

Travail, famille: pauvre pourquoi?

Dossier préparé par: Sandrine Spagnol et Martine Kurth, Secrétariat général ARTIAS

Le projet «Cohérence et coordination des politiques sociales en Suisse – Incidences sur la prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale» est un projet commun des Conférences suisse et latine des chef-fes de département de l'action sociale (CDAS et CLASS), de l'Initiative des Villes : politique sociale, de la CSIAS et de l'ARTIAS.

Juin 2012

Les études complètes :

- Les problématiques qui amènent à l'aide sociale et qui empêchent d'en sortir. Etat des lieux des connaissances, évaluanda, mai 2011
(voir http://www.artias.ch/media//evaluanda_rapport%20final.pdf)
- Problemlagen, die in die Sozialhilfe führen und den Ausstieg aus der Sozialhilfe erschweren. Stand der wissenschaftlichen Forschung, évaluanda, mai 2011 (rapport complet)
(voir http://www.artias.ch/media//evaluanda_rapport%20final_allemand.pdf)
- Travail, chômage et État social, Supsi, mai 2012 (rapport complet)
(voir http://www.artias.ch/media//Marazzi_rapport%20final.pdf)
- Arbeit, Arbeitslosigkeit und Sozialstaat, Supsi, mai 2012 (rapport complet)
(voir http://www.artias.ch/media//Marazzi_rapport%20final_allemand.pdf)

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

RESUME

Le projet «*Cohérence et coordination des politiques sociales en Suisse – Incidences sur la prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale*» a pour objectif de décrire et d'analyser, en partant de l'aide sociale, les problèmes de cohérence qui existent actuellement en Suisse en matière de politique sociale.

L'originalité de la démarche, menée par l'Artias en collaboration avec les départements cantonaux des affaires sociales, l'Initiative des Villes: politique sociale et la CsiAs, consiste à appréhender la réalité en partant de l'aide sociale. Les partenaires de ce projet sont actifs dans le domaine de l'aide sociale. Ils sont donc légitimés à observer leur terrain d'action pour remonter la cascade des problèmes sociaux. Mais cette approche s'impose aussi pour des raisons de substance et de méthode. En effet, l'aide sociale constitue le point de cristallisation des problèmes sociaux, dont l'origine et les causes se trouvent souvent en amont.

Première étape de ce projet, une photographie de la situation actuelle, intitulée: «*Les problématiques qui amènent à l'aide sociale et qui empêchent d'en sortir*». Cette synthèse organisée de la riche littérature récente a été confiée au bureau Evaluanda de Genève.

Seconde étape, une analyse des modifications intervenues sur le marché du travail ces dernières décennies et de leurs conséquences en matière de sécurité sociale. Ce travail a été confié à la Supsi, Scuola universitaria professionale Svizzera italiana.

Ce dossier du mois est une synthèse des enjeux relevés dans ces deux études, suivie d'un résumé des problématiques qui amènent à l'aide sociale.

Le lien sur les études complètes, en français et en allemand, se trouve sur la première page de ce dossier.

RIASSUNTO

Il progetto «*Coerenza e coordinamento delle politiche sociali in Svizzera – Incidenze sulla presa a carico dei beneficiari di aiuto sociale*» ha come obiettivo di descrivere e analizzare, partendo dall'aiuto sociale, i problemi di coerenza che esistono attualmente in Svizzera in materia di politica sociale.

L'originalità dell'approccio, condotto dall'Artias in collaborazione con i dipartimenti cantonali degli affari sociali, l'iniziativa delle Città: politica sociale e la Cosas, consiste a leggere la realtà partendo dall'aiuto sociale. I partner di questo progetto sono attivi nel campo dell'aiuto sociale, sono dunque legittimati a osservare il loro terreno d'azione per risalire la cascata dei problemi sociali. Ma questo approccio si impone anche per delle ragioni di sostanza e di metodo. In effetti, l'aiuto sociale costituisce il punto di cristallizzazione dei problemi sociali, di cui l'origine e le cause si trovano sovente a monte.

Prima tappa di questo progetto una fotografia della situazione attuale intitolata: «*Le problematiche che conducono all'aiuto sociale e che impediscono di uscirne*». Questa sintesi organizzata della ricca letteratura recente è stata affidata allo studio Evaluanda di Ginevra.

Seconda tappa, un'analisi delle modifiche intervenute sul mercato del lavoro questi ultimi decenni e delle loro conseguenze in materia di sicurezza sociale. Questo lavoro è stato affidato alla Supsi, Scuola universitaria professionale Svizzera italiana.

Questo dossier del mese è una sintesi degli elementi chiave rilevati in questi due studi, seguita da un riassunto delle problematiche che conducono all'aiuto sociale.

Il link agli studi completi, in francese e tedesco, si trova sulla prima pagina di questo dossier.

1. Introduction

Pauvre, pourquoi? Existence ou absence d'un salaire; volume des charges familiales. Le risque de pauvreté ou de recours à l'aide sociale dépend en effet de deux dimensions principales: le revenu du travail rémunéré et la composition du ménage. L'ampleur et la nature de l'activité professionnelle déterminent dans une large mesure le revenu de la famille. Quant à la composition du ménage, elle influence tout d'abord les dépenses, en fonction du nombre d'enfants. Elle a aussi un effet sur l'ampleur du ou des salaires ainsi que sur l'existence d'autres ressources, comme d'éventuelles pensions alimentaires. L'analyse statistique met en évidence le hiatus qu'il y peut y avoir entre ces deux dimensions: il n'y a pas de corrélation entre le revenu d'un travail et les besoins financiers de base d'une famille de plusieurs personnes.

Cette absence de lien entre le salaire et les besoins du ménage pénalise davantage certains groupes de population. La statistique de l'aide sociale permet d'identifier les types de ménages suivants: les foyers monoparentaux, les familles comptant plus de deux enfants, les jeunes adultes, qui connaissent des difficultés d'insertion dans la vie professionnelle, de transition école-métier, les personnes au chômage de longue durée, les populations migrantes (carences de formation, formations non reconnues, postes de travail précaires, etc.).

