

Städteinitiative Sozialpolitik
Initiative des villes pour la politique sociale
www.staedteinitiative.ch



Berner Fachhochschule
Soziale Arbeit

Aide sociale et changement structurel



20
ANS

de comparaison entre
des villes suisses

Table des matières

Préface	3
Vingt ans de comparaison des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses	4
Contexte initial	4
Comparaison des indicateurs de l'aide sociale : rappel historique	7
Impacts sur l'organisation de l'aide sociale	8
Identification des groupes à risque et adaptation des mesures dans les villes	9
<i>Enfants, jeunes et familles monoparentales</i>	10
<i>Jeunes adultes</i>	10
<i>Bénéficiaires plus âgés et bénéficiaires de longue durée</i>	11
<i>Mobilité spatiale des bénéficiaires de l'aide sociale</i>	11
<i>Conséquences liées à la révision des assurances sociales (AI, AVS)</i>	11
Bilan et perspectives	12
Changement structurel du marché du travail et évolution de l'aide sociale	13
Aspects du changement structurel	13
<i>Déplacement de l'emploi entre les secteurs économiques</i>	13
<i>Déplacement de l'emploi entre les branches économiques</i>	14
<i>Moins d'activités routinières et moins de personnel peu ou moyennement qualifié requis</i>	17
Modifications induites par le changement structurel	18
<i>Élévation du niveau de formation de la population</i>	18
<i>Risque croissant de chômage de longue durée pour les personnes peu qualifiées et les personnes âgées</i>	20
<i>Réaction aux nouveaux risques dans le système de sécurité sociale</i>	21
Evolution dans l'aide sociale	24
<i>Tendances dans le taux d'aide sociale</i>	24
<i>Personnes âgées et personnes peu qualifiées davantage exposées</i>	26
<i>L'aide sociale garante du minimum vital à long terme</i>	28
Conclusion	30
Bibliographie	31

Impressum

Edition

Initiative des villes pour la politique sociale

L'Initiative des villes pour la politique sociale représente les intérêts sociopolitiques de villes suisses et s'engage pour une meilleure coordination de l'Etat social. Forte de quelque 60 villes membres, elle constitue une section de l'Union des villes suisses.

Auteurs

Michelle Beyeler, Renate Salzgeber et Claudia Schuwey
Haute école spécialisée bernoise | Travail social
Hallerstrasse 10, 3012 Berne
www.soziale-arbeit.bfh.ch

Traduction

Dorothee Ecklin

Couverture

Ennio Leanza, Keystone

Commande et informations

Initiative des villes pour la politique sociale
Secrétariat, c/o Ville de Winterthur, Affaires sociales
Case postale, Lagerhausstrasse 6, 8402 Winterthur
info@staedteinitiative.ch, www.staedteinitiative.ch

Octobre 2019

Préface

Chère lectrice, cher lecteur,

Voilà vingt ans que plusieurs villes comparent chaque année des données de référence relatives à l'aide sociale. Cet anniversaire nous donne l'occasion de rappeler l'histoire de ce projet et de procéder à une analyse des évolutions sur une période plus longue. Dans la première partie de la présente brochure, l'auteure longtemps attirée du rapport sur les indicateurs de l'aide sociale évoque ainsi les principaux jalons et les répercussions de ce travail de comparaison.

Des indicateurs contre une boule de cristal

L'étude des données et les discussions scientifiques ont en effet motivé les services sociaux des villes à innover leur pratique. Grâce à l'analyse des chiffres et des faits, il a été possible de dégager rapidement des tendances et de réagir en conséquence. Autre acquis, et non des moindres : le rapport sur les indicateurs de l'aide sociale a permis d'objectiver les débats politiques et médiatiques.

Dans la deuxième partie, les auteures actuelles du rapport, Michelle Beyeler et Claudia Schuwey, se penchent sur le changement structurel intervenu dans le marché du travail ces vingt dernières années et ses conséquences sur l'aide sociale. Elles constatent ainsi que les personnes sans formation professionnelle ont aujourd'hui davantage de difficultés à s'assurer un revenu. Ce groupe connaît en effet une augmentation sensible du chômage de longue durée, et plus particulièrement les personnes de 50 ans et plus. La main-d'œuvre recherchée est bien formée, flexible et résistante au stress ; les activités routinières disparaissent à mesure que se développe la numérisation.

Les perdants de la société du savoir

Simultanément, le niveau de formation moyen de la population suisse fait un bon considérable. Et le couperet de la formation monte d'un cran : l'économie exige davantage de personnes hautement qualifiées et les personnes moyennement formées ont de plus en plus de difficultés à trouver un poste de travail qui leur garantisse un niveau de vie décent. Ces dernières n'ont souvent plus d'autre alternative que de se tourner vers le service social : dans les 14 villes impliquées dans la comparaison des indicateurs, 54% des bénéficiaires de l'aide sociale adultes ne disposent d'aucune formation professionnelle. Il convient donc d'améliorer les possibilités de formation et de perfectionnement, de sorte à réduire le nombre des perdants du changement structurel. Il faut aussi quelqu'un qui finance ces mesures.

Fonds de la Confédération pour la formation

Une première approche pourrait venir de la loi sur la formation professionnelle. Jusqu'à présent, aucun fonds n'a été accordé sur cette base à l'aide sociale. Il est pourtant avéré que les villes et les communes investissent déjà aujourd'hui des sommes considérables sur le budget de l'aide sociale pour promouvoir l'acquisition de compétences de base – et ce, quand bien même le besoin de rattrapage est clair. Dans le cadre du prochain message relatif à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI) qui devrait être adopté par le Conseil fédéral au cours du premier trimestre 2020 à l'attention du Parlement, un premier objectif intermédiaire semble en passe d'être réalisé : un montant de 40 millions de francs devrait être dégagé pour promouvoir les compétences de base et la qualification professionnelle chez les bénéficiaires de l'aide sociale, comme le demande la motion 18.3537 «Un emploi grâce à une formation» déposée par Kurt Fluri.

La guillotine des 56 ans

Le taux d'aide sociale dans la tranche d'âge 56-64 ans est passé en dix ans de 3,3% à 4,8%, soit une forte progression. Mais on découvre que le risque de dépendre d'un soutien marque aussi une hausse sensible de 4,9% à 5,7% pour les personnes âgées entre 46 et 55 ans. Ces catégories d'âge cumulent plusieurs problématiques : formation professionnelle inexistante ou mal adaptée, accès plus difficile au marché du travail, santé fragile. Cependant, les systèmes en amont de l'aide sociale ont aussi un impact, dans la mesure où l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité n'offrent plus un filet de sécurité sociale absolu. Tous ces facteurs réunis font qu'il revient finalement souvent à l'aide sociale de garantir une base existentielle minimale à long terme.

Le Conseil fédéral a reconnu le problème des chômeurs d'un certain âge arrivés en fin de droits et la nécessité d'intervenir, et propose ainsi une rentepont dès l'âge de 60 ans. L'Initiative des villes salue expressément cette initiative : sans forcément permettre de décharger beaucoup l'aide sociale, cette prestation transitoire comble certainement une lacune dans le système. Bien que petit, c'est un pas essentiel dans la bonne direction.

*Nicolas Galladé
Président de l'Initiative des villes pour
la politique sociale Conseiller municipal
de Winterthur*

Vingt ans de comparaison des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses

Renate Salzgeber

L'aide sociale constitue un pilier majeur de la politique sociale des villes. Jusqu'à la fin des années 1990, on ne disposait d'aucune base de données complète permettant de rendre compte de l'évolution dans ce domaine et des problèmes spécifiques aux groupes de population concernés. Plusieurs villes ont donc décidé de créer une statistique en matière d'aide sociale. La première étape a consisté à établir des bases définitives afin de pouvoir comparer les données de l'aide sociale des villes de différents cantons. C'est ainsi qu'à vu le jour, il y a 20 ans, le premier rapport comparatif des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses. L'objectif à cet égard est double :

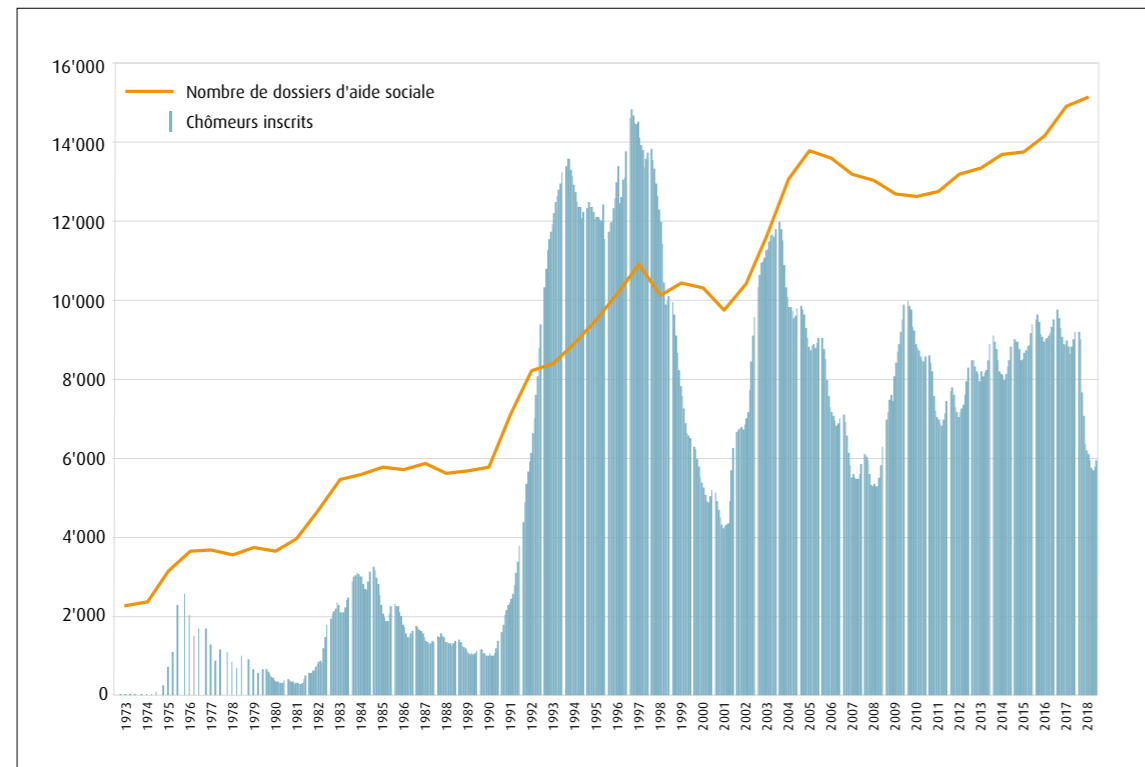
premièrement, obtenir une vue d'ensemble de l'évolution de l'aide sociale à l'appui de statistiques et, deuxièmement, offrir aux villes une base de discussion technique interne et source d'apprentissage mutuel. Les principales questions qui se posent depuis toujours dans ce cadre sont diverses : Quelles sont les mesures efficaces ? Comment d'autres villes gèrent-elles les groupes à risque ? Quelles adaptations d'ordre organisationnel permettent d'optimiser le processus et l'efficacité du travail social ? Quelles sont les tendances principales ?

Les deux premiers chapitres ci-après rappellent le contexte historique et l'évolution de la comparaison des indicateurs de l'aide sociale. S'ensuit une appréciation des acquis et des mesures que ce reporting annuel et systématique ainsi que les échanges intenses entre les villes ont rendu possibles.

Contexte initial

La grave récession des années 1990 et la longue phase de stagnation économique qui lui a succédé se traduisent par une hausse sensible du chômage en Suisse.

Figure 1 : Evolution du nombre des chômeurs et des dossiers à l'aide sociale dans la ville de Zurich



Source: Direction des affaires sociales, ville de Zurich

Le phénomène s'accompagne rapidement d'une arrivée massive de personnes à l'aide sociale. La figure 1 montre l'évolution du nombre des chômeurs et des dossiers à l'aide sociale dans la ville de Zurich : les deux épisodes de croissance importante du chômage, au début des années 1990 puis après le ralentissement économique du début des années 2000, entraînent un mouvement identique dans le nombre des dossiers à l'aide sociale. On constate cependant que l'inverse n'est pas avéré puisque ce nombre ne connaît pas un recul significatif durant les périodes de reprise économique. En outre, le taux d'aide sociale – à savoir la part des personnes au sein de la population résidante qui perçoivent des prestations sociales – s'est également maintenu à un niveau élevé après les périodes de récession économique, comme le montre l'exemple de la ville de Berne sur la figure 2.

