



CHÔMEURS EN FIN DE DROITS : OÙ VONT-ILS ?

BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE : D'OÙ VIENNENT-ILS ?

*Analyse longitudinale des parcours et des profils
des chômeurs arrivés en fin de droits de janvier à juin 2000 et
des personnes arrivées à l'aide sociale d'avril à décembre 2000
dans le canton du Valais*

OBSERVATOIRE DE L'EMPLOI DU SERVICE DE L'INDUSTRIE, DU COMMERCE ET DU TRAVAIL

SERVICE DE L'ACTION SOCIALE

Sion, juillet 2001

PREFACE

Chômage, précarité et exclusion ont donné lieu au cours de ces dernières années à de nombreux travaux qui ont permis d'alimenter le débat sur la crise du lien social, la « centralité du travail » et le rôle des pouvoirs publics dans la période de mutation économique que nous connaissons actuellement.

De nombreuses enquêtes et recherches, menées par les cantons et certaines communes ou dans le cadre de Programmes nationaux de recherche se sont particulièrement intéressées à dénombrer les personnes en situation de précarité, à broser leurs profils socio-démographiques et à évaluer les effets des mesures en faveur de l'emploi ou contre les risques d'exclusion. Cependant, ces travaux ont laissé une série de questions en suspens. Les informations relatives aux trajectoires des personnes après leur arrivée en fin de droits aux indemnités de l'assurance-chômage sont lacunaires. Les parcours précédant l'arrivée d'un certain nombre de personnes à l'aide sociale sont imparfaitement connus. Chômeurs en fin de droits : où vont-ils ? Bénéficiaires de l'aide sociale : d'où viennent-ils ?

Pour répondre à ces questions, l'Observatoire de l'emploi du Service de l'industrie, du commerce et du travail et le Service de l'action sociale du canton du Valais ont lancé conjointement un programme de recherche ambitieux, original et d'une irréprochable rigueur méthodologique.

Au regard des objectifs de la recherche, on comprendra que l'accent ait été mis sur une analyse longitudinale des parcours et des profils des chômeurs arrivés en fin de droits et des personnes arrivées à l'aide sociale. L'analyse des trajectoires des personnes fragilisées constitue une méthode particulièrement féconde car elle permet de restituer l'enchaînement d'événements qui constituent autant de repères pour les individus, mais qui correspondent aussi à des moments de basculement dans des situations nouvelles faisant très souvent appel à une coordination des interventions de différents régimes du système de protection sociale.

La mise en perspective des trajectoires individuelles est d'un grand recours pour appréhender la spécificité des précarités contemporaines telles qu'elles se manifestent en Valais mais également dans d'autres cantons. Les données récoltées par les équipes de recherche constituent, à notre connaissance, un matériau unique en Suisse : les informations assemblées par les équipes des deux services articulent des données d'ordre personnel et d'ordre structurel, où interagissent des faits objectifs et des expériences subjectives qui permettent de mieux connaître la réalité et les mécanismes de passage d'un dispositif légal à l'autre (Loi sur l'assurance-chômage, Fonds cantonal pour l'emploi, aide sociale, etc.).

L'insécurité économique, le chômage et l'instabilité familiale constituent aujourd'hui des composantes majeures des trajectoires professionnelles et des « économies » d'un nombre significatif de ménages. Dans une société fortement marquée par la « centralité du travail » en tant que facteur donnant accès à un revenu, mais aussi à une identité et à une reconnaissance sociale, les alternatives au travail salarié sont réduites. Les difficultés d'insertion professionnelle constituent un trait commun aux personnes arrivées en fin de droits aux prestations de l'assurance-chômage et aux bénéficiaires de l'aide sociale. Ces difficultés se traduisent le plus souvent par une routinisation des restrictions et de la vie « au jour le jour » en tentant d'ajuster les pratiques quotidiennes aux contraintes du monde extérieur.

PREFACE

L'étude montre qu'un nombre important de « fin de droits » retrouve un accès au marché du travail par un emploi rémunéré. L'accès est sélectif : le genre, la nationalité, la qualification et l'âge peuvent être des facteurs discriminants. Il se solde par une précarisation de la situation financière : une personne sur deux gagne moins que ses indemnités de chômage. La recherche montre aussi très clairement que l'arrivée de certains individus à l'aide sociale est marquée par des ruptures sur le plan professionnel, mais également sur le plan familial et de la santé. En particulier, les changements familiaux apparaissent comme la cause directe de plus d'un tiers des arrivées à l'aide sociale. Cependant, ces différentes ruptures ne permettent pas d'expliquer entièrement les trajectoires de précarisation aboutissant au recours à l'aide sociale. L'étude met également en évidence l'influence des modalités d'accès à l'aide sociale, le rôle des situations locales particulières et des problèmes de coordination entre les différents régimes du système de protection sociale. L'application du dispositif législatif de prise en charge n'est pas uniforme sur le territoire valaisan. Les pratiques varient en fonction des contextes économiques locaux, mais aussi de cultures professionnelles propres à chaque région d'action sociale.

L'analyse descriptive se prolonge par un ensemble de recommandations politiques et de propositions opérationnelles. Rigoureuse dans son approche méthodologique, la démarche est aussi courageuse. En réalisant cette recherche, le Service de l'industrie, du commerce et du travail et le Service de l'action sociale s'imposent un risque majeur : celui de se faire tendre l'implacable miroir d'une analyse scientifique reflétant les aspects positifs, mais aussi les limites de l'action publique dans le domaine de la prévention et de la lutte contre l'exclusion.