Travail, famille: ce double risque implique une approche globale et combinée de la lutte contre la pauvreté. Elle ne peut relever des seules politiques sociales. Elle doit impliquer de nombreuses politiques publiques en amont: politiques d'éducation et de formation professionnelle, mesures de soutien aux familles, santé publique, politiques économique et d'emploi, politique fiscale, intégration des personnes migrantes, notamment.

L'aide sociale est le dernier filet de protection. A ce titre, elle subit les conséquences de l'inadéquation grandissante des assurances sociales face aux modifications du marché de l'emploi et des modes de vie, notamment familiaux.

Pour pouvoir étayer des propositions de réformes, les spécialistes de diverses institutions fédérales romandes et nationales actives en matière d'aide et de politique sociales ont souhaité disposer d'une vue d'ensemble organisée des multiples connaissances et de la littérature scientifique produite sur les causes de la pauvreté. C'est désormais chose faite et cette première «*photographie*» sous l'angle de l'aide sociale est disponible sur internet. Elle permettra ensuite aux porteurs du projet de construire des propositions cohérentes et réalistes sur cette base.

Pour bien comprendre l'interaction entre revenu du travail et composition du ménage, il convient d'examiner ces deux dimensions de manière séparée.

1.1 Le travail d'abord

Le statut sur le marché du travail représente une des causes principales d'entrée à l'aide sociale. On observe un mouvement majeur de flexibilisation sur un marché de l'emploi qui s'est considérablement transformé au cours des dernières décennies. Un nombre croissant de travailleurs et de travailleuses fournissent des prestations dans des emplois dits atypiques: travail intérimaire, sur appel, contrats de durée déterminée, etc.

Les statistiques du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) montrent par exemple que les contrats de travail à durée déterminée concernent désormais 8% des salarié-e-s et que leur évolution pourrait être considérable: de 2001 à 2010, le nombre de personnes au bénéfice d'un contrat d'une durée inférieure à 6 mois a augmenté de 33 pourcents. Celui des personnes au bénéfice d'un contrat d'une durée de 6 mois à 3 ans a crû de 38 pourcents. Inversement, durant le même laps de temps, l'effectif des titulaires d'un contrat de durée indéterminée n'a augmenté que de 9 pourcents.

Les autres formes de travail atypiques enregistrent également une forte progression. Ainsi, toujours selon le SECO, l'effectif des intérimaires a quasiment doublé entre 1998 et 2010, passant de 142'000 environ à près de 280'000. Les personnes occupées à temps partiel ont également crû, sans que l'on puisse déterminer si cela découle d'un choix volontaire ou de conditions imposées. En attendant, le nombre de personnes qui cumulent un emploi à temps partiel avec d'autres formes de travail atypiques est en constante augmentation.

Tous les travailleurs et tous les secteurs économiques sont concernés par la flexibilisation de l'emploi, mais pas au même titre. Ainsi, l'augmentation des exigences sur le marché du travail entraîne une diminution de la demande d'emplois peu qualifiés, touchant de plein fouet le personnel étranger. Le développement de formes de travail atypiques favorise, lui, l'émergence d'un marché précaire notamment dans les bas salaires. Il concerne plus spécifiquement les femmes, à tel point que les spécialistes parlent de «*féminisation de la force de travail*» pour dire que le traitement réservé à la main-d'œuvre féminine a ouvert la voie à une généralisation de la flexibilité et de la précarité du travail.

L'assouplissement de la réglementation des rapports de travail n'a pas empêché une progression du chômage que les embellies économiques ne parviennent plus à résorber complètement. Or, ce chômage structurel favorise l'émergence d'un marché fragile, qui accroît le contingent des travailleurs et des travailleuses qui recourent à l'aide sociale. L'élargissement du socle des bénéficiaires de l'aide sociale est donc étroitement lié au socle de chômage dit «*incompressible*».

Le travail - tout comme l'absence de travail - a aussi un impact sur la santé. En Suisse, un tiers des personnes interrogées affirment que leur travail a une influence directe sur leur état de santé. Un quart estiment que leur santé est menacée par leurs conditions de travail. Cela reflète vraisemblablement l'intensification des rythmes de travail, nécessaire à répondre à l'augmentation des contraintes temporelles dans la réalisation des tâches à accomplir.

Compte tenu de ces évolutions, il faut se poser la question de l'adéquation des assurances sociales. La réponse est évidemment nuancée. Les législations concernées ont été créées pour répondre à des besoins compte tenu de contextes économiques et sociaux spécifiques.

Ainsi, l'assurance-chômage n'a pas été conçue pour répondre à la problématique du chômage de longue durée. Avec la dernière révision, entrée en vigueur le 1er avril de l'an dernier, le nombre d'indemnités a même été réduit. La 6e révision de l'assurance invalidité, en œuvre depuis le début de l'année, ne reconnaît plus certaines maladies psychiques comme donnant droit à une rente, alors même que le nombre de personnes atteintes explose. Sans surprise, lorsque les assurances sociales ne fournissent plus de revenu de substitution, les personnes n'ont plus

d'autre choix que de s'adresser à l'aide sociale. Subsidaire, cette dernière comble de plus en plus fréquemment le manque à gagner engendré par l'épuisement ou le non-droit aux assurances sociales. Elle officie en outre comme filet social temporaire par des avances avant les décisions des assurances sociales.

Si l'on considère enfin que l'intégration professionnelle est elle-même source de discriminations – le marché offre par exemple des emplois différents pour les personnes de nationalité étrangère -, il est essentiel de diversifier les politiques économique et de l'emploi. De manière à prendre en compte les multiples profils des usagers. Cela montre la nécessité d'une approche large.