Cette hausse du nombre de dossiers induit simultanément une croissance des coûts à la charge de l'aide sociale économique, laquelle se répercute – à tout le moins en Suisse alémanique – directement sur les finances communales. Ce mécanisme est à l'origine de l'intérêt particulier suscité par ce domaine de la sécurité sociale : Pourquoi le nombre des dossiers et les coûts augmentent-ils à ce point ? Qu'est-ce qui influence cette évolution ? Est-ce également le cas dans d'autres villes, communes ou cantons ? Quels sont les groupes de population qui dépendent particulièrement souvent de l'aide sociale ? Quelles possibilités ont les communes d'agir sur cette évolution ?

L'augmentation du chômage a pour corollaire une augmentation consécutive des dossiers d'aide sociale, mais l'inverse n'est pas avéré et la baisse du chômage n'a que peu d'effet sur l'aide sociale.

Compte tenu de la structure fédérale de l'aide sociale et du système des cantons alémaniques qui délèguent l'organisation de l'aide sociale aux communes, répondre à ces questions était difficile. On ne disposait à l'époque d'aucune statistique officielle de l'aide sociale. Cependant, l'introduction de l'informatique dans la gestion des dossiers a permis aux villes et grandes communes d'établir des statistiques relatives au recours à l'aide sociale à partir des années 1990. Ces données serviront de base aux premières comparaisons des indicateurs de l'aide sociale. Mais la comparabilité effective s'est vite avérée encore très complexe du fait des divergences dans la définition et l'analyse des dossiers. La nécessité de discuter et d'intervenir au niveau des notions utilisées, des modes d'évaluation des données et des implications sociopolitiques des résultats obtenus apparaît en toute évidence.

L'introduction de systèmes de gestion des dossiers électronique a permis des évaluations et des comparaisons statistiques.

Les villes et les grandes communes ont ressenti très profondément les changements dans le domaine social. Importants centres sociopolitiques, ces lieux sont généralement la scène où se jouent en premier les problèmes sociaux. A ce titre, les villes et les grandes communes d'agglomération se distinguent nettement des communes situées dans un environnement plus rural.¹

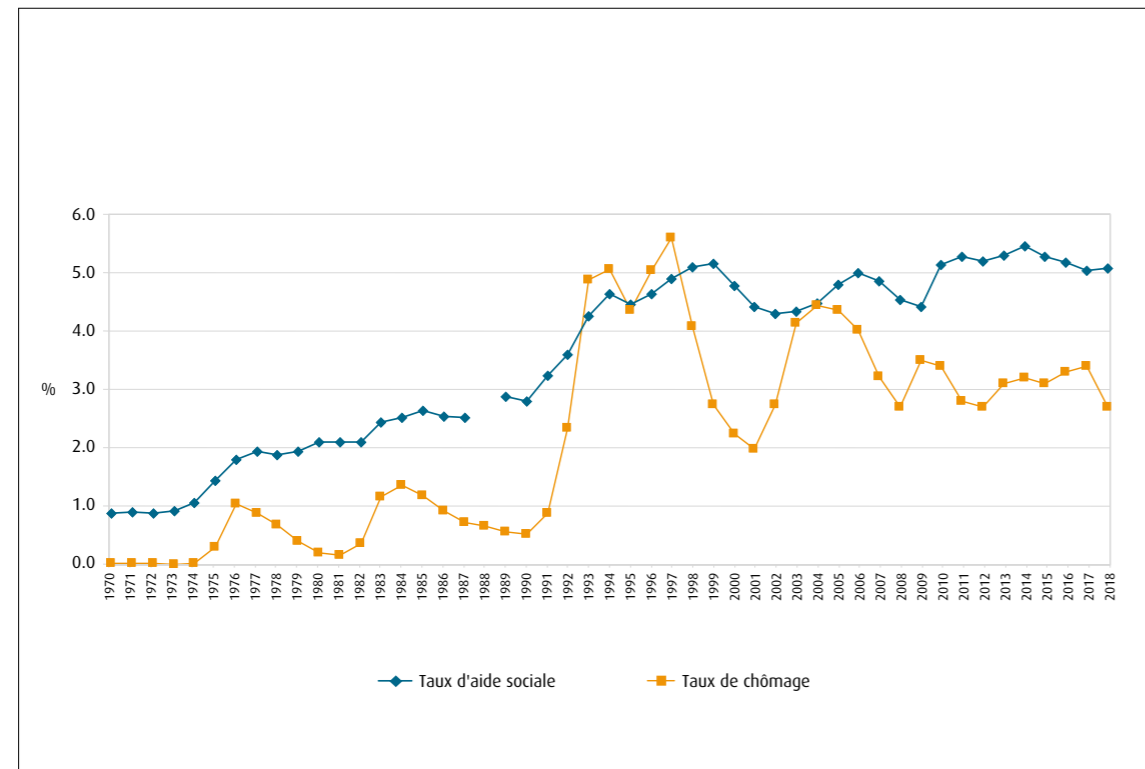
Alors même que la majorité de la population vit en zone urbaine, les villes n'ont, jusque dans les années 1990, pratiquement aucune voix au chapitre sur les questions de politique sociale au niveau national. Mise à part la hausse sensible du taux d'aide sociale, les problèmes de drogue constituaient alors leur principale préoccupation. Au vu de cette situation, les grandes villes étaient unanimes à revendiquer la nécessité d'être entendues et de pouvoir participer à la politique fédérale de sécurité sociale. C'est dans ce contexte qu'une quarantaine de villes

se sont réunies pour former en 1995 l'Initiative des villes « Pour l'amélioration de la protection sociale ». La communauté d'intérêts jusqu'à encore informelle s'officialise ensuite, change de nom pour devenir l'« Initiative des villes pour la politique sociale » et se positionne en tant qu'organisation spécialisée de l'Union des villes suisses.² En deux décennies, l'Initiative des villes pour la politique sociale s'impose comme un interlocuteur écouté dans le débat de politique sociale au niveau national. Dès le début, l'échange au niveau technique sur la conception de l'aide sociale et le développement de mesures efficaces et pratiques font partie des objectifs essentiels de l'Initiative des villes. Son domaine d'activité comprend aussi l'organisation de congrès sur des thèmes sociopolitiques d'actualité ou encore l'élaboration de prises de position et de réponses à des consultations.

Comparaison des indicateurs de l'aide sociale : rappel historique

Les délégations des services sociaux de neuf villes membres de l'organisation (Bâle, Berne, Bienne, Lucerne, St-Gall, Schaffhouse, Winterthour et Zurich) lancent les travaux de base en 1997 dans le cadre

Figure 2 : Evolution du nombre des chômeurs et du taux d'aide sociale dans la ville de Berne



Source : Service social, ville de Berne

Note : le taux d'aide sociale se base jusqu'en 2009 sur la population résidente moyenne puis, à partir de 2010, sur la population résidente légale à la fin de l'année précédente ; le taux de chômage se base sur les personnes actives selon les recensements de la population (définition avant 2000 : dès 6 heures/semaine ; à partir de 2000 : dès 1 heure/semaine)

d'ateliers et avec le soutien d'une société de conseil allemande.³ Dans la mesure où l'Allemagne pratiquait un système de reporting en matière sociale qui incluait aussi le domaine de l'aide sociale, il était utile de pouvoir bénéficier de cette expérience. L'objectif du projet était d'obtenir pour l'année 1998 une « comparaison intercommunale des indicateurs de l'aide sociale basée, de manière pragmatique, sur un nombre raisonnable de données comparables ».⁴

Dès 1997, les villes ont posé des bases importantes permettant une statistique comparative dans le domaine de l'aide sociale.

Les différentes bases légales des cantons avaient conduit à une grande diversité dans la manière de concevoir et d'organiser l'aide sociale. Il a donc fallu tout d'abord définir précisément quelles personnes composent le groupe des bénéficiaires de l'aide sociale et comment ce groupe peut être délimité par rapport aux bénéficiaires d'autres prestations sous condition de ressources. L'exercice nécessite de préciser qui perçoit l'aide sociale économique et qui obtient une autre forme de prestations liées à un besoin, p. ex. des prestations complémentaires à l'AI ou à l'AVS. Par ailleurs, seuls les cas d'aide sociale de nature financière sont considérés. Le groupe exclut ainsi par définition les personnes bénéficiant uniquement d'un conseil ou pour lesquelles l'aide sociale ne fait que gérer le budget. Il a fallu également déterminer à quelles conditions un cas constitue un nouveau dossier et quand il est considéré comme liquidé : un individu travaillant de manière sporadique n'a pas forcément droit à l'aide sociale chaque mois et peut ensuite cesser de bénéficier de prestation – il est donc judicieux d'attendre un certain temps avant de clore son dossier. Les villes ont ainsi fixé un délai : dès lors qu'une personne ne reçoit plus d'aide sociale pendant six mois, son cas est considéré comme liquidé. Si cette personne sollicite plus tard à nouveau l'aide sociale, son dossier est compté au nombre des nouveaux cas. En pratique, cela signifie une nouvelle analyse de situation et potentiellement une autre personne de référence au service social concerné.

Les villes ont convenu de définitions identiques pour la statistique. Il en est résulté également une uniformisation de la pratique en matière d'aide sociale.

Ce processus de définition, d'apparence plutôt technique, a par la suite une influence déterminante sur le fonctionnement de l'aide sociale. Les neuf villes alors impliquées étant aussi représentées dans d'autres organisations spécialisées en matière d'aide sociale (conférences sociales, CSIAS, etc.), les définitions adoptées contribuent à une forme d'harmonisation de la pratique en matière d'aide sociale d'autres villes, communes et services sociaux régionaux de divers cantons.

Les travaux aboutissent ainsi à la comparaison provisoire d'une première série d'indicateurs de l'aide sociale portant sur l'année 1998 et calculés à partir de cet ensemble de données de base précisément définies. Au nombre des éléments d'emblée constitutifs du projet figurent non seulement la structure des bénéficiaires de l'aide sociale, en soi et par rapport à la population résidente, mais aussi la durée du recours à l'aide sociale, les motifs de sortie de l'aide sociale, les causes du recours à l'aide sociale ainsi que les données relatives aux dépenses et revenus de l'aide sociale.

En 1998 est élaboré le premier rapport sur les indicateurs de l'aide sociale dans des villes. Le document n'est pas publié mais l'exercice a donné lieu à des échanges intenses sur le plan technique et permis une amélioration de la qualité des données.

Le rapport de 1998 n'est toutefois pas publié : la qualité des données utilisées manquait en effet de fiabilité puisque toutes les villes n'avaient pas pu intégrer les nouvelles définitions dans leur système, nouvellement ou déjà implanté, de gestion des dossiers. Néanmoins, le résultat est encourageant dans la mesure où les discussions liées à ce premier jet ajustent la pratique et les villes profitent beaucoup de cet échange hautement spécialisé. C'est ainsi que le premier rapport publié sur les indicateurs de l'aide sociale porte finalement sur l'année 1999 et paraît en 2000, avec le soutien d'un autre bureau de conseil allemand, déjà auteur de plusieurs rapports en matière d'aide sociale édités en Allemagne et également actif dans le domaine.

En 2000 a paru la première comparaison des indicateurs basée sur les données validées de 1999.

¹ P. ex. OFS 2018

² Meier (2015) fournit un historique détaillé de la création et du positionnement de l'Initiative des villes pour la politique sociale.

³ Kienbaum Management Consultants GmbH.

⁴ Extrait du premier rapport sur les indicateurs de l'aide sociale, édité en 1998 (traduction)

De son côté, l'Office fédéral de la statistique (OFS) avait aussi lancé dès 1997 des travaux approfondis dans le but de créer une statistique suisse de l'aide sociale (SAS). Il est donc naturellement associé au travail de définition et à l'établissement du rapport. Cette collaboration permet de garantir que les bases déjà mises au point par les villes puissent alimenter la statistique suisse et de parvenir à une harmonisation des données : les villes, pour leur part, reprennent les travaux de définition réalisés par l'OFS⁵ et ce dernier, pour sa part, intègre dans la statistique nombre de définitions arrêtées par les villes. Vu l'organisation très fédéralisée de l'aide sociale, la création de la SAS représente un processus extrêmement complexe. C'est ainsi que, dans un premier temps, les données ne sont recueillies que dans un échantillon de communes de quelques grands cantons et les résultats extrapolés. Fournir des données à l'OFS⁶ constituait en effet une charge fastidieuse, en particulier pour les services sociaux de petite taille qui ne disposaient pas en core de logiciels de gestion des dossiers.