Grâce au travail des équipes de recherche, nous connaissons mieux désormais l'importance et les modalités de passage des personnes arrivées en fin de droits à l'aide sociale, les parcours et les caractéristiques des personnes ayant retrouvé ou non une solution à leurs difficultés d'insertion sociale et professionnelle, ainsi que les modalités d'utilisation du dispositif légal par les instances chargées de son application. L'exclusion ne peut être considérée comme une fatalité qui résulte de mutations sociales et économiques supposées inéluctables. L'étude qui nous est proposée nous invite justement à une redéfinition des politiques dont l'ambition est de prévenir, de réduire voire de supprimer les situations de précarité.

Antonio da Cunha
Professeur
Université de Lausanne

RESUME

INTRODUCTION

L'augmentation du chômage dès 1991 a conduit la Confédération et les cantons à réorganiser le dispositif de prise en charge des personnes exclues momentanément et durablement du marché du travail.

En Valais, de 1997 à 1999, les mesures découlant de la Loi sur l'emploi et les mesures en faveur des chômeurs (LEMC) et de la Loi sur l'intégration et l'aide sociale (LIAS) ont été largement appliquées et l'on peut tirer un bilan satisfaisant. Durant la même période, les coûts à charge du Fonds cantonal pour l'emploi et les dépenses de l'aide sociale ont progressé de manière régulière. Il devenait donc nécessaire de mieux connaître les mécanismes de passage d'un dispositif légal à l'autre (Loi sur l'assurance-chômage LACI, fédéral → LEMC, Fonds cantonal pour l'emploi → LIAS, aide sociale).

Problématique

Sous l'angle de l'assurance-chômage

Les informations concernant le parcours des personnes après leur arrivée en fin de droits aux indemnités de l'assurance-chômage sont souvent lacunaires. Trouvent-elles un nouvel emploi ? Bénéficient-elles de prestations de l'aide sociale ? Bénéficient-elles de mesures spécifiques pour les personnes en fin de droits ? Difficile à dire.

Sous l'angle de l'aide sociale

Les parcours précédant l'arrivée des personnes à l'aide sociale sont méconnus. Les causes directes et indirectes de la perte d'autonomie financière et sociale ne sont actuellement pas systématiquement recensées et analysées. Quelles sont les causes d'arrivée à l'aide sociale ? Y-a-t-il des groupes plus particulièrement fragiles ? Actuellement, on ne peut avancer que des hypothèses.

Mandat

Pour répondre à ces questions, l'Observatoire de l'emploi du Service de l'industrie, du commerce et du travail et le Service de l'action sociale du canton du Valais ont entrepris une étude commune sur le parcours des personnes arrivées en fin de droits (FD) aux indemnités de l'assurance-chômage et des bénéficiaires de l'aide sociale (AS).

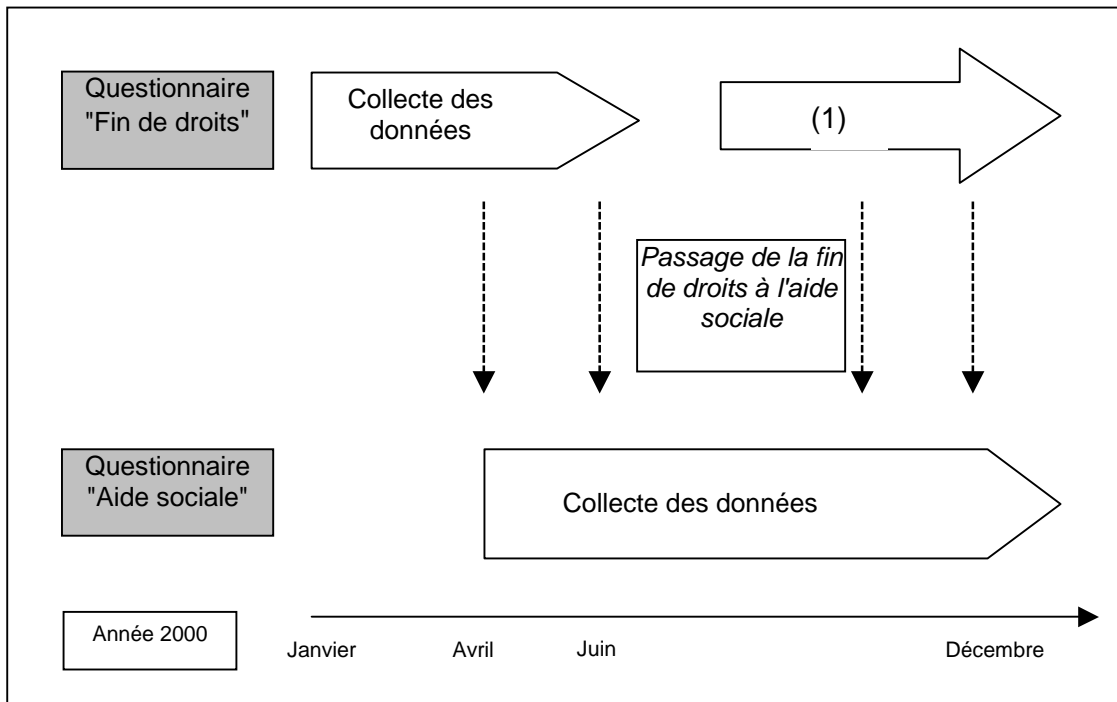
Méthodologie

Dans **une première approche**, les données ont été exploitées de manière quantitative afin de brosser le profil socio-démographique des personnes arrivées en fin de droits et des bénéficiaires d'aide sociale.

La deuxième approche, d'orientation qualitative, aborde la problématique en terme de parcours, par le suivi de ces personnes :

- Les 261 personnes arrivées en fin de droits entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2000 ont été questionnées par téléphone à deux reprises, soit quatre et huit mois après la fin des prestations de l'assurance-chômage ;
- Les 214 personnes qui ont déposé une demande d'aide entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2000 ont rempli un questionnaire retraçant leur parcours quatre, huit et douze mois avant le dépôt de la demande d'aide.