1.2 La famille aussi

La famille est aujourd'hui l'autre grand facteur de pauvreté. Un gros quart des foyers monoparentaux vit sous le seuil de pauvreté, rejoint par un quart également des couples qui ont plus de deux enfants (chiffres 2006). Surreprésentés dans les statistiques de l'aide sociale, les enfants et les jeunes payent un lourd tribut à ce phénomène. Cette évolution est lourde de conséquences sur leur parcours, leur santé et leur intégration sociale.

Pourquoi cette précarisation des familles?

Globalement, les familles avec enfants doivent vivre avec le même revenu que les ménages sans enfants. Si on considère les revenus bruts, on constate que les couples avec enfants gagnent à peu près autant que les couples sans enfants et que les foyers monoparentaux disposent d'à peu près la même somme d'argent que les ménages d'une seule personne. Or, à revenu égal, les charges familiales gonflent considérablement les dépenses des familles: loyer, assurance maladie, coûts directs des enfants, prix de l'accueil extrafamilial, etc.

Selon les régions, le loyer peut absorber jusqu'à 40% du revenu brut ou la garde des enfants représenter 30% du budget d'un foyer monoparental. Et cela sans mentionner ni les primes d'assurance maladie, ni les impôts.

Ce que ces chiffres mettent en évidence, c'est la nécessité d'une politique familiale globale, cohérente, diversifiée pour lutter contre la pauvreté des familles et des enfants.

Une telle politique nécessite d'une part des mesures financières directes: allocations familiales, aides financières aux familles et aux enfants, subsides d'assurance maladie, avances et recouvrement des contributions d'entretien. D'autre part, des mesures indirectes sont indispensables: on pense principalement à l'offre d'accueil extrafamilial pour enfants, mais aussi à l'appui scolaire ou encore aux mesures facilitant la conciliation entre activité professionnelle et vie familiale.

Lorsqu'elles existent, ces mesures sont aujourd'hui essentiellement prises par les cantons et les communes. Le type d'aides aux familles et leur hauteur dépend donc très largement du domicile. En outre, le manque de coordination de ces mesures entre elles, ou avec d'autres politiques publiques, notamment fiscale, crée des effets de seuil. C'est-à-dire qu'une augmentation minimale du revenu fait tomber certaines aides et que, du coup, l'argent effectivement disponible dans le porte-monnaie de la famille baisse, alors même que le revenu a augmenté. Ces effets pervers ouvrent d'importantes trappes de pauvreté.

La lutte contre la pauvreté requiert clairement une vision globale des différentes politiques publiques à mettre en œuvre. La juxtaposition de politiques publiques parfois contradictoires dans leur conception et leurs effets n'est pas satisfaisante. Elle induit une foule d'effets pervers, des trappes de pauvreté, un gaspillage de temps et d'énergie.

L'ARTIAS entend poursuivre le projet «*Cohérence et coordination des politiques sociales en Suisse*» et s'attachera à faire des propositions cohérentes dans ce sens.

2. Les problématiques qui amènent à l'aide sociale et qui empêchent d'en sortir. Etat des lieux des connaissances

2.1 Contexte et cadre théorique

La présente publication a été établie dans le cadre du projet «*Cohérence et coordination des politiques sociales en Suisse: incidences sur la prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale*», portée par l'ARTIAS, la CDAS, la CLASS, l'Initiative des Villes: politique sociale et la CSIAS, qui cherche à repenser le système suisse de politique sociale en partant de l'aide sociale.

Elle présente la synthèse d'une revue de littérature sur les problématiques statistiquement significatives qui amènent à l'aide sociale ou qui empêchent d'en sortir et cherche à établir un état des lieux des connaissances scientifiques à l'intention des décideurs politiques, des professionnel·les de terrain et d'un public plus large. En vue d'en améliorer le contenu et la lisibilité, un panel d'acteurs et actrices de terrain a été invité à se prononcer, dans le cadre d'une consultation large, sur une version provisoire de ce rapport.

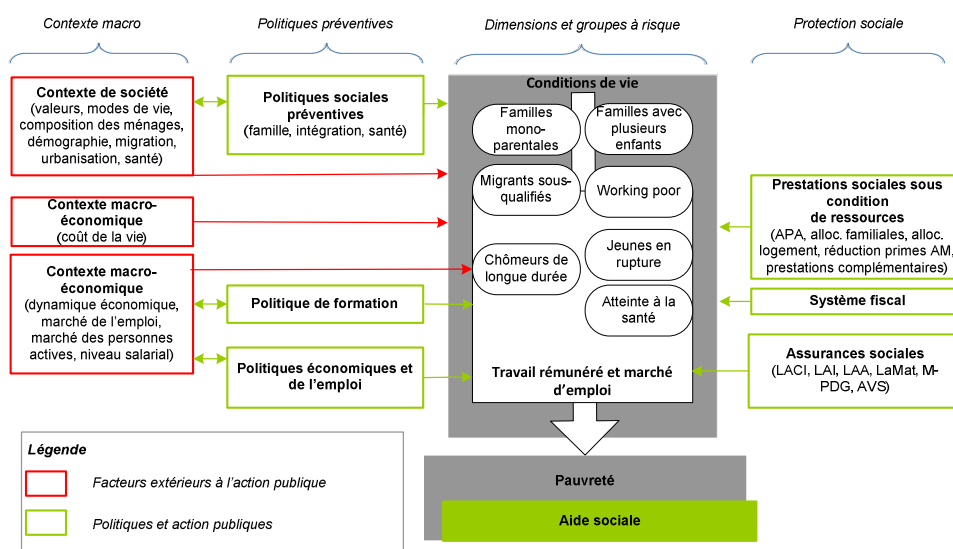
Le rapport relaye les principales hypothèses formulées dans la discussion scientifique et politique et propose une appréciation de leur poids respectif pour expliquer l'accroissement observé depuis de nombreuses années de l'effectif des personnes dépendantes de l'aide sociale, qui atteint un taux de 2.9% (2008).