Pour le rapport sur les indicateurs de l'aide sociale, les données de base étaient alors toujours fournies par les villes (p. ex. nombre de bénéficiaires de l'aide sociale par groupe d'âge déterminé) et le calcul de ces chiffres réalisé individuellement par chacune d'elle en référence aux définitions communes. Pour la SAS, les données étaient prises directement de chaque dossier pour chaque personne soutenue, puis livrées à l'OFS qui se chargeait ensuite de les contrôler et de les harmoniser pour calculer sur cette base apurée les indicateurs de l'aide sociale. Certaines villes et communes nécessitent toutefois plusieurs années avant de pouvoir transmettre des données complètes et de qualité.

Dès 2009, la comparaison des indicateurs se base sur les données de la statistique suisse de l'aide sociale. Ceci a permis d'intégrer au projet d'autres villes intéressées.

Finalement, ce n'est qu'en 2009 que les données de la SAS atteignent une qualité suffisante pour servir de base à l'élaboration du rapport sur les indicateurs de l'aide sociale.⁷ Pour les dix premières éditions, les villes impli-

quées préparent chaque fois elles-mêmes les données de base qu'elles transmettent aux rédacteurs. Dans la mesure où ce processus représente un travail considérable pour les administrations, il n'a jamais été possible durant cette période d'augmenter le nombre de villes participantes ; certaines se sont retirées momentanément du projet, notamment Lausanne et Bienne, d'autres s'y sont associées comme Uster et Frauenfeld (à titre provisoire). La possibilité d'utiliser la SAS comme base de données change la donne et encourage plusieurs villes à se rallier au projet, leur nombre passant alors à 13 puis à 14 dès l'année de rapport 2015. Actuellement, le rapport sur les indicateurs de l'aide sociale implique les villes de Bâle, Biel/Bienne, Coire, Lausanne, Lucerne, Schaffhouse, Schlieren, St-Gall, Uster, Wädenswil, Winterthur, Zoug et Zurich. Plusieurs villes de Suisse romande sont sollicitées en 2018 afin de les motiver à participer au rapport et d'amplifier ainsi la portée du projet.⁸

Impacts sur l'organisation de l'aide sociale

Les échanges au niveau technique et la définition des bases permettant une comparaison pertinente des indicateurs de l'aide sociale influent durablement sur la pratique des services sociaux. L'augmentation massive des dossiers durant les années 1990 démontre – notamment sur la base des premiers rapports – l'importance de considérer les nouveaux cas comme une catégorie à part et de les soumettre à une analyse. Les statistiques relatives à la durée du recours à l'aide sociale sont sans appel : plus une personne peut sortir rapidement de l'aide sociale, moins elle court le risque d'y revenir.

La comparaison des indicateurs et les discussions techniques ont conduit à des innovations au sein des services sociaux des villes.

Sur ce constat, les villes pionnières mettent en place une phase dite de première prise de contact et créent des services spéciaux, centralisés, chargés de mettre à disposition du public des informations d'accès facile sur les offres de conseil et de soutien disponibles en ville (p. ex. centres sociaux répartis sur le territoire de la commune

ou espaces centraux ouverts au public). Tout un chacun peut ainsi se renseigner sur ses droits et ses devoirs en lien avec un recours à l'aide sociale et déposer une demande ad hoc avec les documents correspondants. Une fois enregistrées, les personnes ayant déposé pour la première fois une demande d'aide sociale sont rapidement convoquées à un entretien avec un travailleur social pour clarifier leur droit à des prestations. En présence de situations problématiques particulières – endettement, entre autres – les intéressés sont renvoyés vers d'autres services de conseil ou systèmes de prestation de la sécurité sociale (triage).

Introduction du premier entretien et processus standardisé de l'ouverture des dossiers : un service central fait une première évaluation des personnes qui s'annoncent à l'aide sociale et les adresse aux services compétents. Car une clarification et une intervention rapides sont souvent essentiels.

Autrement, le cas est admis à l'aide sociale et une première évaluation des ressources et de la situation actuelle du demandeur effectuée. Le dossier est attribué au service de consultation responsable, lequel peut engager un processus de conseil approfondi et solliciter un team professionnel spécialisé notamment en matière d'insertion professionnelle. Les expériences positives, l'échange entre les villes et l'intégration de ces acquis par les organisations spécialisées de l'aide sociale incitent les services sociaux des grandes villes ainsi que les centres sociaux régionaux à pratiquer ce système. Ainsi débute une forme de standardisation dans la pratique de prise en charge des cas à l'aide sociale.

Identification des groupes à risque et adaptation des mesures dans les villes

Les services sociaux répondent avec flexibilité aux nouvelles problématiques apparues ces dernières années. Les indicateurs de l'aide sociale montrent clairement quels groupes de population sont surreprésentés dans l'aide sociale et révèlent rapidement l'existence de nouvelles situations à risque. Les problèmes structurels liés à l'évolution de la société et de l'économie, les réductions de prestations dans les assurances sociales et les difficultés d'insertion professionnelle chez les personnes à capacité restreinte condamnent une part de la population à dépendre durablement de l'aide sociale. Les figures

1 et 2 montrent clairement que le nombre des dossiers d'aide sociale (à Zurich) ou le taux d'aide sociale (à Berne) augmente parallèlement, parfois avec un léger décalage, au nombre des chômeurs respectivement au taux de chômage. Mais l'aide sociale est moins directement sujette aux changements conjoncturels à court terme, et se réduit peu ou beaucoup moins que le chômage dans les périodes de reprise économique car certaines personnes restent exclues du marché du travail pour des raisons d'ordre structurel et dépendent donc plus longtemps d'un soutien.

Les changements structurels sur le marché du travail font que les personnes sans formation professionnelle et celles à capacité restreinte sont plus exposées qu'avant au risque de devoir s'inscrire au chômage et d'arriver en fin de droits. Les évolutions sociétales, notamment le nombre croissant de familles monoparentales, a aussi constitué un facteur expliquant la hausse des ménages contraints de recourir à un soutien étatique pour assurer le minimum vital.

Dans ce contexte, on ne peut que logiquement constater que le nombre absolu des bénéficiaires de l'aide sociale est plus élevé aujourd'hui qu'autrefois. L'évolution sur une longue période à Zurich et à Berne illustre bien cette situation, avec une nette hausse des dossiers dans les années 1990 et jusqu'au milieu de l'année 2000 (figure 1). L'augmentation du taux d'aide sociale s'avère particulièrement marquée dans les années 1990 (figure 2).

Le taux d'aide sociale en Suisse n'a guère évolué depuis 2005.

Au niveau suisse également, le nombre des personnes soutenues par des prestations de l'aide sociale est passé de 237 500 personnes en 2005 à 278 300 en 2017, soit une augmentation de 17%. Cependant, si l'on tient compte de l'importante croissance démographique enregistrée durant cette période, le taux d'aide sociale est resté relativement stable depuis 2005 (+0,1 points %).

⁵ Les premiers préparatifs sont déjà menés dans le cadre du programme national de recherche n° 45 «Problèmes de l'Etat social» réalisé dans les années 1990.

⁶ Au début des relevés, les données étaient encore livrées à l'OFS sous la forme de disquettes voire de formulaires imprimés. La fourniture de données électroniques sur support informatique n'intervient que plus tard.

⁷ L'harmonisation des données entreprise par l'OFS a pour résultat que les évaluations tirées de la SAS ne correspondaient plus toujours aux évaluations effectuées par les villes elles-mêmes (cf. rapport 2019, chapitre 2). Les villes doivent en conséquence composer avec ces écarts avant la conversion.

⁸ Les rapports de 1999 à 2003 sont établis par le bureau de conseil allemand con_sens GmbH, Hamburg, ceux de 2004 à 2006, par le bureau sofrag, Stäfa, et les rapports dès 2007 par la Haute école spécialisée bernoise, Travail social. L'éditeur du rapport est toujours un responsable administratif de l'une des villes participantes, sur mandat de l'Initiative des villes.

⁹ Les personnes à l'âge de la retraite obtiennent en général des prestations complémentaires (CP) à la rente AVS si leur revenu ne suffit pas à garantir le minimum vital. Les personnes de ce groupe d'âge qui dépendent de l'aide sociale sont donc plutôt rares, se limitant à celles qui, pour des raisons particulières, n'ont aucun droit à des PC ou que de manière réduite. La part de ce groupe de population a augmenté ces dernières années, réduisant proportionnellement le taux d'aide sociale.

Le taux d'aide sociale chez les personnes de moins de 65 ans a aussi légèrement augmenté (+0,3 points %).⁹ Après une forte hausse du nombre des dossiers d'aide sociale dans les années 1990, l'évolution est globalement proportionnelle à la croissance démographique. Grâce à un conseil ciblé, à la création de mesures ad hoc ou à l'adaptation de mesures existantes, l'aide sociale aura su soutenir une partie des personnes concernées et les aider à réintégrer le marché du travail (surtout les jeunes adultes) ou à obtenir des prestations d'assurance sociale.

Enfants, jeunes et familles monoparentales

Audès de la comparaison des indicateurs de l'aide sociale, il a toujours été vrai que la part des enfants et des jeunes vivant dans des ménages bénéficiaires de l'aide sociale est disproportionnée. Les plus touchés sont les enfants qui grandissent chez l'un seulement de leurs deux parents (familles monoparentales), le plus souvent la mère. A l'appui des échanges spécialisés en matière d'aide sociale, les villes mettent en place des offres ciblées pour les personnes élevant seules leurs enfants, notamment les jeunes femmes. En outre, une attention accrue est portée aux enfants et aux jeunes eux-mêmes concernés et des mesures de soutien sont adoptées en coordination avec d'autres services de l'administration municipale. En font partie l'amélioration de la prise en charge extrascolaire, la création de places de crèche, des mesures de développement de la petite enfance, le travail social en milieu scolaire, un accompagnement étroit dans le choix professionnel ou le coaching durant l'apprentissage. Les parents professionnellement peu qualifiés et donc aussi peu rémunérés dépendent toutefois aussi souvent – d'autant s'ils ont plusieurs enfants – de l'aide sociale pour compléter leurs propres revenus. Là encore, il convient avant tout de soutenir les enfants et les jeunes de sorte à leur offrir une formation et la perspective de pouvoir vivre sans recours à l'aide sociale.

Observer en détail et agir préventivement : les enfants des bénéficiaires de l'aide sociale sont placés au centre des préoccupations et soutenus spécifiquement. Les villes échangent sur des programmes et des mesures efficaces.

D'une part, les mesures comprennent un soutien financier aux parents, seuls ou en ménage commun, et une assistance dans l'exercice ou la recherche d'une activité lucrative. D'autre part, elles visent à optimiser les chances des enfants de se former et à leur garantir de pouvoir mener leur existence de manière indépendante.

Plusieurs rapports sur les indicateurs de l'aide sociale consacrent un chapitre spécial à cette thématique, avec une analyse plus précise de la problématique spécifique à ces groupes à risque.¹⁰

Jeunes adultes

Au début des années 2000, de nombreuses villes constatent une hausse sensible du taux d'aide sociale chez les jeunes adultes. En raison du nouveau ralentissement économique et des rapides changements structurels dans l'économie, ceux d'entre eux qui n'ont pas suivi de formation n'ont pratiquement plus aucune chance de trouver un travail. Les villes réagissent rapidement en adoptant des mesures ciblées pour ce groupe d'âge. Dans le cadre des travaux en lien avec le rapport sur les indicateurs de l'aide sociale de 2004, les mesures prises par les villes impliquées sont discutées et font l'objet d'un chapitre spécial, avec l'objectif de procéder à une analyse deux ans plus tard pour déterminer les plus efficaces et de consolider l'offre des villes en conséquence. A cet égard, les équipes spécialisées en matière d'aide aux jeunes adultes mises en place dans les services sociaux, les mesures prises par les cantons au niveau du suivi en formation professionnelle ou encore les adaptations au niveau des prestations sous condition de ressources, notamment les bourses, s'avèrent très efficaces au point de permettre un recul sensible du taux d'aide sociale dans ce groupe d'âge.

Les mesures coordonnées sont efficaces et permettent de réduire le taux d'aide sociale chez les jeunes adultes.

Le rapport de 2017 (paru en 2018) rend compte d'une étude, fondée sur une enquête longitudinale, qui indique dans quelle mesure les adolescents et jeunes adultes ayant grandi dans des ménages bénéficiaires de l'aide sociale ont réussi à s'affranchir du système. Il s'avère ainsi que les formes de soutien destiné aux enfants, aux adolescents et aux jeunes adultes permettent très souvent de les rendre indépendants de l'aide sociale. Ce type d'évaluation est possible grâce à des recoupements de données sur plusieurs années, tirées de séries temporelles de longue durée.