Schéma général de l'étude



(1) Suivi de chaque personne interrogée 4 mois et 8 mois après son arrivée en fin de droits.

Hypothèse commune aux deux populations

Les difficultés d'insertion professionnelle constituent un trait commun aux personnes arrivées en fin de droits aux prestations de l'assurance-chômage et aux bénéficiaires de l'aide sociale. Elles sont liées au fait que ces deux groupes présentent des caractéristiques socio-démographiques semblables qui les exposent aux mêmes processus de précarisation. De ce fait, on peut supposer qu'une part importante des personnes arrivées en fin de droits aboutit, après un délai plus ou moins long, à l'aide sociale.

Hypothèses spécifiques à chaque population

Les personnes arrivées en fin de droits aux prestations de l'assurance-chômage

Dans les mois qui suivent leur dernier jour d'indemnités de chômage, la majorité des fin de droits retrouvent un accès au marché du travail par un emploi rémunéré. Cet emploi leur assure une autonomie financière couvrant la totalité de leurs besoins vitaux.

Les personnes arrivant à l'aide sociale

Le parcours précédant l'arrivée à l'aide sociale est marqué par des ruptures sur le plan familial, professionnel ou de la santé. Cependant, ces ruptures ne permettent pas d'expliquer entièrement les trajectoires de précarisation aboutissant au recours à l'aide sociale. Les problèmes de coordination entre les différents régimes du système de protection sociale (LACI, LAMal, LAI, LEMC, LIAS) et les modalités d'accès à l'aide sociale constituent également des facteurs déterminants.

1. LES CHÔMEURS EN FIN DE DROITS AUX PRESTATIONS DE L'ASSURANCE-CHÔMAGE, OÙ VONT-ILS ?

Population d'étude

Chômeurs en fin de droits recensés	261
- Trace perdue	15
Population de l'étude	246
- AVS	29
- Retour au pays	8
- Interviewés	209

1.1. Caractéristiques des 261 personnes analysées

Les 261 personnes arrivées en fin de droits entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2000 présentent le profil suivant par rapport aux principales variables obtenues de la banque de données du système informatisé de paiement de l'assurance-chômage (SIPAC) :

- Plus d'hommes en fin de droits (FD) que d'hommes demandeurs d'emploi (DE)
- Proportion identique d'étrangers DE / FD
- Après 50 ans, risque plus grand d'être en fin de droits
- Mariés et séparés sur-représentés parmi les FD
- Chômeurs non-qualifiés pas davantage destinés à la fin de droits
- Moins bonne aptitude au placement des chômeurs en fin de droits
- Les FD regroupés autour de trois secteurs d'activité (1. Bâtiment et professions techniques, 2. personnel de bureau, 3. personnel de vente, hôtellerie-restauration et personnel de maison).

Trois profils dominants

Les variables *sexe*, *nationalité*, *âge*, *qualification* et *gain assuré* sont fortement connectées et interdépendantes. Les liens qui les unissent permettent de définir trois profils distincts parmi les chômeurs en fin de droits.

Profil 1 : Fin de droits masculins, plutôt âgés, avec un gain assuré supérieur à 3'000 francs, de nationalité suisse et qualifiés ;

Profil 2 : Fin de droits féminins, moins âgés en moyenne que les chômeurs en fin de droits masculins, avec un gain assuré inférieur à 3'000 francs, de nationalité suisse et qualifiés ;

Profil 3 : Fin de droits féminins, moins âgés en moyenne que les chômeurs en fin de droits masculins, avec un gain assuré inférieur à 3'000 francs, de nationalité étrangère et non-qualifiés.

1.2. Les chômeurs en fin de droits qui ont retrouvé du travail

Près de la moitié des chômeurs en fin de droits suivis (117/246) ont retrouvé du travail après huit mois, dont 57 dès la fin de leur droit aux indemnités de l'assurance-chômage.

Les hommes et les célibataires trouvent plus rapidement un emploi

Les hommes sont plus nombreux que les femmes à avoir retrouvé du travail durant les mois qui ont suivi leur arrivée en fin de droits : la proportion est de 2/3 pour les hommes et de 1/3 pour les femmes. Les femmes ont sans aucun doute plus de peine à se réinsérer professionnellement.

L'âge, la nationalité et la qualification n'influencent pas la reprise d'une activité

Types de contrats de travail

Parmi les personnes qui ont retrouvé un travail durant les quatre mois qui ont suivi leur fin de droits, 90% ont un travail salarié, 6% ont une activité indépendante, et 4% sont au bénéfice d'une allocation d'initiation au travail cantonale ou sociale.

Un tiers des personnes ayant retrouvé du travail bénéficient d'un contrat à durée déterminée. Souvent, ces contrats d'une durée déterminée peuvent être reconduits ou peuvent déboucher sur un engagement pour une durée indéterminée.

Principal moyen de retrouver du travail

C'est principalement par l'intermédiaire d'offres spontanées et par les annonces dans les journaux que les chômeurs en fin de droits ont retrouvé du travail. Beaucoup de personnes ont également retrouvé une activité grâce à leur réseau d'amis, parents et connaissances.

Plus de 50% des chômeurs en fin de droits exercent dans une autre profession

Les hommes sont sur-représentés parmi les personnes changeant d'activité. En effet 58.5% des hommes changent d'activité contre seulement 38% des femmes.

Une personne sur deux gagne moins que ses indemnités de chômage (IC)

Dans ce groupe, les femmes sont plus nombreuses que les hommes à avoir un nouveau salaire inférieur à leurs indemnités de chômage.

Evolution du revenu différente entre célibataires, mariés/séparés, jeunes et âgés

L'étude ne relève pas de différence entre Suisses et étrangers par rapport à l'augmentation ou à la diminution du revenu ; par contre, les différences sont significatives en ce qui concerne l'état civil. En effet, 79% des célibataires ont un revenu supérieur à leurs indemnités de chômage alors que seulement 42% des « mariés/séparés » sont dans la même situation. Ce sont donc les familles qui se trouvent plus fragilisées.