Partant des statistiques et des observations des populations émargeant à l'aide sociale, les problématiques dominantes ont été intégrées dans un modèle théorique. Ce modèle (cf. Figure 1) traduit les constats suivants:

- Sans être identiques, la pauvreté matérielle et le recours à l'aide sociale sont deux phénomènes interdépendants. Il existe notamment une catégorie de ménages statistiquement pauvres qui ne recourent pas à l'aide sociale.
- Les causes d'entrée à l'aide sociale résultent de deux dimensions essentiellement: l'insertion dans le marché de l'emploi (niveau individuel) et la composition du foyer (niveau ménage). On peut identifier des groupes à risque rattachés à l'une ou l'autre des deux dimensions (jeunes adultes en transition vers l'emploi, ménages monoparentaux et familles nombreuses, personnes au chômage de longue durée, population migrante à faible qualification, personnes frappées d'exclusion sociale, personnes atteintes dans leur santé mentale).
- Ces deux dimensions sont conditionnées par des facteurs extérieurs à l'action publique, par le contexte macroéconomique, conjoncturel et structurel, d'une part et par le cadre de société et les évolutions sociodémographiques d'autre part.

- Il existe un ensemble de politiques relevant de la responsabilité étatique qui ont une incidence plus ou moins importante et plus ou moins directe sur ces facteurs. La protection sociale matérielle est assurée par une série de prestations en espèces, des régimes assurantiels conçus pour répondre aux risques de perte de gain ou des prestations sous condition de ressources visant à couvrir des risques inhérents à certaines conditions de vie (parentalité, divorce, habitat, etc.).

Figure 1: Modèle théorique des problématiques menant à l'aide sociale



2.2 Travail rémunéré et sécurité individuelle

Mutations économiques et emploi

L'apparition d'un chômage structurel non compressible dès les années 1980 a contribué à une recrudescence du recours à l'aide sociale, qui prend aujourd'hui en charge une catégorie de personnes – chômeurs de longue durée – qui n'existait pour ainsi dire pas dans les décennies précédentes. D'autre part, le marché de l'emploi étant devenu plus compétitif, la transition formation - emploi et la réinsertion professionnelle en 2ème moitié de vie professionnelle s'avèrent particulièrement difficiles. Deux groupes de personnes sont particulièrement exposés au risque d'une exclusion professionnelle, les jeunes adultes et les personnes de plus de 50 ans. Les évolutions conjoncturelles, également très marquées durant les dernières décennies, n'ont pas eu le même effet, et les années d'embellies économiques n'ont en particulier pas été suivies d'une baisse de recours à l'aide sociale.

Transformation du marché de l'emploi

Les évolutions de la structure économique du pays ont fortement marqué le marché de l'emploi, auprès duquel on observe une sédimentation entre emplois précaires (atypiques, faible niveau de formation exigé, revenus bas) et emplois hautement qualifiés. Les employés issus du premier segment ont vu leurs conditions professionnelles se détériorer. Ils s'exposent plus fortement aux risques de pauvreté, ce d'autant plus que la mobilité professionnelle entre les segments reste limitée. On trouve dans cette catégorie une plus forte proportion de personnes d'origine étrangère, dont le niveau de qualification professionnelle est plus bas.

Politiques économiques et de l'emploi

La réglementation du marché de l'emploi suisse, qui a su endiguer une dépréciation plus importante des bas salaires, a en revanche contribué au renforcement du phénomène de chômage. Une autre faiblesse dans l'intervention étatique a été identifiée dans le manque d'efficacité des mesures de réinsertion professionnelle des personnes en recherche d'emploi.

Système éducatif et de formation professionnelle

La transition formation – emploi s'est révélée dernièrement comme étant un moment critique pour les jeunes. Le défi que doivent relever les jeunes adultes à l'entrée sur le marché de l'emploi est double: il a trait aux ressources développées dans la formation et à la sélectivité opérée par le marché de l'emploi. Les deux sont marquées par des inégalités sociales que le système éducatif et de formation professionnelle ne parvient que faiblement à atténuer. L'inégalité du système est double: sociale pour les enfants issus de familles paupérisées et en rapport avec la nationalité, le contexte de migration constituant un facteur de difficulté. Les obstacles rencontrés par les jeunes issus de la migration dans l'entrée sur le marché de l'emploi sont aussi à mettre dans le contexte d'une politique d'intégration insuffisante.

Assurances sociales de substitution de revenus

Le recours à l'aide sociale peut également être étudié à partir des dynamiques entre les prestations de la sécurité sociale, l'aide sociale intervenant par principe de façon subsidiaire. On observe que l'aide sociale sert par ses avances de filet social temporaire dans les phases d'instruction menant soit vers l'assurance chômage soit, plus rarement, vers une rente AI. Dans des cas d'invalidité partielle, où les prestations complémentaires ne couvrent pas l'entièreté des besoins, elle permet par ailleurs de compléter les prestations de l'AC ou de l'AI jusqu'à atteindre le minimum vital. L'ampleur du recours à l'aide sociale dans ces cas de figure dépend considérablement des dispositions d'octroi prévues par les assurances sociales.

Une précarité financière entraînée par la fin de droit aux prestations de chômage est très fréquemment à l'origine d'une demande à l'aide sociale. Toutefois, ce recours n'est pas automatique et dépend fortement de facteurs touchant au profil des individus et de leur ménage. Le risque d'un recours à l'aide sociale augmente en présence d'un cumul de déficits sociaux et personnels.

Dans les interactions avec l'AI, on observe deux phénomènes concomitants: d'une part, celle-ci fait face à une augmentation considérable et à une évolution de demandes, notamment relevant de la maladie psychique, à laquelle elle doit répondre par une instruction médicale adéquate. Indépendamment de ses pratiques d'instruction, le nombre effectif de refus tend statistiquement à augmenter. Les récentes révisions de loi ont quant à elles accentué ce phénomène et contribué à une augmentation des demandes à l'aide sociale. Ce phénomène peut également être observé lors de révisions de la loi sur le chômage.