¹⁰ Rapport sur les indicateurs de l'aide sociale 2010, 2016 et 2017.

Bénéficiaires plus âgés et bénéficiaires de longue durée

Le taux d'aide sociale chez les personnes de plus de 50 ans et jusqu'à l'âge de la retraite s'est rapproché de la moyenne nationale et la dépasse même aujourd'hui dans certaines villes. Autrefois relativement minime, la part des personnes âgées encore aptes à travailler (âge moyen compris entre 50 et 65 ans) qui nécessitent un soutien et dépendent de l'aide sociale a aussi augmenté ces dernières années, au mieux stagné durant les périodes de haute conjoncture. Comme d'autres, ce groupe d'âge doit affronter plusieurs problèmes d'ordre structurel. Après avoir perdu leur job et épuisé leur droit au chômage, les personnes d'un certain âge souffrant de problèmes de santé, tout comme celles sans formation professionnelle ou formées dans un domaine évincé par le changement structurel économique, n'ont plus guère d'espoir de retrouver un emploi. Une fois leur fortune épuisée et à défaut d'obtenir une rente AI, l'aide sociale constitue pour elles le dernier filet propre à leur garantir un minimum vital. Grâce au système des prestations complémentaires à la rente AVS, le seuil de l'arrivée à l'âge de la retraite coïncide ensuite avec une nette réduction du taux d'aide sociale.

Les services sociaux se penchent également en détail sur cette catégorie des bénéficiaires de l'aide sociale âgés mais non encore à la retraite. Pour bon nombre d'entre eux, l'insertion professionnelle ne constitue souvent plus une option réaliste et seules des mesures d'intégration sociale permettent encore d'améliorer ou de stabiliser leur situation. « Trop malades pour le marché du travail, mais en trop bonne santé pour une rente AI »¹¹, ces personnes se voient condamnées à dépendre de l'aide sociale pour plusieurs années. L'aide sociale remplit là de fait une fonction de rente sociale.

Grace aux indicateurs, il est possible de détecter rapidement les problèmes et de proposer des solutions : les villes remarquent très tôt l'augmentation des personnes de plus de 50 ans à l'aide sociale et, de ce fait, induisent la politique fédérale à se pencher également sur la question.

Sur ce point également, les discussions au niveau technique entre les villes contribuent à une forme d'alignement dans la pratique de l'aide sociale (par exemple, exemption de l'obligation de participer à des programmes d'insertion professionnelle durant les années précédant la retraite). De leur côté, les milieux politiques recon-

naissent aussi ces problématiques et envisagent plusieurs approches de solution. La CSIAS propose fin 2018 de soutenir les chômeurs âgés ayant épuisé leur droit par des prestations complémentaires plutôt que par l'aide sociale. Le Conseil fédéral, en accord avec les partenaires sociaux, soumet au printemps 2019 une proposition visant à soutenir financièrement les chômeurs de plus de 58 ans après épuisement de leur droit, laquelle est en cours d'examen. Reste à voir si et, le cas échéant, dans quelle mesure ces propositions peuvent soulager l'aide sociale étant donné que leur impact dépendra des conditions concrètes d'octroi.¹²

Mobilité spatiale des bénéficiaires de l'aide sociale

Les villes impliquées dans la comparaison des indicateurs de l'aide sociale se sont aussi intéressées à la mobilité spatiale des bénéficiaires de l'aide sociale en 2015. Les rapports sur plusieurs années montrent déjà que le montant des prestations sociales ne varie guère d'une ville à l'autre. Les différences minimales constatées s'expliquent avant tout par le niveau des loyers. Il n'empêche ; l'idée que les personnes touchant des aides déménagent plus souvent dans les grandes villes au motif qu'elles y seraient avantagées reste ancrée dans les esprits. L'analyse prouve cependant que le phénomène d'immigration dans les services sociaux des villes n'est que très limité. Le débat sur ce point a donc pu être objectivé.

Conséquences liées à la révision des assurances sociales (AI, AVS)

Les adaptations des systèmes de la sécurité sociale en place donnent aussi toujours lieu à discussion dans les villes. Relevant de la compétence des communes (ou du canton), l'aide sociale en soi n'est que peu représentée au niveau fédéral où sont décidées les révisions des assurances sociales. En une vingtaine d'années et avec l'appui de l'Union des villes suisses, l'Initiative des villes pour la politique sociale a obtenu que les villes soient désormais considérées et associées en tant que partenaires sociopolitiques.

¹¹ Selon Martin Waser, ancien conseiller municipal de Zurich et président de l'Initiative des villes pour la politique sociale de l'automne 2009 au printemps 2014.

¹² Rapport sur les indicateurs de l'aide sociale 2012 et 2014.

La question du financement de l'aide sociale, pilier essentiel de la sécurité sociale en Suisse, demeure toutefois ignorée. Après le nouvel échec du projet de loi cadre fédérale sur l'aide sociale, les cantons restent seuls compétents pour concevoir et organiser l'aide sociale – avec pour corollaire autant de différences dans la réglementation du financement du système.

Le durcissement des conditions d'octroi des rentes AI conduit une partie des personnes souffrant de problèmes de santé à dépendre durablement de l'aide sociale, entraînant de fait un report des dépenses épargnées par l'assurance-invalidité sur l'aide sociale. De même, les deux révisions de l'assurance-chômage et la réduction du droit aux indemnités ne font que précipiter le transfert des chômeurs sans autres sources de revenus (conjoints ou fortune) vers l'aide sociale à long terme. Dans ce contexte, les services sociaux cherchent alors à coopérer de manière plus étroite avec les offices régionaux de placement (ORP). A ce jour, plusieurs projets pilotes sont en cours, dans le but de gérer conjointement le soutien à l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. L'insertion professionnelle constituant la mission centrale des ORP, les collaborateurs des offices sont des spécialistes expérimentés dans ce domaine. Il est donc logique de chercher à éviter le travail dans des structures parallèles et de mettre en commun les ressources disponibles.

Bilan et perspectives

Nombreux sont les facteurs qui, au cours des vingt dernières années, ont contribué à rendre l'aide sociale plus efficace et mieux conçue pour sa tâche : solutions informatiques modernes, qualité de la formation des travailleurs sociaux et des collaborateurs de l'administration, adaptations organisationnelles avec des équipes de spécialistes, prise en compte des résultats de la statistique suisse de l'aide sociale comme aussi adaptations des normes dans le domaine.

L'échange intense au niveau technique a permis aux villes d'améliorer l'organisation et l'efficacité de l'aide sociale.

Mais la comparaison des indicateurs de l'aide sociale et le travail d'élaboration des rapports y relatifs influencent également le débat sociopolitique en Suisse. Les échanges intenses sur le plan technique entre les services sociaux des villes impliquées permettent d'améliorer l'organisation et la structure des mesures mises en œuvre. Les innovations inspirent les organes spécialisés de l'aide sociale et façonnent la pratique actuelle au niveau national.

La comparaison des indicateurs de l'aide sociale dans des villes a objectivé le débat politique.

Rallier d'autres villes de Suisse romande au projet et étendre ainsi la comparaison des indicateurs de l'aide sociale pourrait encore renforcer cette tendance. La conception de l'aide sociale spécifique aux cantons romands, avec une compétence cantonale, ne peut qu'enrichir encore le débat au sein du groupe des villes impliquées et amener de nouvelles connaissances en matière de gestion de l'aide sociale et de planification des mesures.

Grâce à ce travail de compte rendu, on dispose désormais d'un recul important pour observer l'évolution des indicateurs de l'aide sociale. Changements rapides ou plus lents au sein des différents groupes à risque, écarts et tendances dans les différentes régions, tels sont par exemple des phénomènes qu'il est possible aujourd'hui de détecter et, par conséquent, de gérer par la mise en place de mesures ciblées ou l'adaptation de mesures existantes. Le chapitre spécial prévu dans chaque rapport offre l'occasion de traiter plus en détail une problématique particulière et permet de mettre en évidence les moyens dont dispose l'aide sociale pour réagir ainsi que les partenaires auxquels elle peut faire appel (dans le domaine de la sécurité sociale, de l'économie ou de la politique) pour trouver des solutions. Aussi longtemps qu'elles resteront le lieu où se concentrent et éclosent les évolutions sociétales et politiques, les villes ne pourront que profiter de cette comparaison interurbaine des données en matière d'aide sociale. Et ce, même si la manière d'en rendre compte reste sujette à variation.

Les villes sont des centres sociopolitiques. Les comparaisons basées sur des données factuelles sont nécessaires pour comprendre le présent et concevoir l'avenir.

Changement structurel du marché du travail et évolution de l'aide sociale

Michelle Beyeler et Claudia Schuwey

Les développements technologiques ont depuis toujours constitué un puissant facteur de changement économique et sociétal. A ce titre, nous traversons actuellement une phase qui évolue à une rapidité vertigineuse. La numérisation a simplifié et intensifié à grande échelle la circulation mondiale des capitaux, des marchandises et des services. Cette situation ouvre certes des opportunités incommensurables mais crée aussi beaucoup d'insécurité et engendre des problèmes de répartition inédits. Dans ce contexte, il s'agit de déterminer quel est l'impact de ce changement de l'économie, en particulier du marché du travail, sur les possibilités des individus à se construire une existence sûre et indépendante.

Question proprement centrale pour les villes justement, ces collectivités porteuses de l'aide sociale comme dernier filet de sécurité au sein de la société. Depuis 20 ans, plusieurs villes étudient ainsi les tendances majeures dans ce domaine à l'appui des rapports annuels sur la comparaison des indicateurs de l'aide sociale. Cet anniversaire les a incitées à examiner plus en profondeur le changement structurel intervenu dans le marché du travail et ses conséquences sur le développement de l'aide sociale. Quelles transformations, mouvements et tendances identiques peut-on observer dans toutes les villes ? Existe-t-il des différences et, le cas échéant, les conditions du marché du travail spécifiques aux régions peuvent-elles expliquer ces écarts ?

Les chapitres suivants décrivent trois développements essentiels conditionnés par le changement structurel économique en Suisse, d'abord de manière générale, puis plus particulièrement dans les villes impliquées dans la comparaison des indicateurs de l'aide sociale. Une première partie revient sur la transformation profonde qu'a connue la structure économique : extension du secteur des services, déplacement des perspectives d'emploi entre les branches ou secteurs économiques et, finalement, évolution des profils d'exigence propres à chaque branche. La deuxième partie montre que cette évolution a pour corollaire une importance accrue des diplômes de formation du niveau tertiaire (formation

professionnelle supérieure ou haute école), mais aussi une modification des risques sociaux et la nécessité consécutive d'adapter le système de sécurité sociale en conséquence. Finalement, la troisième partie présente et met en discussion les mutations profondes que tous ces changements induisent dans l'aide sociale.

Aspects du changement structurel

Déplacement de l'emploi entre les secteurs économiques

Le déplacement des emplois de l'industrie vers les services constitue un élément essentiel du changement structurel qui dure depuis plusieurs décennies. A ce jour, le secteur secondaire (industrie et construction) n'occupe plus qu'un cinquième environ des employés¹³ en Suisse, contre près de la moitié encore en 1970. Considérée sur les 20 dernières années, la population suisse a gagné plus de 1,3 millions de personnes. Durant la même période, le nombre des employés a crû d'un million environ. Cette croissance de près de 20% des emplois dans l'économie suisse est due principalement à l'extension du secteur des services. Durant la même période, le nombre des employés a stagné dans le secteur primaire (agriculture) et dans le secteur secondaire (industrie et construction).

Ce phénomène de tertiarisation de l'économie, soit l'extension du secteur des services et la décroissance relative consécutive du secteur industriel, est à observer dans tous les pays à économie hautement développée. Les raisons en sont multiples: outre les déplacements dus à la répartition du travail au niveau mondial (délocalisations des sites de production) et aux réorganisations de la production (technologies d'automatisation), il convient de citer également et surtout la différenciation croissante, parallèle à la prospérité, de la répartition du travail au sein de la société. Il en est résulté, au long des dernières décennies, une modification des choix de consommation et une augmentation constante de la demande en services dans divers domaines, en particulier aussi dans les services destinés aux personnes. Le vieillissement de la population et la part croissante des femmes actives ont notamment pour conséquence une demande soutenue dans la santé, la formation et le domaine social.