60% des personnes en contrat d'insertion professionnelle (CIP) déclarent gagner plus d'argent qu'à l'assurance-chômage.

Moins de CIP sont octroyés dans les régions de Sierre et du Haut-Valais

Il est constaté des inégalités d'octroi de CIP au niveau régional proportionnellement au nombre de chômeurs en fin de droits et de demandeurs d'emploi de chaque région. Plus de CIP sont effectués dans les régions de Sion et de Martigny. Ce constat n'est pas imputable au fait qu'il y aurait plus de chômeurs en fin de droits dans les régions de Sion et de Martigny que dans celles de Sierre et du Haut-Valais, car il y a peu de différence entre la répartition régionale des chômeurs en fin de droits et celle des demandeurs d'emploi. La proportion des demandeurs d'emploi, des personnes en fin de droits et des CIP octroyés en 2000 est presque identique dans la région de Monthey.

Le CIP est un bon filet de sécurité

Huit mois après la fin de droits, 17 personnes sont encore en CIP. Même si 16 personnes sur 214 (7.5%) ont reçu des prestations de l'aide sociale durant le premier semestre 2000, le contrat d'insertion professionnelle semble être un bon filet de sécurité pour le chômeur en fin de droits.

1.3. Les chômeurs en fin de droits sans travail

Après quatre mois, 50 personnes sont toujours à la recherche d'un emploi et 32 après huit mois.

Par rapport à l'ensemble des chômeurs en fin de droits et aux personnes ayant retrouvé du travail, il est constaté au sein de la population sans activité professionnelle, une sur-représentation des femmes ainsi que des personnes bénéficiaires ou ayant introduit une demande de rente AI.

Sans nouveau droit : les femmes et les bas salaires sur-représentés

Les femmes sont sur-représentées par rapport à l'ensemble des chômeurs en fin de droits. En effet ce groupe est composé de 64% de femmes et de 36% d'hommes. Ces personnes sans solution professionnelle avaient en moyenne des gains assurés nettement inférieurs à l'ensemble des chômeurs en fin de droits. Ce sont donc ceux qui avaient déjà les revenus les plus faibles à l'assurance-chômage qui ont le plus de difficultés à retrouver du travail.

Comment vivent-ils ?

Durant les quatre premiers mois, on constate que dans 50 % des cas, le chômeur en fin de droits est soutenu par son conjoint et que 20% seulement sont aidés par l'aide sociale.

Un tiers des chômeurs en fin de droits sans travail n'en cherche plus

27 personnes ne cherchent plus de travail après quatre mois contre 29 personnes après huit mois.

- Ce groupe est constitué d'une majorité de **femmes** (55%). Elles ont abandonné leurs recherches d'emploi pour s'occuper de leur famille (femme au foyer, naissance, éducation des enfants). Elles sont mariées dans plus de 90% des cas.
- Pour les **hommes** qui ne cherchent plus de travail, l'invalidité et les problèmes de santé ainsi que l'arrivée imminente à l'âge de la retraite en sont les raisons dans environ 85% des cas.

1.4. Ce qui différencie les chômeurs en fin de droits avec ou sans solution professionnelle

Les chômeurs en fin de droits sans solution qui ont des difficultés de réinsertion professionnelle présentent avec une probabilité plus grande les caractéristiques suivantes :

- féminin,
- gain assuré inférieur à la moyenne,
- étranger,
- non-qualifié.

Inversement, les chances des chômeurs en fin de droits de bénéficier d'une solution (par un emploi) semblent plus élevées pour le profil suivant :

- masculin,
- gain assuré supérieur à la moyenne,
- suisse,
- qualifié.

1.5. Validation de l'hypothèse spécifique aux chômeurs en fin de droits

L'hypothèse retenue postulant que la majorité des chômeurs en fin de droits retrouvent un accès au marché du travail par un emploi rémunéré est en partie vérifiée. Elle laisse cependant apparaître des profils spécifiques de personnes qui ne peuvent réintégrer le marché du travail ; le sexe, la nationalité et la qualification peuvent être des facteurs discriminants.

2. LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE, D'OU VIENNENT-ILS ?

2.1. Caractéristiques socio-démographiques (sexe, état civil, type de ménage, nationalité, âge) des 214 personnes analysées

- Les femmes sont proportionnellement plus nombreuses chez les bénéficiaires de l'aide sociale que chez les demandeurs d'emploi.
- En ce qui concerne l'état civil, les différences constatées avec les demandeurs d'emploi sont significatives :
 - les divorces sont deux fois plus fréquents parmi les bénéficiaires de l'aide sociale ;
 - les célibataires et les couples mariés sont légèrement moins nombreux parmi les bénéficiaires d'aide sociale.
- Près des deux tiers de la population est suisse.
- Les classes d'âge des 25-34 ans et surtout des 35-44 ans sont proportionnellement plus importantes parmi les bénéficiaires d'aide sociale; la part des moins de 25 ans et des plus de 45 ans y est par contre plus faible. L'analyse des classes d'âge pour chaque type de ménage montre que la sur-représentation des 25-34 ans et des 35-44 ans est principalement due aux familles monoparentales et, dans une moindre mesure, aux couples avec enfants.

2.2. Répartition régionale des bénéficiaires de l'aide sociale

Les bénéficiaires d'aide sociale sont proportionnellement plus nombreux dans le Valais romand que dans le Haut-Valais. La région de Sierre se distingue cependant avec un nombre de dossiers pour 10'000 habitants nettement inférieur aux autres régions du Valais romand.

2.3. Synthèse des profils types

Les nouveaux bénéficiaires d'aide sociale sont principalement des personnes seules (44%) et des familles monoparentales (32%).