Le caractère facultatif de l'assurance perte de gain en cas de maladie crée un trou dans la couverture sociale et expose un nombre important de personnes à un risque de pauvreté. L'ampleur des conséquences de cette faiblesse du système n'a toutefois pas été quantifiée.

2.3 Conditions de vie et précarité

Evolution du noyau familial

Les évolutions de la composition des ménages observées depuis plusieurs décennies ont contribué à l'apparition de nouveaux groupes à risque. Cela concerne tout particulièrement les ménages monoparentaux qui connaissent souvent le sous-emploi (temps partiel contraint) et les familles nombreuses à salaire bas. Ainsi, la présence d'enfants et les coûts directs et indirects occasionnés par ceux-ci affectent-ils l'équilibre budgétaire d'un nombre grandissant de ménages. Cette dynamique de la pauvreté tend à se répercuter à travers les générations, puisqu'un enfant ayant grandi avec de faibles moyens est plus fortement exposé à des déficits éducationnels, de santé et autres, et donc à une pauvreté à l'âge adulte.

La séparation des couples avec enfants exerce une pression économique particulièrement importante. Les problématiques d'endettement, très directement liées aux modes de consommation et à la gestion financière, sont particulièrement fréquentes parmi la population économiquement fragile, et peuvent entraîner une dépendance envers l'assistance publique. Ce phénomène reste toutefois faiblement documenté.

Politiques à destination des familles

Les politiques étatiques à destination des familles visent à offrir une réponse aux évolutions sociologiques, en garantissant l'égalité des chances (accès au marché de l'emploi) et en soutenant les familles précaires. L'accueil extrafamilial des enfants a fortement évolué ces dernières années, mais sans parvenir à suivre l'augmentation de la demande découlant de l'entrée massive de femmes sur le marché de l'emploi et de la diminution de la garde d'enfants par l'entourage. Le coût élevé des places en crèche grève par ailleurs le budget familial dans les bas revenus.

Prestations sociales sous condition de ressources

Ces prestations revêtent un caractère subsidiaire et sont allouées aux ménages exposés à des risques particuliers, comme la parentalité et le chômage. Régies par les cantons, ces prestations connaissent des variations très importantes. Ainsi, le principe de subsidiarité entre ces prestations et l'aide sociale a été interprété de manière variable et le risque de recourir à l'aide sociale dépend fortement des dispositions légales cantonales.

Celles-ci font apparaître dans de nombreux cantons des effets de seuil, c'est-à-dire que certaines prestations peuvent sensiblement diminuer voire disparaître en franchissant un seuil de revenu de ménage, et entraîner une diminution du revenu disponible suite à une hausse du revenu brut, créant ainsi une incitation négative au travail. Les ménages avec enfants sont le plus fortement touchés par cet effet indésirable du système.

Les allocations versées aux familles au titre de prestations complémentaires sont encore lacunaires et ne couvrent aujourd'hui de loin pas toute la population. Il en va de même pour un autre instrument de réduction des risques, les allègements fiscaux, qui n'est guère efficace dans la protection des familles à bas revenus.

La législation relative aux allocations familiales exclut les indépendants, qui sont ainsi privés d'une prestation sociale pouvant soulager le budget du ménage. Les conséquences de cette lacune sur la pauvreté et l'aide sociale n'ont toutefois pas été étudiées en profondeur.

Les dispositions étatiques pour protéger les ménages monoparentaux, dans une grande majorité des cas tenus par des femmes, présentent également certaines faiblesses. La jurisprudence met le déficit familial global exclusivement à la charge de la partie ayant droit à une contribution d'entretien, ce qui crée un risque unilatéral que la femme ait recours à l'aide sociale. D'autre part, les pratiques d'avances sur pensions alimentaires ne sont souvent pas de nature à pouvoir empêcher un recours à l'aide sociale.

2.4 Dynamiques internes à l'aide sociale

La sortie de l'aide sociale donne en règle générale suite à une amélioration de la situation financière du ménage. Or la sortie ne répond pas aux mêmes règles que celles qui ont conduit à entrer à l'aide sociale.

La problématique de l'incitation négative au travail, instaurée par des effets de seuil, peut également être vérifiée auprès des bénéficiaires de l'aide sociale. Si les normes CSIAS n'induisent en principe pas d'effet de seuil, leur interprétation très variable par les cantons n'a su entièrement les empêcher. L'obligation de rembourser les prestations d'aide sociale, encore appliquée dans quelques rares régions, tout comme les dettes peuvent également agir comme frein à la sortie de l'aide sociale. Un tel effet dissuasif n'est toutefois guère observé par les professionnel·les du terrain.

Un processus de paupérisation et d'exclusion sociale souvent complexe précède l'arrivée à l'aide sociale et affecte les personnes concernées dans leurs ressources économiques, mais également professionnelles et personnelles. Dans ces conditions, le retour en emploi et le rétablissement d'une situation permettant une autonomie financière est rendu particulièrement difficile.

Enfin, pour certaines catégories de personnes, une dépendance envers l'aide sociale de type structurel peut s'installer et empêcher une sortie: c'est notamment le cas des femmes seules avec enfants, pour qui l'aide sociale peut venir compléter de manière durable le budget familial.

Des profils de bénéficiaires et des parcours au sein de l'aide sociale très variables

Les variations observées tant dans la durée de l'aide sociale que dans le taux de couverture assurée par celle-ci corroborent l'idée selon laquelle il est nécessaire de différencier entre types de bénéficiaires de l'aide sociale. Le concept des groupes à risque s'avère dans ce contexte particulièrement pertinent.

Les réponses politiques et juridiques qui s'imposeront pour endiguer le recours à l'aide sociale seront par conséquent nécessairement multiples et spécifiques à chacun des profils des usagers.