Même si la tertiarisation de l'économie constitue une tendance générale, il est important de constater qu'elle ne se développe pas de manière égale dans toute la Suisse. Les contextes et les évolutions varient selon les régions ou les communes. La figure 3 met en évidence le recul de la part des employés dans le secteur industriel dans toutes les villes participant à la comparaison des indicateurs. Le mouvement est le plus marqué à Wädenswil,

¹³ Calculé en équivalents plein temps, le secteur secondaire regroupe à peu près 25% des emplois.

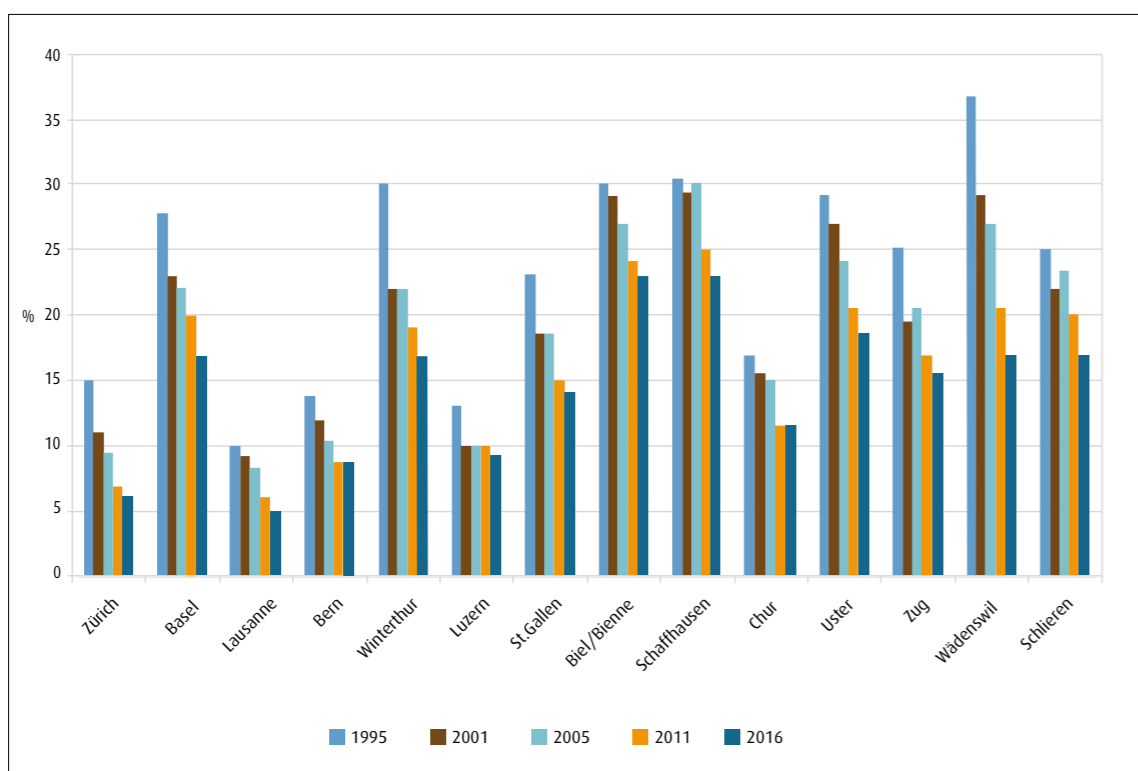
Winterthur, Bâle et Uster, soit des villes qui comptaient encore vingt ans auparavant un secteur industriel nettement plus important que la moyenne par rapport aux autres villes. Mis à part Wädenswil, le déplacement des emplois n'est toutefois pas dû à une réduction du travail dans le secteur industriel mais à une très forte croissance du secteur des services. A Schaffhouse également et à Bienne, où la part des employés dans les secteurs de l'industrie et de la construction était encore de 30% en 1995, le mouvement a été plus faible de sorte que près d'un quart des emplois relevaient encore du secteur secondaire en 2016. Ce phénomène est aussi lié à une croissance inférieure à la moyenne des emplois dans le secteur des services par rapport aux autres villes.

Dans les grandes villes, la plupart des employés ont passé durant cette période dans le secteur des services – sauf à Bâle où l'industrie pharmaceutique continue à employer un personnel nombreux. L'explication pourrait se trouver dans l'intérêt grandissant pour la ville comme lieu d'habitation, ce qui rétrécit l'espace disponible et pousse dès lors les industries et les entreprises de construction à s'implanter hors des grandes villes.

Déplacement de l'emploi entre les branches économiques

Lorsqu'il s'agit d'expliquer le chômage de longue durée et ses répercussions sur l'aide sociale, le rôle du déplacement de l'emploi entre les branches économiques est plus important à cet égard que le recul du secteur secondaire. Considéré à l'échelle suisse dans le secteur industriel, ce sont principalement les branches de haute technologie (high-tech) et à forte intensité de savoir (informatique, électronique, optique, montres, pharma, etc.) qui ont gagné en emplois. A l'inverse, les pertes se manifestent dans les branches industrielles classiques et de faible technicité (low-tech). Ces branches sont depuis plus longtemps confrontées à la rationalisation induite par les nouvelles technologies ou à la délocalisation de sites de production dans des pays à niveau de salaire plus bas. Le recul des emplois est le plus important dans l'industrie du bois, du papier et de l'imprimerie, dans la construction de machines, mais aussi dans l'industrie du textile et du vêtement.¹⁴

Figure 3 : Part des employés dans le secteur secondaire dans 14 villes, de 1995 à 2016



Note : La rupture dans la série chronologique dès 2011 s'explique par le recours à une nouvelle méthode de relevé.
Source : OFS; recensement des entreprises, STATENT (dès 2011); présentation BFH

¹⁴ Nathani et al., 2017, p. 54; Aeppli et al., 2017, p. 7.

Les villes participant au rapport sur les indicateurs de l'aide sociale notent également un fort recul de la part des employés dans ces domaines traditionnels de l'industrie. Le tableau 1 montre l'évolution en pourcentage des parts d'emplois entre 2005 et 2015 dans différentes branches économiques. A exception d'Uster, le nombre des employés a partout baissé – le plus fortement à Bâle et à Zurich, qui comptaient dans ces secteurs industriels en 2005 près de 2500 à 3000 emplois de plus qu'en 2015. Le secteur pharmaceutique se distingue en revanche par une forte croissance de l'emploi. Mis à part à Bâle, ce secteur est inexistant dans la plupart des villes comparées ou d'importance mineure comme à Berne, St-Gall et Schlieren. A Zug, cette industrie a pris de l'importance surtout à partir de 2011; en 2015, près de 600 personnes travaillaient dans ce domaine contre quelques rares emplois auparavant. A Bâle, la production de produits pharmaceutiques occupe actuellement près de 10% de la main-d'œuvre. La part des salariés dans la branche pharmaceutique marque là une hausse de 45% entre 2005 et 2015 (+5800 emplois).

Dans le secteur de la construction, on signale une baisse de la main-d'œuvre principalement à Zurich, Lausanne et Berne. Dans les villes de taille moyenne et les petites villes, on observe une tendance inverse sur le nombre absolu des emplois ; la tendance est toutefois proportionnelle aux emplois à St-Gall, Schaffhouse, Zug et Schlieren. Dans les autres branches du secteur secondaire, la main-d'œuvre a surtout baissé dans ces catégories de villes (à l'exception de Bienne) ainsi qu'à Berne.

Le secteur des services perd des emplois dans le commerce de détail. Ce point est significatif car ce domaine regroupe environ 7 à 10% des salariés dans une ville – donc une part relativement importante de la main-d'œuvre. Dans les plus grandes villes, les possibilités d'emploi ont aussi diminué dans le domaine des services d'entreposage, de courrier et de livraison.

D'un autre côté, on note une croissance de la proportion d'employés dans les services des technologies de l'information et de la communication (TIC), dans les finances et les assurances, l'administration publique, ainsi que le social, la santé et l'enseignement. En outre, pratiquement toutes les villes connaissent un renforcement du domaine des services économiques (à l'exception de St-Gall, Bienne et Uster). Il s'agit par exemple du conseil aux entreprises et de la gestion d'affaires, incluant toutes les activités apparentées. Les services scientifiques et techniques ont également connu une forte croissance (sauf à St-Gall et à Wädenswil). Comme dans le secteur secondaire, le secteur des services présente aussi un mouvement de transfert des emplois vers les branches à forte intensité de savoir.

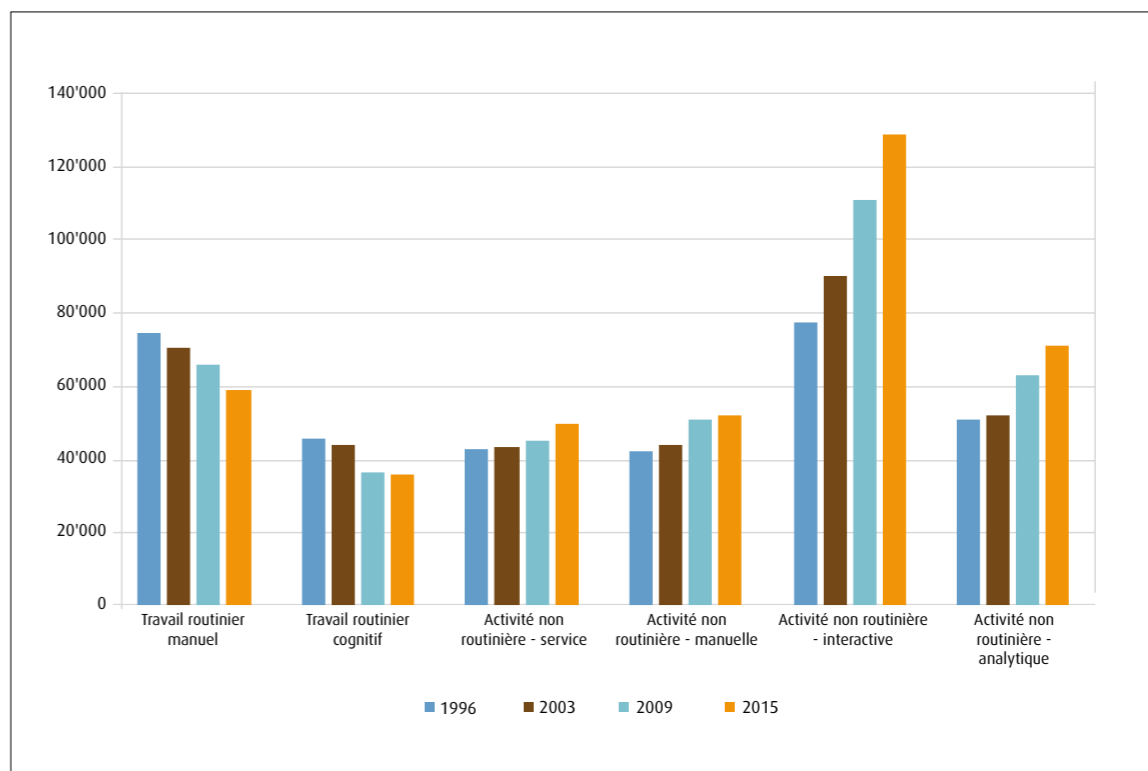
L'économie requiert du savoir: on signale ainsi un déplacement de l'emploi vers des branches à forte intensité de savoir.

Les emplois sont plus exigeants et les activités routinières sont moins fréquentes.

Moins d'activités routinières et moins de personnel peu ou moyennement qualifié requis

Le processus de technologisation et l'importance croissante du savoir ont aussi changé le modèle de cahier des charges et par conséquent le profil des exigences requises chez les employés. Dans pratiquement tous les segments économiques, les activités sont moins routinières mais plus exigeantes. « Travail intellectuel », esprit non linéaire, créativité, tels sont les critères déterminants, et le nombre de salariés exerçant à ce titre ne cesse d'augmenter.¹⁵ Ces segments englobent aussi bien des activités interactives et analytiques que des activités plus fortement axées sur le travail manuel et les services (cf. figure 4). Il s'agit là de travaux qu'il est difficile de remplacer rapidement par des nouvelles technologies. Alors qu'en 1996 64% de la main-d'œuvre en Suisse répondait à un tel profil d'activité, cette proportion est passée à 76% en 2015. Dans le même temps, la part des salariés exerçant un travail routinier est passée de 36% (1996) à 24% (2015), soit une réduction des emplois correspondant à quelque 250 000 équivalents plein temps.

Figure 4 : Evolution des emplois (en équivalents plein temps) selon les profils d'activité en Suisse, 1996-2015



Source : Nathani et al. (2017), sur la base des données de l'OF5 (statistique de l'emploi, STATEM); présentation BFH.