- Dans ces deux types de ménage, les femmes sont sur-représentées avec respectivement 52% (personnes seules) et 84% (familles monoparentales) des effectifs.
- Parmi les familles monoparentales, les classes d'âge des 25-34 ans (38%) et des 35-44 ans (43%) sont nettement sur-représentées.
- Parmi les couples, avec ou sans enfant(s), les ménages de nationalité étrangère sont sur-représentés.

La variable du sexe permet de compléter cette approche:

- Les **hommes** bénéficiaires d'aide sociale sont le plus souvent mariés ou célibataires avec un niveau de qualification supérieur à celui des femmes.
- Les **femmes** bénéficiaires d'aide sociale sont le plus souvent séparées ou célibataires avec un ou plusieurs enfant(s) à charge ainsi qu'un faible niveau de qualification.

Dans la population des bénéficiaires d'aide sociale, il n'y a pas de lien démontrable entre l'âge ou la nationalité et le sexe.

2.4. Analyse du parcours précédant l'arrivée à l'aide sociale

Emploi exercé ou non

A l'arrivée à l'aide sociale, 36% des personnes (78/214) exercent une activité professionnelle à temps complet ou partiel. Elles se retrouvent le plus souvent dans le personnel de vente, l'hôtellerie et la restauration ainsi que le personnel de maison.

Parmi les 214 personnes de l'enquête, très peu ont bénéficié d'un contrat d'insertion professionnelle dans les 12 mois précédant leur arrivée à l'aide sociale.

Etat civil

RESUME

Si l'on considère globalement les 4 périodes analysées, on constate que 47% des bénéficiaires d'aide sociale ont connu soit un divorce, soit une séparation dans les 12 mois précédant l'arrivée à l'aide sociale.

Types de ménage

A mesure que l'on se rapproche de l'arrivée à l'aide sociale, on constate :

- une forte augmentation de la proportion des familles monoparentales;
- une diminution de la part des couples avec ou sans enfant(s);
- une légère augmentation du nombre de personnes seules.

Maladie / maternité

Au cours de l'année précédant l'arrivée à l'aide sociale, la part des personnes malades passe de 13.5% (12 mois avant) à 33.5%. De plus, cette variable n'est pas liée aux autres caractéristiques marquantes du parcours précédant ***l'arrivée à l'aide sociale*** (état civil, exercice d'un emploi). On peut donc dire que la maladie est une des causes importantes de l'arrivée à l'aide sociale.

2.5. Modalités d'accès à l'aide sociale

Passage de l'assurance-chômage à l'aide sociale

Parmi les 214 bénéficiaires d'aide sociale, 72 personnes (33.5%) ont reçu au moins une fois des indemnités de l'assurance-chômage au cours des 12 mois précédant leur arrivée à l'aide sociale. Le taux d'utilisation des mesures sociales (CIS/AITS) n'a pas d'incidence directe sur l'arrivée à l'aide sociale.

Dégradation du revenu du ménage avant l'arrivée à l'aide sociale

L'aide sociale étant appelée à couvrir les besoins minimaux immédiats des personnes, la demande devrait suivre de peu la dégradation du revenu. Si un délai entre l'existence du besoin et la demande d'aide est compréhensible, il devrait cependant être équivalent dans toutes les régions. Or, on relève des différences relativement importantes.

Deux hypothèses peuvent être avancées :

- Certaines régions utilisent de manière plus restrictive le dispositif légal (LACI/LEMC/LIAS), ce qui peut induire un effet dissuasif se traduisant par un délai d'attente plus important avant l'introduction d'une demande d'aide.
- On pourrait aussi avancer que les réseaux de soutien familiaux sont plus actifs dans certaines régions ou mieux activés et qu'ils diffèrent la nécessité de demander l'aide sociale.

Une analyse des différences régionales plusieurs fois relevées dans cette étude et la recherche d'une harmonisation des pratiques sont nécessaires.

Evolution des dépenses d'aide sociale par région

Un lien étroit existe entre les coûts et le degré d'urbanisation d'une région. Les coûts varient d'une région à l'autre, mais suivent la courbe du chômage avec un délai d'environ 4 à 5 ans.

- Les différences de coût par habitant au sein de chaque région et entre les différentes régions coïncident avec leur degré d'urbanisation.
- Dans chacune des 6 régions, le coût par habitant est toujours plus élevé dans la ville principale que dans le reste de la région.
- Les régions de Brigue, Sion et Monthey, plus urbanisées, présentent un coût par habitant plus élevé que les autres (Viège, Sierre et Martigny).

2.6. Validation de l'hypothèse spécifique aux personnes arrivant à l'aide sociale

Les ruptures dans la situation familiale, les problèmes de santé et la détérioration de la situation professionnelle constituent des causes importantes de l'arrivée à l'aide sociale. L'analyse des modalités d'accès à l'aide sociale complète cette approche en montrant qu'un certain nombre de facteurs externes tels que le contexte économique, le degré d'urbanisation et les pratiques des services de prise

en charge de chaque région influencent aussi les trajectoires de précarisation aboutissant au recours à l'aide sociale.

Les deux volets de l'hypothèse spécifique aux bénéficiaires de l'aide sociale peuvent donc être validés.

3. COMPARAISON ENTRE LES PERSONNES EN FIN DE DROITS ET LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE

3.1. Comparaison des profils des populations

Le profil comparé des personnes en fin de droits et des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population de référence des demandeurs d'emploi permet d'établir les constats suivants :

- Les chômeurs en fin de droits et les bénéficiaires d'aide sociale présentent des proportions similaires de célibataires, de veufs, de Suisses et de personnes qualifiées.
- Les personnes en fin de droits ont plus de probabilité d'être de sexe masculin, mariées et âgées de plus de 45 ans.
- A l'inverse, les personnes à l'aide sociale présentent avec une probabilité plus grande les caractéristiques suivantes : sexe féminin, divorcé, âge inférieur à 44 ans.