3. Hypothèses et poids relatif

Les hypothèses discutées dans le rapport, qui tendent à répondre à la question: «*quelles sont les problématiques statistiquement significatives qui amènent à l'aide sociale ou qui empêchent d'en sortir*», sont présentées ici de manière synthétique. Chaque hypothèse est soumise à une évaluation de la part des auteurs du rapport, qui ont estimé sa «*force explicative*», c'est-à-dire le poids qu'elle a pour expliquer de manière plus ou moins directe le recours à l'aide sociale. La force explicative a été nuancée par «*groupe de risque*»: les risques de précarisation et de dépendance de l'assistance publique n'affectent en effet pas toute la population de manière uniforme et chaque catégorie ou groupe de personnes est exposé à un profil de risque différent.

Pour chaque hypothèse, la «*fiabilité des résultats*» a également été évaluée, c'est-à-dire l'évidence scientifique qui se dégage à partir de la littérature consultée et qui permet d'avoir une confiance raisonnable dans la réalité de l'assertion en question.

	Nouvelle formulation	Force explicative (1=faible, 5=forte)	Commentaire	Jeunes adultes	Ménages monoparentaux	Familles avec beaucoup d'enfants	Chômeur-e-s en fin de droit	Migrant-e-s	Autres groupes vulnérables	Working poor	Facteur exogène (économie, société, autre)	Facteur systémique: Compétence fédérale	Facteur systémique: Compétence cantonale/communale	Fiabilité des résultats (1=faible, 5=forte)	Données manquantes
2 L'aide sociale en chiffres															
	H1	Non-perception : Un nombre important de ménages vivant sous le seuil de la pauvreté ne sollicitent pas l'aide sociale	5	Malgré un risque d'erreur relativement grand sur le taux estimé (50%), le phénomène a été confirmé dans différentes études et peut être considéré comme très important.										3	Les causes du phénomène du taux de non-perception à l'aide sociale n'ont pas été étudiées en profondeur.
4 Travail rémunéré et sécurité sociale															
4.1 Contexte économique et marché de l'emploi															
	H2	Conjoncture et chômage: Les évolutions conjoncturelles de l'économie affectent indirectement le taux de personnes qui émergent à l'aide sociale	3	La contribution est surtout observable lors d'une baisse conjoncturelle. La relance économique ne se répercute que très peu sur le taux d'aide sociale										4	
	H3	Chômage structurel: Le développement du chômage structurel entraîne un risque de précarité pour l'ensemble de la population active	5	Explique bien la tendance générale d'augmentation de l'aide sociale										4	
	H4	Exigences de qualification: Les évolutions du marché de l'emploi entraînent une diminution de l'offre d'emplois peu qualifiés et la fragilisation de cette catégorie d'employés	4	Explication forte, s'appliquant aux catégories de personnes peu formées										4	Interrogation sur les interactions entre H2, H3 et H4.
	H5	Emplois atypiques: Le développement de formes d'emploi atypiques favorise l'émergence d'un marché précaire, spécialement pour les emplois à faible rémunération	2	Effet très général, entraînant une fragilisation; le cadre légal suisse assure toutefois une protection minimale										3	Manque des éléments sur les interactions avec le droit du travail.
	H6	Emploi et âge: Des facteurs au niveau du marché de l'emploi péjorent le potentiel de réinsertion professionnelle des personnes de plus de 50 ans	4	Explication forte, s'appliquant à la catégorie des plus de 50 ans.										5	
	H7	Emploi et nationalité: La pression sur le marché de l'emploi touche plus fortement les personnes d'origine étrangère	2	La problématique n'est pas tant liée à la nationalité qu'à leur niveau de qualification et les secteurs d'emplois occupés.										4	

Nouvelle formulation			Force explicative (1=faible, 5=forte)	Commentaire	Jeunes adultes	Ménages monoparentaux	Familles avec beaucoup d'enfants	Chômeur-e-s en fin de droit	Migrant-e-s	Autres groupes vulnérables	Working poor	Facteur exogène (économie, société, autre)	Facteur systémique: Compétence fédérale	Facteur systémique: Compétence cantonale/communale	Fiabilité des résultats (1=faible, 5=forte)	Données manquantes
4.2 Politiques économiques et mesures du marché de l'emploi																
	H8	Réglementation et chômage: Le niveau de régulation des rapports de travail a une influence sur le taux de chômage et le taux d'aide sociale	?	Certains éléments montrent qu'une régulation forte des rapports de travail (modèle européen) tend à créer une augmentation du taux de chômage. Une faible réglementation permet de limiter l'accroissement du chômage, au détriment d'une augmentation du nombre de working poors. Accueillant tant des personnes au chômage que les working poor, l'aide sociale reste donc peu affectée par le niveau de régulation.											2	La situation suisse est intermédiaire entre un modèle régulateur (continental) et un modèle peu régulateur de type anglo-saxon. En outre, les effets sur l'aide sociale ne peuvent se mesurer que très indirectement.
	H9	Réinsertion professionnelle: Les politiques de réinsertion professionnelle souffrent de lacunes, notamment en raison d'un manque de coordination ou de cohérence entre assurance invalidité, assurance chômage et aide sociale	3	Les politiques d'emploi ont en particulier une incidence sur le parcours institutionnel et l'employabilité des personnes émergeant à l'aide sociale; cela peut également affecter leur sortie de l'aide sociale.											2	Peu est connu l'impact des politiques de l'emploi sur le recours à l'aide sociale. Les résultats sur la CII-plus pourraient fournir de précieuses indications.
4.3 Système éducatif et de formation professionnelle																
	H10	Education et égalité: Le système éducatif suisse ne comble que partiellement les inégalités des chances	2	Les résultats accréditent l'idée d'une reproduction de la précarité.											3	La relation entre reproduction d'inégalités et recours à l'aide sociale n'est pas établie de manière claire.
	H11	Transition formation-emploi: La sélectivité lors de la transition école-formation-emploi tend à fragiliser certains jeunes adultes	4	Pour les jeunes adultes, la question de la transition est prépondérante et s'avère aujourd'hui problématique. En cumulant les profils de jeunes à l'aide sociale qui sont sans formation, sans emploi et ceux en activité professionnelle, on obtient un pourcentage de plus de 50%.											4	
	H12	Origine : L'origine étrangère des jeunes agit négativement sur leurs chances scolaires et professionnelles	3	Des corrélations fortes peuvent être constatées entre origine et intégration au marché du travail.											2	
	H13	Politique d'intégration: Les politiques d'intégration connaissent des lacunes sectorielles qui fragilisent certains migrants	3	Les politiques d'intégration ont une influence indirecte sur la position des enfants d'origine étrangère dans le système scolaire et sur le marché de l'emploi. L'ampleur de cette influence sur la pauvreté de ces derniers reste toutefois spéculative.											2	Il n'y a pas de données empiriques permettant d'établir un lien entre politiques d'intégration (dans leur globalité) et réussite scolaire et professionnelle.