¹⁵ Deloitte, 2016, p. 5; Nathani et al., 2017, p. 65, 141; Aeppli et al., 2017, p. 6-7; Zenhäusern/Vaterlaus, 2017, p. 12f.

Tableau 1 : Evolution en pourcentage du nombre des salariés en 2015 par rapport à 2005 dans différentes branches économiques des secteurs secondaires et tertiaires.

	Zürich	Basel	Lausanne	Bern	Winterthur	Luzern	St.Gallen	Biel	Chur	Schaffhausen	Zug	Uster	Wädenswil	Schlieren
Sekundärer Sektor	-9%	12%	-7%	-6%	5%	-9%	5%	13%	-4%	1%	13%	0%	-25%	11%
Bau	-7%	1%	-13%	-9%	12%	6%	19%	32%	3%	15%	32%	8%	8%	163%
Trad. Industrie (textil, Holz, Druckerei, etc.)	-46%	-60%	-8%	-17%	-22%	-40%	-20%	-16%	-31%	-3%	-16%	3%	-45%	-42%
Pharma	-	45%	-	24%	-	-	45%	-	-	14%	>1000%	-	-	17%
Industrie/Gewerbe (autres)	4%	9%	3%	-5%	2%	-7%	-1%	12%	-4%	-3%	-6%	-9%	-35%	-10%
Tertiaire	24%	11%	20%	7%	24%	17%	15%	6%	11%	10%	21%	15%	18%	43%
Détailhandel (incl. Motorfahrzeuge)	0%	-15%	-12%	-15%	-1%	-14%	-5%	-11%	-9%	-9%	-13%	0%	0%	5%
Groscommerce	-4%	13%	-1%	-29%	-2%	1%	12%	-2%	10%	58%	26%	-1%	14%	-10%
Behrbung, Gastgewerbe	17%	21%	14%	1%	5%	14%	8%	-2%	-22%	-9%	10%	11%	-16%	8%
Lageret/Post	-51%	-32%	-66%	-31%	-57%	-58%	77%	11%	-43%	0%	70%	-8%	95%	115%
Transport	5%	-9%	12%	30%	1%	-5%	3%	-23%	-6%	-6%	61%	-8%	10%	11%
Kommunikation, Kunst und Unterhaltung	38%	6%	31%	9%	17%	11%	5%	4%	29%	1%	3%	4%	46%	15%
ICT und Telekommunikation	75%	10%	10%	-15%	58%	22%	45%	-25%	0%	10%	35%	39%	-11%	224%
Finanzen, Versicherungen	55%	28%	41%	36%	51%	43%	47%	38%	43%	47%	39%	59%	21%	417%
Wirtschaftliche Dienstleistungen	37%	22%	30%	34%	34%	55%	-2%	-1%	13%	53%	56%	-18%	36%	195%
Wissenschaftliche und technique Dienstl.	52%	37%	22%	17%	34%	8%	-16%	2%	17%	29%	8%	41%	-12%	41%
Gesundheits- und Sozialwesen	41%	31%	49%	25%	51%	51%	41%	13%	35%	3%	9%	27%	45%	33%
Unterricht, Erziehung	20%	7%	13%	33%	58%	17%	11%	-4%	22%	13%	3%	12%	52%	-18%
Öffentliche Verwaltung	11%	2%	7%	-5%	19%	13%	27%	-15%	8%	28%	35%	5%	7%	74%
Andere Dienstleistungen	39%	49%	36%	45%	86%	18%	-9%	57%	63%	34%	5%	64%	8%	94%

Source : OF5, recensement des entreprises, STATEM (des 2011), calcul et présentation BFH.

Note : La méthode de relevé du nombre des employés n'étant pas identique en 2005 et en 2015, les évolutions sont légèrement surestimées ou sous-estimées selon les circonstances dans certains segments. La position relative par rapport aux autres villes n'est pas concernée.

Dans presque toutes les branches et à tous les niveaux de qualification sont requises non seulement des connaissances techniques, mais aussi et surtout des compétences spécifiques liées à la numérisation ou à des contenus spéciaux d'activités non routinières. En font partie la faculté de résoudre des problèmes complexes, des capacités en lien avec les processus et les contenus, des connaissances en informatique ainsi que des aptitudes cognitives et sociales. De même, les compétences interdisciplinaires ou dites transversales telles que les savoirs comportementaux (ou compétences générales comme la flexibilité, la capacité à travailler en équipe, etc.), la créativité, l'originalité et l'indépendance d'esprit, les compétences relationnelles revêtent également une importance croissante.¹⁶

La croissance des activités requérant un haut niveau d'exigence a entraîné un effondrement des possibilités d'emploi pour les personnes non qualifiées, en particulier dans le secteur secondaire dans lequel la majeure partie des postes nouvellement créés exige désormais des collaborateurs qualifiés. C'est principalement dans le secteur des services que les personnes peu qualifiées peuvent aujourd'hui trouver un emploi, étant entendu que leurs perspectives de bénéficier d'un bon salaire et d'un poste de travail sûr restent là beaucoup plus limitées que dans d'autres domaines. Ainsi les emplois notamment dans le nettoyage, la restauration, le service (café ou restaurant), la livraison, etc. se distinguent par une instabilité nettement plus élevée et n'offrent généralement que peu de perspectives à long terme.

Si les possibilités d'emploi dans l'industrie sont moindres pour les personnes peu qualifiées, le niveau élevé de mécanisation et la forte productivité dans les postes encore existants offrent des meilleurs niveaux de salaire que dans les emplois de service où la productivité dépend beaucoup plus de la qualification que de l'environnement de travail.¹⁷

Sur le nouveau marché du travail, il devient de plus en plus difficile pour les personnes sans formation professionnelle d'obtenir un revenu sûr.

Le recul des possibilités d'emploi dans le domaine des activités routinières ne concerne pas uniquement les travailleurs non qualifiés. La demande de personnes avec un niveau de qualification moyen (formations professionnelles ou gymnase) a aussi diminué dans plusieurs

branches. Citons en particulier le secteur commercial, dans lequel nombre d'activités autrefois assurées par des employés de bureau sont aujourd'hui informatisées et assurées à titre accessoire par des collaborateurs à profil académique et où la communication avec la clientèle, les fournisseurs, etc. a lieu de plus en plus via Internet. Selon les calculs de la société Rütter/Sococo portant sur la période 1996-2005 au niveau suisse, le nombre des employés de bureau a diminué de 41% dans le secteur de la finance et de la comptabilité (y c. statistique et gestion des stocks), de 33% dans les contacts avec les clients et de 29% dans les activités générales de bureau et de secrétariat. Outre le domaine commercial, on constate un recul des possibilités d'emploi pour les personnes moyennement qualifiées dans d'autres domaines d'activité, notamment les professions de montage (-48%), le secteur agroalimentaire, l'artisanat et l'art (-30 à -35%).¹⁸

Modifications induites par le changement structurel

Élévation du niveau de formation de la population

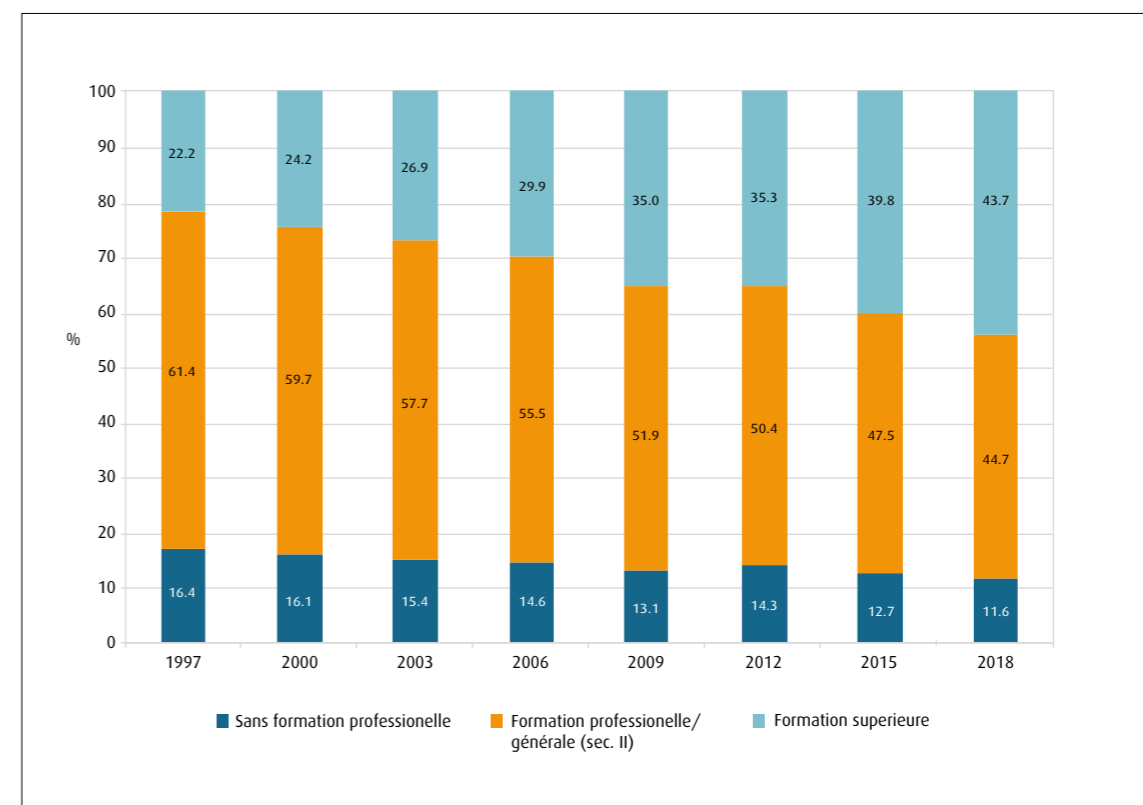
L'intérêt croissant suscité par la formation – revenus plus élevés – incite la population à investir davantage pour obtenir un bon niveau de qualification. La figure 5 illustre l'évolution du niveau de formation chez les personnes en âge de travailler entre 1997 et 2018. Durant cette période, la part des 26-64 ans disposant d'un diplôme professionnel dans le secteur tertiaire (formation supérieure et haute école) augmente sensiblement. À l'inverse, la part des personnes au bénéfice d'une formation de niveau secondaire II (formation professionnelle ou gymnase) et de celles sans certificat de scolarité postobligatoire accuse un net recul.

Outre l'intérêt en termes de retour sur investissement, les raisons qui expliquent ce mouvement sont plurielles. Il s'agit en premier lieu de la modification du paysage éducationnel, qui mise davantage sur les formations au niveau tertiaire et offre aux jeunes des possibilités de qualification plus étendues et plus perméables à ce niveau. Deuxièmement, la conception du rôle des femmes a radicalement changé dans la mesure où ces dernières cherchent aujourd'hui tout autant que les hommes à acquérir une bonne formation. Troisièmement, il convient de mentionner la part croissante d'étrangers hautement qualifiés qui immigreront en Suisse, justement aussi en réponse au manque de main-d'œuvre spécialisée.

Il importe de noter que le relèvement du niveau de qualification n'est pas identique dans toutes les couches de la population. La proportion des personnes hautement

qualifiées s'est fortement accrue surtout chez les jeunes et chez les femmes. Ainsi, en 2018, près de 54% des femmes de 25-34 ans sont au bénéfice d'un diplôme du niveau tertiaire, contre seulement 25% chez les femmes de 55-64 ans. De même, la part des personnes hautement qualifiées révèle une nette hausse chez les étrangers arrivés en Suisse après l'âge de 16 ans : environ 30% d'entre eux possédaient un diplôme de niveau tertiaire en 2006, contre 46% déjà en 2018. En contrepartie, le pourcentage des personnes sans formation reste élevé au sein de certains groupes de population: 18% des femmes de 55-64 ans et 25% des étrangers arrivés en Suisse après l'âge de 16 ans ne disposent d'aucune formation professionnelle.

Figure 5 : Evolution du niveau de formation des 25-64 ans en Suisse, 1997-2018



Source : OFS; présentation BFH

¹⁶ Zenhäusern/Vaterlaus, 2017, p. 24; Aepli et al., 2017, p. 9.

¹⁷ Can/Sheldon, 2017, pp 17-22, pp 26-28.

¹⁸ Nathani et al 2017, p. 58.

Le niveau de qualification a considérablement augmenté chez les jeunes et chez les femmes.