Demands d'emploi – Chômeurs en fin de droits

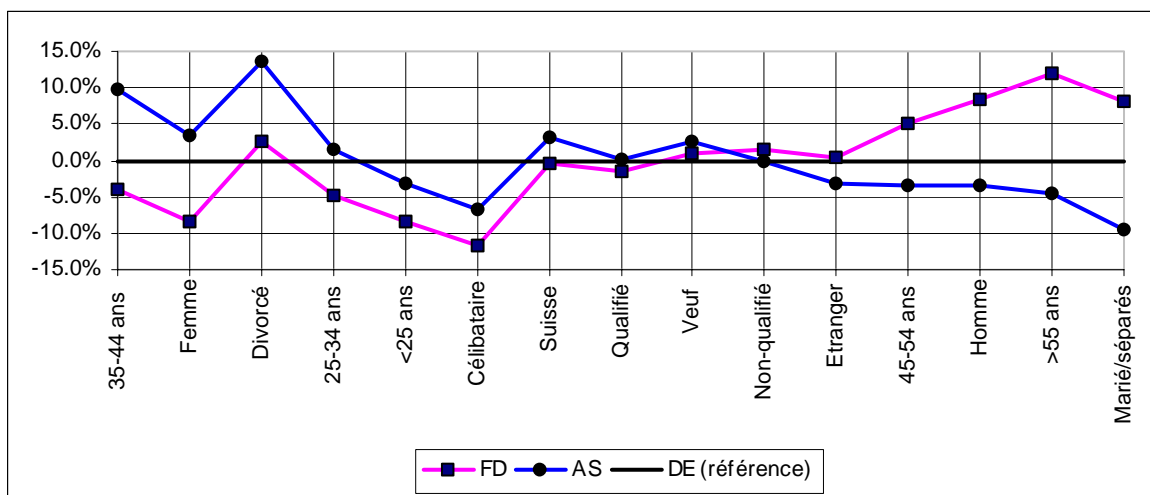
Ces deux populations se distinguent principalement du point de vue de l'**état civil** et de l'**âge**. Les chômeurs en fin de droits sont généralement plus âgés que les demandeurs d'emploi et ils ont une probabilité plus grande d'être mariés. La nationalité, le niveau de qualification et la répartition entre régions ne présentent pas de différence significative.

Demands d'emploi – Bénéficiaires de l'aide sociale

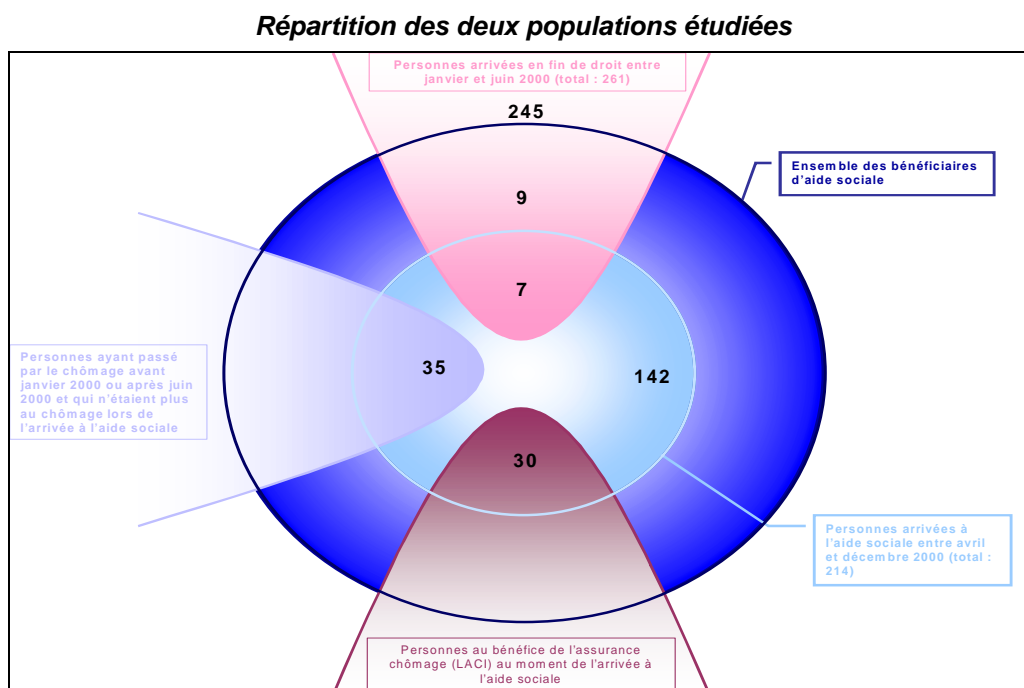
On relève des différences significatives au niveau de l'**état civil**, de l'**âge** et de la **répartition entre les régions**. En effet, par rapport aux demandeurs d'emploi, les bénéficiaires d'aide sociale se retrouvent avec une probabilité plus grande parmi les personnes divorcées ou séparées et ainsi que dans la tranche d'âge 35-44 ans.

Du point de vue du sexe, de la nationalité et du niveau de qualification, les deux populations ne présentent par contre pas de différence significative.

Profils des populations "chômeurs en fin de droits" (FD) et "bénéficiaires de l'aide sociale" (AS) établis en référence à la population des demandeurs d'emploi (DE)



3.2. Répartition des deux populations étudiées dans le dispositif de prise en charge des chômeurs et de l'aide sociale.



261 personnes arrivées en fin de droits entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2000 :

Les constats suivants peuvent être établis :

- 245 personnes n'ont pas eu de contact avec l'aide sociale (94%) ;
- 9 personnes ont connu une période d'aide sociale avant avril 2000 (3.4%) ;
- 7 personnes ont déposé une demande d'aide sociale après leur arrivée en fin de droits (2.6%).

