- Guggisberg J., Schär Moser M., Spycher S. 2004. Auf der Spur der interkantonalen Unterschiede in der Invalidenversicherung. Eine empirische Untersuchung.
- Höpflinger F., Wyss K. 1994. Am Rande des Sozialstaats. Formen und Funktionen öffentlicher Sozialhilfe im Vergleich.
- Kutzner S., Mäder U., Knöpfel C. (Hrsg.) 2004 Working poor in der Schweiz – Wege aus der Sozialhilfe. Eine Untersuchung über Lebensverhältnisse und Lebensführung Sozialhilfe beziehender Erwerbstätiger http://www.sozialstaat.ch/d/programm/buch.html#maeder_u
- Lechner M., Puhani P., Djurdjvic D. 2004. Mikroökonomische Analyse der Struktur und Dynamik der Arbeitslosigkeit in der Schweiz.
- Leu, R., Burri, St., Priester, T. 1997. Lebensqualität und Armut in der Schweiz.
- Maeder, Chr., Nadai, E. 2004. Organisierte Armut. Sozialhilfe aus wissenschaftlicher Sicht.
- Müller, T. et al. 2004. Effets économiques de différentes propositions de réforme du système de sécurité sociale en Suisse.
- OCDE 1999. Combattre l'exclusion. Volume 3. L'aide sociale au Canada et en Suisse.

²² Kutzner, Mäder, Knöpfel 2004.

²³ Bachmann, Maeder, p. 164ss.

Le dossier du mois de l'ARTIAS
Mai - juin 2005

Puhani, P. A. 2004. The Rise and Fall of Swiss Unemployment. Discussion Paper No. 3828. Center for Economic Policy Research, Londres.

Schneider, M. 2005. Sozialhilfe: Die Blick-Debatte. <http://www.markusschneider.ch/artikel/index.php>

Seco 2005. La situation sur le marché du travail en avril 2005. Documentation de presse.

Souza-Poza, A. 2004. Non-technical summary of the project "Labour Market Segmentation in Switzerland". http://www.sozialstaat.ch/global/projects/results/sousa_poza_summary.pdf

Voir aussi le site du PNR 45: <http://www.sozialstaat.ch/f>