Nouvelle formulation		Force explicative (1=faible, 5=forte)	Commentaire	Jeunes adultes	Ménages monoparentaux	Familles avec beaucoup d'enfants	Chômeur-e-s en fin de droit	Migrant-e-s	Autres groupes vulnérables	Working poor	Facteur exogène (économie, société, autre)	Facteur systémique: Compétence fédérale	Facteur systémique: Compétence cantonale/communale	Fiabilité des résultats (1=faible, 5=forte)	Données manquantes
4.4 Assurances sociales de substitution de revenu															
H14	Fin de droit : L'extinction du droit au chômage augmente la probabilité de recours à l'aide sociale	4	On constate un lien certain entre le nombre de personnes arrivant en fin de droit du chômage et l'entrée à l'aide sociale; la transition n'est toutefois de loin pas automatique.											3	Divergences sur l'ampleur du lien entre fin de droit et aide sociale.
H15	Avances AC : L'aide sociale constitue une source de revenu temporaire avant l'octroi d'une indemnité chômage	4	Les chiffres attestent d'un nombre important de dossiers à l'aide sociale motivés par une avance AC.											5	
H16	Aide complémentaire AC: Dans le cas d'indemnités chômages insuffisantes, l'aide sociale peut constituer une source de revenu complémentaire	4	Les chiffres attestent d'un nombre important de dossiers à l'aide sociale motivés par une insuffisance des indemnités chômage.											5	
H17	Effets de report AC-aide sociale : Les révisions de loi en matière de chômage impliquent un report financier sur le système d'aide sociale	3	La coupe de prestations peut avoir différents effets sur l'aide sociale: besoins d'aides complémentaires à l'AC, arrivée plus rapide en fin de droit et donc à l'aide sociale, etc.											2	L'ampleur des reports induits par une modification de loi reste largement spéculative, elle devrait être mesurée a posteriori et pour chaque élément révisé.
H18	Couverture APG : L'absence d'assurance perte de gain crée un risque de recourir à l'aide sociale en cas de maladie	?												1	pas de données sur la réalité empirique de cette problématique
H19	Avances AI : L'aide sociale constitue une source de revenu temporaire pendant l'instruction de l'assurance invalidité	3	Les chiffres attestent d'un nombre important de dossiers à l'aide sociale pour motif d'avance AI (14%).											5	Les coûts liés à ces avances tout comme celles générées par les révisions de la LAI sur les avances AI devraient être estimés de manière à mieux connaître l'ampleur de ce phénomène.
H20	Aide complémentaire AI: Dans le cas d'indemnités de l'assurance invalidité insuffisantes, l'aide sociale peut constituer une source de revenu complémentaire	3	Les chiffres attestent d'un nombre important de dossiers à l'aide sociale pour motif d'insuffisance des prestations AI.											5	les raisons d'une double allocation par l'AI et l'aide sociale ne sont pas bien connues.
H21	Effet de report AI-aide sociale: Le refus d'une rente AI peut entraîner le recours à l'aide sociale en excluant les personnes du système assurantiel	4	On observe un effet de report considérable: 17% des personnes déboutées à l'AI recourent à l'aide sociale. Les nouvelles conditions d'octroi n'ont qu'une influence faible sur le taux de report vers l'aide sociale. Ce mécanisme ne peut toutefois pas masquer le fait que l'AI a elle aussi été submergée de nouvelles demandes, augmentant de ce fait l'effectif des refus.											4	
H22	Historiques médicaux complexes : Les réglementations mises en place déterminent que l'AI ne prend pas en charge certaines problématiques, actuellement en augmentation	4	La progression des problématiques complexes à l'AI et du taux de refus des rentes suggère un effet de report important. Toutefois, la progression des problématiques médicales complexes reste en premier lieu un effet de société exogène aux assurances sociales.											2	Des recherches sur l'évolution des problématiques complexes, sur l'évolution des demandes AI émanant de ces cas seraient nécessaires, tout comme sur les stratégies des individus face aux différentes options de prise en charge.