214 personnes arrivées à l'aide sociale entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2000

- 142 personnes ne sont pas passées par le chômage (66.3%) ;
- 30 personnes étaient au bénéfice de l'assurance-chômage (14%);
- 7 personnes proviennent de la population arrivée en fin de droits entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2000 (3.3%);
- 35 personnes ont connu une période de chômage ou sont arrivées en fin de droits entre le 1^{er} avril 1999 et le 31 décembre 1999 ou entre le 1^{er} juillet 2000 et le 31 décembre 2000 (16.4%).

4. CONCLUSION

4.1. Chômeurs en fin de droits – Bénéficiaires de l'aide sociale : des caractéristiques différentes

Ces populations sont significativement différentes du point de vue **du sexe, de l'état civil, de l'âge et de la répartition entre les régions**. Les femmes, les personnes divorcées ainsi que les classes d'âge 25-44 ans sont sur-représentées parmi les bénéficiaires de l'aide sociale par rapport aux fin de droits. Par contre, les classes d'âge supérieures à 45 ans sont sous-représentées.

La nationalité et la qualification ne diffèrent pas d'un groupe à l'autre.

La 1^{ère} partie de l'hypothèse commune qui affirmait que ces deux groupes ont des difficultés d'insertion professionnelle car ils "présentent des caractéristiques socio-démographiques semblables qui les exposent aux mêmes processus de précarisation" doit donc être rejetée. Les processus de précarisation à l'œuvre dans ces deux populations sont différents.

On peut l'expliquer par les raisons suivantes :

- Chez les personnes en fin de droits, les difficultés se manifestent d'abord au niveau professionnel. Pour diverses raisons, ces personnes ne parviennent pas à retrouver un emploi à l'issue de leur droit aux indemnités de chômage.
- Chez les bénéficiaires de l'aide sociale par contre, les difficultés d'insertion découlent de facteurs de précarisation s'exerçant d'abord au niveau personnel tels que des ruptures familiales (séparation, divorce) ou des problèmes de santé. Ils entraînent de manière directe ou indirecte des difficultés financières et, pour les personnes qui exercent encore un emploi lors de l'arrivée à l'aide sociale (36.5%), une désinsertion professionnelle.

4.2. Relation indirecte entre chômage et aide sociale

L'observation des trajectoires des chômeurs en fin de droits et des bénéficiaires de l'aide sociale fournit des indications contradictoires, en apparence tout au moins :

- 6% des chômeurs arrivés en fin de droits durant le premier semestre 2000 ont bénéficié de prestations de l'aide sociale (16/261) ;
- 34% des bénéficiaires de l'aide sociale sont passés par le chômage dans l'année précédant leur arrivée à l'aide sociale (72/214).

Cette contradiction n'est en fait que la confirmation des conclusions relatives à la première partie de l'hypothèse. Ce n'est pas la fin de droit en elle-même qui amène à l'aide sociale, mais la précarisation ou les ruptures de la situation personnelle. Le chômage est aussi un facteur de fragilisation.

- Il existe un certain lien entre le taux de chômage et celui des personnes à l'aide sociale.
- Ce lien se manifeste avec un décalage important dans le temps.
- Les causes d'arrivée à l'aide sociale sont partiellement indépendantes de la situation du chômage.
- Le tissu économique, les modes d'activation des demandeurs d'emploi, les modes d'accessibilité aux prestations LEMC et LIAS, varient d'une région à l'autre. La combinaison de ces facteurs doit être prise en compte pour comprendre les données spécifiques à chaque région et moduler l'action des organisations chargées de la lutte contre le chômage et de l'aide sociale. Les différences régionales sont assez fortes et accentuent les phénomènes de transfert des personnes et des coûts entre régions, selon leur situation vis-à-vis du marché du travail, du chômage, de l'urbanisation, des infrastructures d'aide à disposition.

La deuxième partie de l'hypothèse commune qui affirmait qu'« on peut supposer qu'une part importante des personnes arrivées en fin de droits aboutit, après un délai plus ou moins long, à l'aide sociale » doit être infirmée ou tout au moins fortement relativisée.

En effet, le lien entre fin de droits aux prestations de l'assurance-chômage et dépôt d'une demande auprès de l'aide sociale n'est pas direct selon nos deux enquêtes. La période prise en considération cependant est trop courte (minimum 6

mois/maximum 12 mois selon les personnes) pour avoir un recul suffisant permettant de mesurer le taux de passage d'un régime à l'autre ; les trajectoires individuelles sont généralement plus complexes. Elles intègrent souvent des périodes de maladie, de reprise d'activité à temps partiel ou de réouverture d'un nouveau délai-cadre.

L'ensemble de l'étude a mis en évidence que l'arrivée en fin de droits ou à l'aide sociale ne résulte pas d'un processus linéaire chômage → aide sociale. C'est la combinaison de facteurs exogènes à la personne (tissu économique, conjoncture, etc.) et d'éléments personnels (compétences, situation familiale, réseau, santé, etc.) qui détermine la capacité à s'adapter aux opportunités et aux contraintes du monde professionnel. Pour être efficace, toute action doit prendre en compte ces deux dimensions.

5. CONSTATS ET RECOMMANDATIONS

Les constats et recommandations qui concluent cette étude constituent des pistes de réflexion. Leur mise en œuvre relève de la responsabilité des politiques et des organisations concernées.

Constat 1

L'application et les coûts du dispositif d'aide aux chômeurs en fin de droits et aux bénéficiaires de l'aide sociale varient considérablement d'une région à l'autre. Plusieurs facteurs interviennent dans la « construction » de ces différences :

Le tissu économique (type, taille, densité des entreprises) et donc le marché du travail, ainsi que l'évolution du chômage sont différents dans chaque région et ne réagissent pas de la même manière aux fluctuations de l'économie. Chaque région présente donc des caractéristiques propres en ce qui concerne le taux, l'évolution du chômage, mais aussi le marché de l'emploi.