En outre, il faut constater que le niveau de formation au sein de la population peut également varier en fonction de la structure de l'habitat et selon les communes. La figure 6 indique, dans chaque ville comparée, la part de la population résidente à partir de 25 ans qui ne dispose d'aucune formation professionnelle, qui n'a pas obtenu de certificat professionnel ou dont le diplôme de formation le plus élevé n'atteint pas le niveau tertiaire. Comme déjà mentionné, les marchés du travail urbains sont spécialement prometteurs pour les personnes hautement qualifiées. En conséquence, la part de personnes hautement qualifiées est supérieure à la moyenne suisse dans la plupart des villes comparées. Elle est spécialement élevée à Zurich et à Zoug, où une personne sur deux de plus de 25 ans dispose d'une formation supérieure.

Bienne et Schlieren offrent un tableau différent : la part des personnes hautement qualifiées reste nettement en deçà de la moyenne suisse, mais le nombre de personnes non qualifiées est particulièrement élevé. Ces deux villes – tout comme Lausanne – accueillent spécialement beaucoup de personnes qui éprouvent des difficultés à s'assurer un revenu sûr et satisfaisant dans le monde du travail actuel.

Risque croissant de chômage de longue durée pour les personnes peu qualifiées et les personnes âgées
Dans les années 1980, le niveau de formation d'une personne n'avait pas d'influence sur son risque de chômage et les personnes peu qualifiées et celles hautement qualifiées étaient également touchées. A partir des années 1990 pourtant, l'écart n'a cessé d'augmenter au détriment des premières.¹⁹ Par la suite, c'est le risque de chômage de longue durée – soit une période de chômage supérieure à une année – qui a augmenté pour les personnes sans formation professionnelle.

Le risque de se retrouver au chômage s'est particulièrement aggravé pour les personnes sans formation professionnelle.

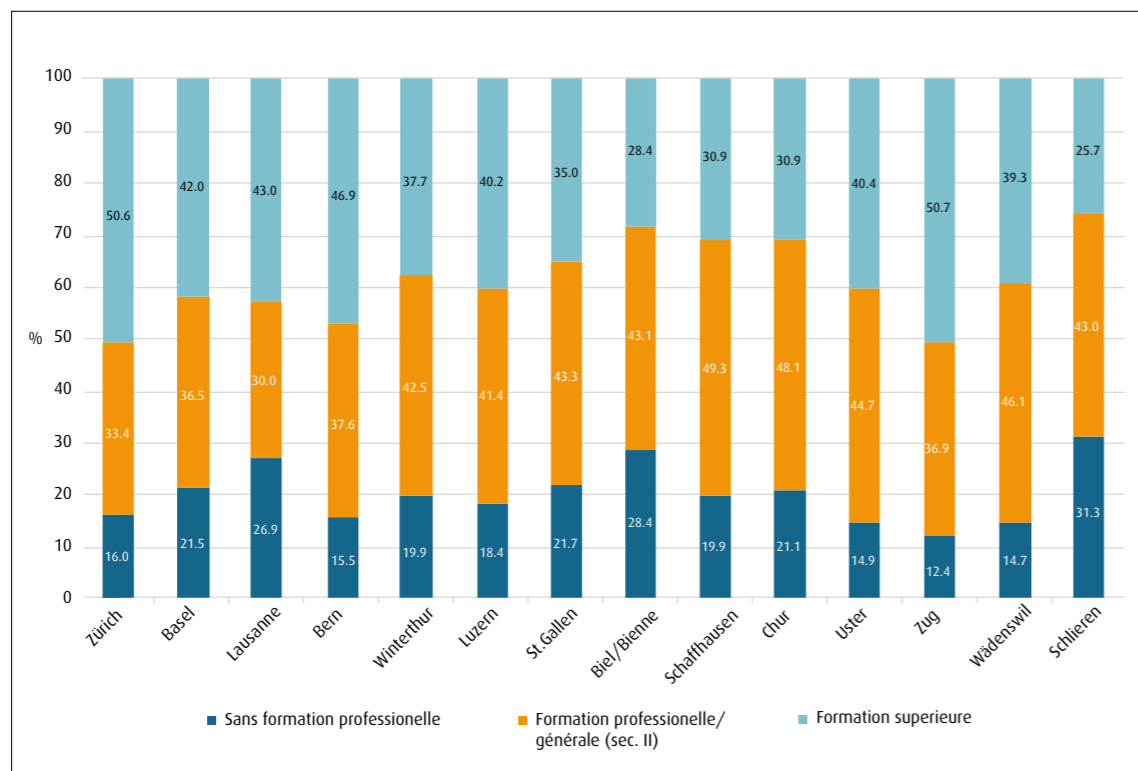
Les chômeurs âgés sont aussi particulièrement concernés. Comme indiqué cidessus, la part des personnes peu qualifiées parmi ces derniers est plus élevée que chez les jeunes chômeurs. En 2017, la part des chômeurs de longue durée était de 16% en moyenne, de 27% chez les 55-59 ans et de 40% chez les plus de 60 ans.²⁰ Si la nécessité d'investir dans une formation complémentaire s'impose comme une évidence chez les jeunes, il s'avère incomparablement plus difficile pour les personnes plus âgées de réagir aux conditions changeantes du marché du travail.

Les travailleurs âgés qui perdent leur emploi sont bien plus souvent que les jeunes confrontés au chômage de longue durée.

par les assurances sociales – contrairement aux risques sociaux classiques tels que l'âge, le chômage, l'invalidité ou la maladie. La société postindustrielle exige des mesures axées sur l'amélioration des qualifications professionnelles et la compatibilité entre travail et famille. Il importe de prévoir des moyens pour favoriser l'intégration et assurer des moyens de subsistance aux personnes qui, du fait d'une qualification insuffisante ou inadaptée et/ou de problèmes de santé, ont peu de possibilités d'emploi dans la structure actuelle du marché du travail.

Le couperet de la formation monte d'un cran : l'économie exige davantage de personnes hautement qualifiées. Pour celles moins bien formées, les perspectives de trouver un emploi sûr avec un revenu suffisant ont diminué.

Figure 6 : Population résidente de 25 ans et plus en fonction de la plus haute formation obtenue, par ville (relevés 2013-2017 cumulés)



Source : OFS, relevé structurel (RS), les résultats se basent sur cinq relevés structurels consécutifs; présentation BFH

La pression qui pèse sur les entreprises comme sur les individus pour faire face à la concurrence se fait toujours plus vive. Quiconque se trouve entravé sur le plan productif en raison d'une limitation des capacités cognitives ou de problèmes de santé – d'autant plus s'il est peu ou mal qualifié – aura moins de chances sur le marché du travail. Le chômage va aussi souvent de pair avec des troubles psychiques: d'un côté, les troubles psychiques augmentent le risque de chômage et, de l'autre, le chômage – surtout s'il est de longue durée – accroît aussi le risque de troubles psychiques, ce qui à nouveau réduit les chances de réinsertion professionnelle. Il existe ainsi un danger de chronicisation du trouble psychique et par conséquent de chômage de longue durée.²¹

Réaction aux nouveaux risques dans le système de sécurité sociale

Le glissement persistant vers une société de services et un emploi hautement qualifié modifie aussi profondément la structure des risques dans la société. Les changements structurels et l'expansion parallèle du travail des femmes induisent de nouveaux risques sociaux. Il s'agit notamment de la difficulté de subvenir à ses besoins en cas de qualification faible ou inadaptée, de la difficulté de concilier vie professionnelle et vie familiale, ou encore d'une couverture insuffisante en cas de séparation ou de divorce. Ces risques ne sont pas explicitement couverts

¹⁹ Can/Sheldon, 2017, p. 2.

²⁰ SECO 2018, pp 3-5.

²¹ Munz et al. 2017.

L'une des évolutions centrales des systèmes de sécurité sociale visant la population active tend à encourager et exiger le travail lucratif. Plutôt que de verser «passivement» des prestations sociales, les institutions doivent motiver voire contraindre les bénéficiaires de prestations à s'efforcer de réintégrer le plus rapidement possible le marché du travail. Les développements touchant à ce «paradigme activiste» comprennent deux types de mesures distincts. Tout d'abord, les politiques menées sous la devise «le travail d'abord» qui renforcent les éléments incitatifs vis-à-vis des bénéficiaires de prestations; ces éléments comprennent le fait de lier des prestations financières à des contreprestations sous la forme d'engagements (participation à des programmes d'insertion professionnelle) ou de recherches d'emploi actives, étant entendu que les personnes qui ne répondent pas à ces exigences se voient ou peuvent se voir sanctionnées par des réductions de prestations. Cette approche reflète une tendance à l'individualisation qui suppose que les bénéficiaires de prestations ont eux-mêmes le pouvoir d'améliorer leur situation.

Par ailleurs, certains éléments incitatifs prennent la forme de prestations et de programmes censés contribuer au développement des ressources et capacités permettant une insertion professionnelle et l'amélioration des conditions-cadres des chômeurs. Ces éléments comprennent p. ex. consultation sociale, conseil en cas d'endettement, prise en charge des enfants, formation (continue) et qualifications, participation à des programmes d'insertion au travail ou préparation aux entretiens d'embauche.

Les employés souffrant de problèmes de santé ont aujourd'hui moins de chance qu'autrefois d'obtenir une rente.

La transformation des systèmes sociaux ne se distingue toutefois pas seulement par le paradigme activiste. La thématique du financement se trouve en règle générale au centre des réformes les plus récentes. C'est ainsi par exemple que la 4^e révision de l'assurance-chômage, entrée en vigueur en 2012, a réduit la durée du droit aux prestations selon l'âge, la période de cotisation et les obligations alimentaires, et a fortement restreint le droit à de nouvelles prestations à la suite d'un gain intermédiaire. Le fait de lier le nombre des indemnités journalières à la durée de cotisation a entraîné une réduction de la couverture garantie par les systèmes sociaux, notam-

ment pour les personnes contraintes d'occuper des emplois mal rémunérés et précaires en raison du changement structurel.

De même, l'assurance-invalidité se trouve dans une situation financière tendue. Les employés souffrant de problèmes de santé ont aujourd'hui moins de chance qu'autrefois d'obtenir une rente. La pratique de l'AI en matière d'octroi des rentes s'est nettement resserrée après 2003 : le taux de nouvelles rentes, soit la part des personnes entre 18 et 63/64 ans au sein de la population résidente qui ont obtenu une nouvelle rente, a diminué de plus de la moitié entre 2003 (niveau maximal de 6,0‰) et 2013 (niveau minimal de 2,5‰). En 2018, ce taux de nouvelles rentes dans l'AI se situe à 3‰.²²

La réduction des nouvelles rentes concerne avant tout les pathologies pour lesquelles il est difficile de poser un diagnostic clair et les personnes concernées ont dès lors beaucoup de difficulté à prouver leur incapacité de travail. C'est en particulier le cas dans les troubles de l'appareil locomoteur et les maladies mentales. Depuis 2014, la pratique d'octroi des rentes a toutefois été légèrement réassouplie – et ce, aussi en lien avec plusieurs arrêts du Tribunal fédéral ayant valeur de précédents.²³

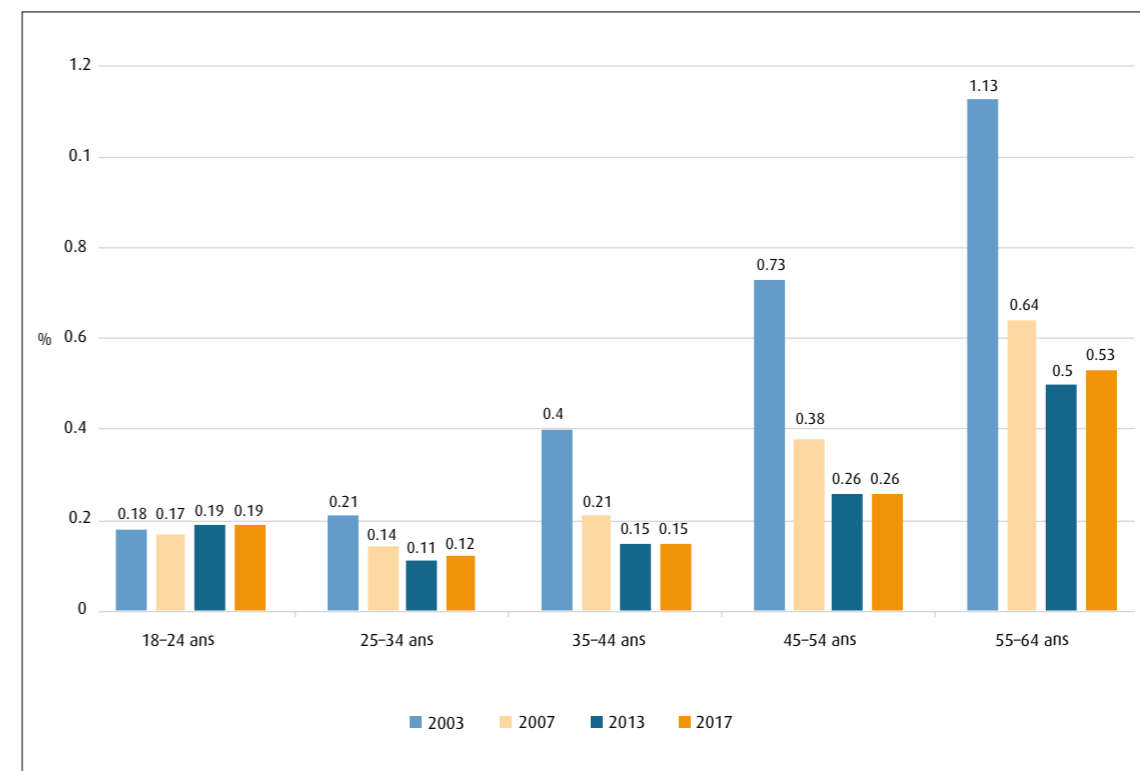
Sont en particulier touchés par le durcissement de l'octroi de nouvelles rentes les personnes âgées, même si elles constituent toujours la plus grande part des nouveaux rentiers (cf. figure 7). La part des 55-64 ans qui obtiennent une nouvelle rente a fortement diminué. Cette situation s'explique en partie par les mesures en matière de marché du travail adoptées par l'AI et par les mesures d'intervention précoce et de réinsertion de l'AI qui permettent aux employés souffrant de problèmes de santé de rester actifs plus longtemps qu'avant.