Nouvelle formulation			Force explicative (1=faible, 5=forte)	Commentaire	Jeunes adultes	Ménages monoparentaux	Familles avec beaucoup d'enfants	Chômeur-e-s en fin de droit	Migrant-e-s	Autres groupes vulnérables	Working poor	Facteur exogène (économie, société, autre)	Facteur systémique: Compétence fédérale	Facteur systémique: Compétence cantonale/communale	Fiabilité des résultats (1=faible, 5=forte)	Données manquantes
5 Conditions de vie et précarité																
5.1 Evolution de société et nouveaux risques sociaux																
H23	Charges familiales : Les coûts directs et indirects entraînent un revenu disponible sensiblement moins important pour les ménages avec enfant	5	L'équilibre budgétaire des ménages à bas salaire est soumis à rude épreuve en présence d'enfants. Ceci est tout particulièrement vrai pour les familles monoparentales et les familles avec trois enfants et plus; l'obligation d'entretien peut aussi fragiliser le ménage.												5	
H24	Dynamique intergénérationnelle : Les enfants sont largement touchés par la pauvreté et on constate une tendance à la «reproduction» de la précarité	3	Les corrélations du taux de pauvreté entre générations de la même famille soulèvent l'ampleur du phénomène: les risques de pauvreté des jeunes issus d'un ménage pauvre sont élevés.												3	
H25	Séparation : La séparation des couples avec enfants génère des ménages présentant une vulnérabilité chronique	5	La garde d'enfants et la charge financière liée à une obligation d'entretien sont deux postes budgétaires qui affectent très fortement les ménages séparés à bas salaire.												5	
H26	Dettes : L'endettement fragilise la situation économique de nombreux ménages pauvres	2	Il est avéré que le taux d'endettement est supérieur dans la population pauvre et à l'aide sociale. Il est toutefois difficile de déterminer dans quelle mesure l'endettement peut être à l'origine d'un recours à l'aide sociale.												2	Des recherches sur le processus de l'endettement juste en-dessus du seuil de pauvreté ainsi que dans l'aide sociale pourraient apporter un éclaircissement utile.
5.4 Politiques sociales préventives (familles, immigration, intégration)																
H27	Offre d'accueil extrafamilial : L'offre de places d'accueil extrafamilial est insuffisante, ce qui pénalise l'insertion professionnelle des parents	4	Les chiffres confirment une sous-dotation en places d'accueil extrafamilial dans toute la Suisse. Cela a un impact avéré sur les capacités des femmes à un retour en emploi ou à une extension de leur taux d'activité et donc sur la situation financière du ménage, pouvant entraîner une précarité forte.												3	Les études sur les besoins en matière de garde sont difficiles à exploiter, puisqu'il n'existe souvent pas de registres centraux d'inscriptions.
H28	Tarif parental des crèches: Selon les situations, les coûts engendrés par une reprise d'activité professionnelle correspondent à une partie importante du budget des familles et augmentent leur fragilité	4	La part du revenu familial consacré à la crèche peut être très importante pour les bas salaires et grève donc fortement la capacité économique de ces ménages. En simulant les calculs effectués par des familles, les études montrent qu'il peut être plus économique, selon les cas, de ne pas reprendre d'activité lucrative quand on a des enfants.												2	Il n'a pas été étudié en détail dans quelle mesure le coût pour la garde d'enfants a une incidence sur le parcours professionnel des parents.

		explicative (1=faible, 5=forte)	es adultes ages monoparentaux	illes avec beaucoup d'enfants	meur-e-s en fin de droit rante-e-s	es groupes vulnérables king poor	eur exogène (économie, société, e)	eur systémique: Compétence irale	eur systémique: Compétence onale/communale	ilité des résultats (1=faible, 5=forte)	
5.5 Prestations sociales sous condition de besoins											
H29	Coherence et coordination : Le manque de coordination entre prestations sociales sous condition de ressources et fiscalité peut créer par des effets de seuil des trappes à la pauvreté pour des ménages à faible revenu	4								2	Des études empiriques sur l'impact réel des effets de seuil demandent à être faites, de manière à pouvoir estimer les coûts sociaux induits.
H30	Prestations complémentaires aux familles : Certains modèles cantonaux de prestations sociales sous condition de ressources ciblées pour les familles entraînent un risque de précarisation pour des ménages à faible revenu	3								2	On ne dispose pas de données démontrant l'importance relative de cette prestation sur le budget familial et donc sur le risque de recourir à l'aide sociale
H31	Allègements fiscaux aux familles : Les allègements fiscaux accordés aux familles ne sont pas efficaces pour soutenir les familles à faible revenu	2								2	On ne dispose pas de données démontrant l'importance relative des allègements fiscaux sur le budget familial et donc sur le risque de recourir à l'aide sociale
H32	Indépendants : Le dispositif fédéral des allocations familiales fragilise les indépendants à faible revenu	1								2	Il n'existe pas d'estimations sur le nombre d'indépendants avec enfants se situant juste en-dessus du seuil de pauvreté.
H33	Jurisprudence et divorce : La jurisprudence sur le divorce désavantage et fragilise les femmes et les enfants dans les ménages à faible revenu	4								4	
H34	Avances sur pension alimentaire : Certains systèmes cantonaux d'avances sur pension alimentaire ne sont pas adaptés pour soutenir les ménages à faible revenu	4								4	Des statistiques plus détaillées sur le nombre d'avances sur pension alimentaire permettraient d'étayer l'argumentaire.
6 Sortie de l'aide sociale											
H35	Effets de seuil: Les effets de seuil observés dans certains cantons entraînent une faible incitation à reprendre une activité professionnelle	2								2	Si les mécanismes des effets de seuil sont bien connus, on ne dispose pas de données sur l'impact réel que cela a sur la sortie de l'aide sociale. Il n'existe pas d'études statistiques fiables sur la problématique de l'endettement en Suisse. Ces données font également défaut dans les statistiques des bénéficiaires de l'aide sociale.
H36	Remboursements des prestations : Dans les régions où elle est appliquée, l'obligation de rembourser les prestations d'aide sociale dissuade les personnes de quitter l'assistance	1								2	Il n'existe pas de résultats consolidés sur les pratiques effectives ni sur les communications faites aux bénéficiaires de l'aide sociale en matière d'obligation de remboursement.
H37	Endettement à l'aide sociale : L'endettement parmi les bénéficiaires de l'aide sociale représente un obstacle additionnel à la sortie	2									Les connaissances sur le niveau d'endettement des personnes à l'aide sociale restent limitées. Les problématiques d'exclusion sociale ont été bien décrites de manière qualitative, on ne dispose toutefois pas de données statistiques sur leur fréquence, ni sur le frein à l'intégration qu'elles représentent.
H38	Processus de désinsertion. L'arrivée à l'aide sociale est dans certains cas l'expression d'un processus de désinsertion plus large qui est difficilement réversible.	3								3	
H39	Aide sociale structurelle : La dépendance de l'aide sociale est d'ordre structurel, et donc durable, pour certaines catégories de bénéficiaires	3								4	