Le degré d'urbanisation (répartition de la population en zone urbaine ou non urbaine) varie considérablement d'une région à l'autre. Il se traduit par une visibilité sociale plus grande et un réseau relationnel plus dense en zone rurale.

La mobilité géographique des personnes en situation de fragilité va généralement dans le sens d'un déplacement des zones rurales vers les zones urbaines.

L'application du dispositif législatif de prise en charge n'est pas uniforme sur le territoire cantonal. Les pratiques varient non seulement en fonction du contexte économique et social, mais aussi des cultures professionnelles propres à chaque région.

Recommandations politiques

Il y a lieu de réfléchir aux possibilités de renforcer la solidarité entre canton et communes, entre régions et entre communes, et de mieux prendre en compte les charges des centres urbains.

Il est aussi nécessaire de veiller à mieux faire valoir l'accès aux droits aux prestations en région rurale.

Quelques voies pourraient être explorées :

1. Nouvelle répartition des tâches entre canton et commune (désenchevêtrement des tâches).
2. Péréquation financière entre le canton, les régions et les communes.
3. Harmonisation des régimes d'aide cantonaux, particulièrement la LEMC et la LIAS (par exemple : clés de répartition financière à uniformiser).

Recommandations opérationnelles

4. Chercher, avec tous les partenaires publics et privés intéressés, les possibilités de prévention par le développement des réseaux sociaux locaux favorisant l'insertion sociale.
5. Harmoniser les pratiques professionnelles entre les différents services (collaboration interinstitutionnelle) et entre les différentes régions (unité de doctrine dans l'application des législations fédérales et cantonales).
6. Entreprendre une recherche qui mette en parallèle la répartition des dépenses d'aide sociale et les transferts de population en situation de précarisation à deux niveaux :
 - a. entre communes urbaines et rurales au niveau de chaque région ;
 - b. entre régions, en fonction de leur degré d'urbanisation.

Constat 2

Les personnes qui ont les plus grandes difficultés à retrouver un emploi et à éviter une dégradation importante de leur revenu lorsqu'elles en ont trouvé un, présentent des caractéristiques similaires et se retrouvent particulièrement dans les branches de l'hôtellerie/restauration, de la vente et du personnel de maison.

Il s'agit :

- *des femmes*
- *des personnes de plus de 50 ans*
- *des personnes à faibles qualifications professionnelles.*

Le cumul de ces critères multiplie le risque de précarité, voire d'exclusion.

Recommandations politiques

7. Il y a lieu d'améliorer le contrôle des conditions de travail, particulièrement dans certains secteurs utilisant une main-d'œuvre non-qualifiée et sous-rémunérée.
8. Dans certains secteurs, les bas salaires sont une résultante de la faible viabilité économique des entreprises. Pour que les conditions de travail puissent être améliorées ou simplement respectées, la politique d'accompagnement des mutations de ces branches est à maintenir et à renforcer.
9. Le développement de l'Observatoire du marché du travail permettra une meilleure connaissance de l'évolution de l'activité professionnelle et des conditions salariales. Il fournira les éléments d'appréciation indispensables à l'élaboration de mesures politiques et opérationnelles ciblées.

Recommandations opérationnelles

10. Elaborer et mettre en place des processus d'accompagnement adaptés aux besoins des groupes de personnes ayant le plus de difficultés à se réinsérer.
11. Améliorer l'accompagnement des femmes, compte tenu du fait qu'elles sont nombreuses à ne plus chercher de travail une fois arrivées en fin de droits et qu'elles ont tendance à ne plus passer par l'ORP pour effectuer leurs recherches d'emploi.
12. Activer les demandeurs d'emploi dès la première année de chômage, notamment par une utilisation soutenue et cohérente des mesures du marché du travail (MMT) en vue d'atteindre les objectifs définis.
13. Renforcer les possibilités de collaboration interinstitutionnelle entre ORP et CMS notamment, pour l'activation de mesures de stages, de réinsertion ou de réorientation professionnelle, compte tenu du fait que les personnes sont suivies par les ORP.
14. Evaluer les raisons de la non attribution d'une mesure d'insertion professionnelle cantonale (CIP, AITC) aux demandeurs d'emploi et indépendants bénéficiaires de l'aide sociale, compte tenu du fait que les personnes qui ont bénéficié d'une telle mesure ne sont pas arrivées à l'aide sociale.

15. Développer la collaboration entre les services publics et privés concernés et les entreprises pour favoriser, dans la mesure du possible, une insertion professionnelle dans le premier marché et limiter les risques de constitution de ghettos professionnels.

Constat 3

Les ruptures familiales sont la cause directe de plus d'un tiers des arrivées à l'aide sociale. La demande d'aide financière intervient le plus souvent au moment de la séparation du couple. Que ce soit dans cette phase ou lorsque la situation est judiciairement réglée (séparation légale ou divorce), les personnes dans le besoin sont presque toujours des femmes seules avec charge d'enfant(s).

Recommandations politiques

16. La politique familiale doit porter une attention particulière à la situation des familles monoparentales afin d'éviter que le recours à l'aide sociale soit de manière régulière la seule possibilité d'assurer les moyens d'existence.

Recommandations opérationnelles

17. Examiner les possibilités de soutien par le biais de la fiscalité.
18. Faciliter aux femmes seules avec enfant(s) l'accès au marché du travail par le développement de structures d'accueil pour la petite enfance et les écoliers.
19. Réfléchir aux possibilités d'harmoniser les horaires scolaires et professionnels tant au niveau des écoles que de l'adaptation du temps de travail.