La pratique restrictive en matière d'octroi de rentes AI comme aussi l'augmentation du risque de chômage à long terme dans les groupes les plus âgés pourrait avoir en partie contribué à cette situation. Selon une étude de l'OCDE (2013) sur la santé psychique et l'emploi en Suisse, les employeurs sont souvent dépassés face à des employés atteints de troubles mentaux et les mesures d'intervention précoce sont rarement appliquées justement dans ces cas. L'étude constate en outre que nombre de systèmes de prestations sociales comptent une pro-

portion relativement importante de personnes souffrant de problèmes psychiques : 60% des indemnités journalières de maladie, 35% des dossiers à l'aide sociale et 30% des cas de l'assurance chômage sont ainsi concernés. Les troubles sont souvent graves chez les bénéficiaires de l'aide sociale, mais de gravité moyenne chez les rentiers AVS.²⁴ L'étude atteste à cet égard la compétence accrue des services sociaux dans la gestion de ces cas, contrairement aux ORP qui ne sont souvent même pas en mesure de les diagnostiquer. Cependant, les possibilités pour les services sociaux de soutenir les personnes atteintes de troubles mentaux seraient aussi limitées.

Près d'un tiers des bénéficiaires de l'aide sociale souffre de troubles psychiques. La situation tourne souvent au cercle vicieux : être au chômage favorise les troubles psychiques et les troubles psychiques diminuent les chances de trouver un emploi.

Figure 7 : Evolution du taux de nouvelles rentes AI (sauf infirmités congénitales et accidents) par groupe d'âge en %



Source : Obsan 2019, sur la base de la statistique de l'assurance-invalidité de l'OFAS ; présentation BFH.

²² OFAS 2019, p. 7

²³ Le taux de nouvelles rentes indique la part des personnes dans la tranche d'âge 18-63/64 ans qui obtiennent une nouvelle rente. L'augmentation du taux de nouvelles rentes dans l'AI est aussi une conséquence de l'adaptation depuis le 1.1.2018 du mode de calcul du taux d'invalidité chez les personnes travaillant à temps partiel. (OFAS 2019, p. 7)

²⁴ OCDE 2014, p. 95

Evolution dans l'aide sociale

Le rôle de l'aide sociale évolue au gré des changements d'ordre structurel dans le marché du travail et des réponses incomplètes du système de sécurité sociale en amont des nouveaux risques. A l'origine conçue comme instrument de transition brève dans des situations d'urgence, l'aide sociale sert de plus en plus à soutenir sur le long terme des personnes qui sont démunies et incapables de générer un revenu couvrant le minimum vital sur le marché du travail ou auprès d'autres institutions de sécurité sociale. Comme expliqué dans la première partie de la présente publication, on peut voir cela notamment dans le fait que l'aide sociale et les reprises conjoncturelles n'évoluent plus en parallèle. Les mesures de restructuration adoptées par les entreprises après des phases de récession (licenciements, fermetures d'entreprises, fusions, réorientations, etc.) offrent certes un nouveau souffle au marché du travail mais laissent éga-

lement une partie des travailleurs longtemps voire définitivement sur le carreau. Sont en particulier concernés les employés sans qualification ou avec des qualifications moins demandées sur le marché du travail, ainsi que les personnes dont la productivité est limitée en raison de problèmes de santé. L'incidence de tout cela sur le risque de dépendre de l'aide sociale pour la population et sur la composition des bénéficiaires de l'aide sociale est décrite ciaprès.

Tendances dans le taux d'aide sociale

La figure 8 indique le taux d'aide sociale des 14 villes comparées de 2008 à 2018. Ce taux indique la proportion de la population qui a eu recours à l'aide sociale durant une année d'observation. Comme le montre la figure, les changements propres à chaque ville au cours des dix années étudiées sont généralement moins prononcés que les écarts entre les villes.

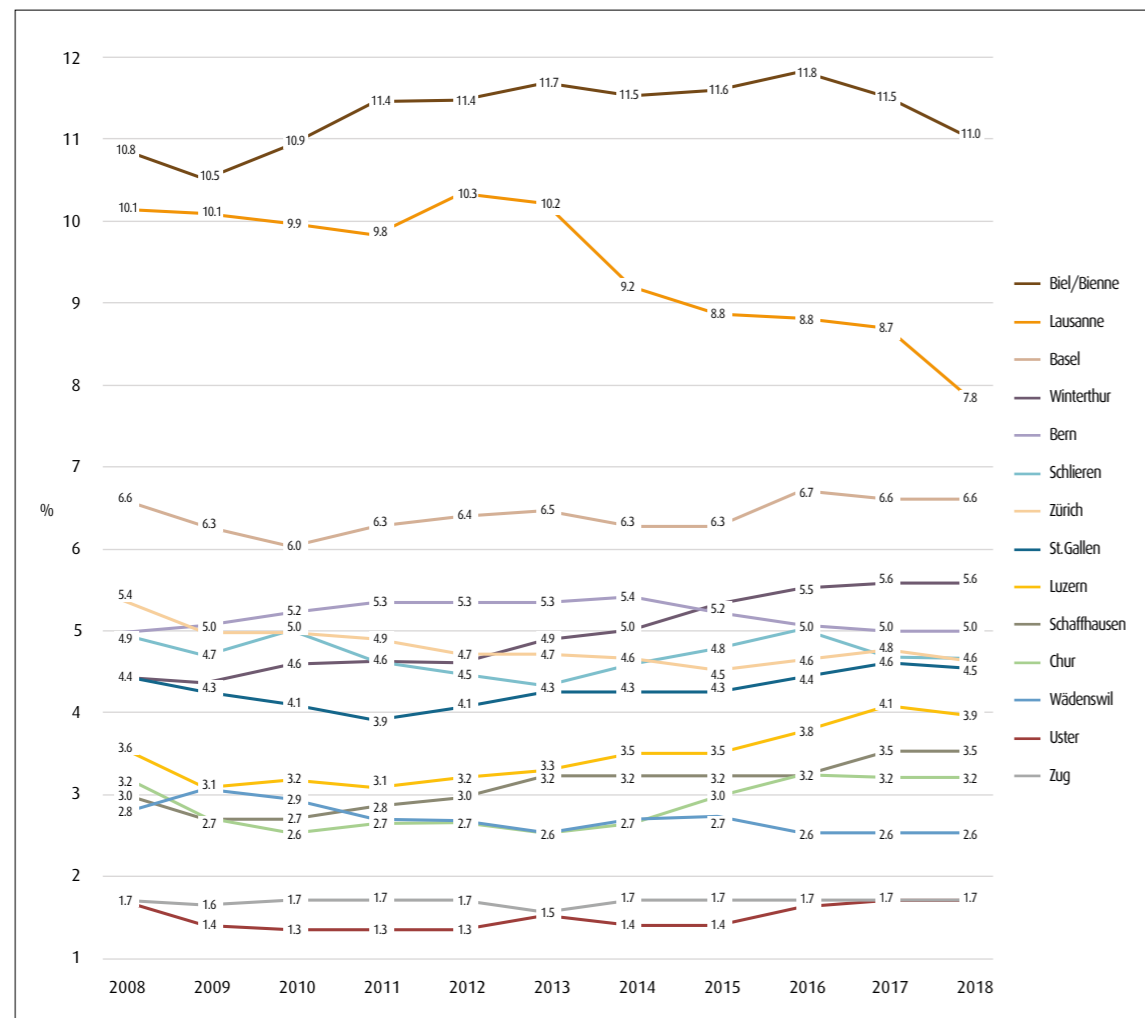
Le taux d'aide sociale d'une ville dépend pour l'essentiel de la composition de sa population. Au nombre des facteurs d'influence à ce titre comptent l'accès à des logements bon marché, le marché du travail local et les systèmes de sécurité sociale en amont.

A Lausanne, le taux d'aide sociale a nettement baissé depuis 2013. Cela tient surtout aux diverses mesures politiques prises par le canton de Vaud qui ont permis de réduire la dépendance à l'aide sociale économique chez les familles d'une part et parmi les travailleurs âgés ainsi que chez les personnes en formation d'autre part. A mentionner ici en particulier l'introduction de prestations complémentaires pour familles de travailleurs pauvres, des rentesponts pour les chômeurs âgés ainsi que des services de coaching et des bourses assurant le minimum vital pour les (jeunes) adultes sans formation. La baisse du taux d'aide sociale à Lausanne relève ainsi également d'une adaptation du système de prestations sociales du canton à l'évolution des conditions sociales et économiques. Il convient également d'ajouter que, depuis 2017, la conjoncture s'est améliorée et que le nombre de chômeurs a depuis lors reculé.

Les deux villes présentant le taux d'aide sociale maximal, Bienne et Lausanne, comprennent toutes deux une part très élevée de personnes sans formation professionnelle dans leur population. Comme indiqué (figure 6), plus d'un quart des personnes âgées de 25 ans et plus ne dispose d'aucun diplôme de formation postobligatoire. Ce nombre important de personnes à haute risque de dépendre de l'aide sociale faute de qualification pourrait, conjointement avec une situation de l'emploi peu favorable, représenter un facteur central expliquant ces taux d'aide sociale comparativement élevés. Même à Bâle, qui affiche le troisième taux d'aide sociale le plus élevé dans la comparaison, la proportion des personnes sans formation au sein de la population est nettement plus élevée qu'à Zurich par exemple, où le taux d'aide sociale présente même une tendance à la baisse sur le long terme, ainsi qu'à Berne, où le taux d'aide sociale suit aussi un mouvement descendant depuis dernières années.

Cependant, la baisse du taux d'aide sociale à Zurich et à Berne est due aussi à la pénurie grandissante de logements abordables (cf. comparaison des indicateurs). Alors que les personnes hautement qualifiées à qui profite le changement structurel contribuent à doper le prix des logements en ville (par une demande en logements de standing), les personnes peu qualifiées peuvent de moins en moins se permettre d'y habiter et ont tendance à quitter le centre-ville pour aller habiter dans les communes environnantes.

Figure 8 : Evolution du taux d'aide sociale dans 14 villes (2008-2018)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale; présentation BFH Note : Le taux d'aide sociale indiqué est arrondi à une décimale.

Au bas de l'échelle se trouvent Uster et Zoug, dont le taux d'aide sociale est nettement en-deçà de la moyenne suisse (env. 3% dans la période considérée). A Wädenswil également, la population a peu de chance de se trouver à l'aide sociale. Comme le montre en détail le rapport sur les indicateurs, ces villes abritent moins de personnes présentant un risque élevé de dépendre d'aide sociale. A Winterthur, Lucerne et Schaffhouse, comme dans une moindre mesure à St-Gall et à Coire, le taux d'aide sociale marque une tendance à la hausse depuis 2011/2012. Ceci s'explique notamment par un rapprochement de la structure démographique de ces villes avec celle des grandes villes, même si elles restent relativement à l'abri d'une pénurie de logements bon marché.

Personnes âgées et personnes peu qualifiées davantage exposées

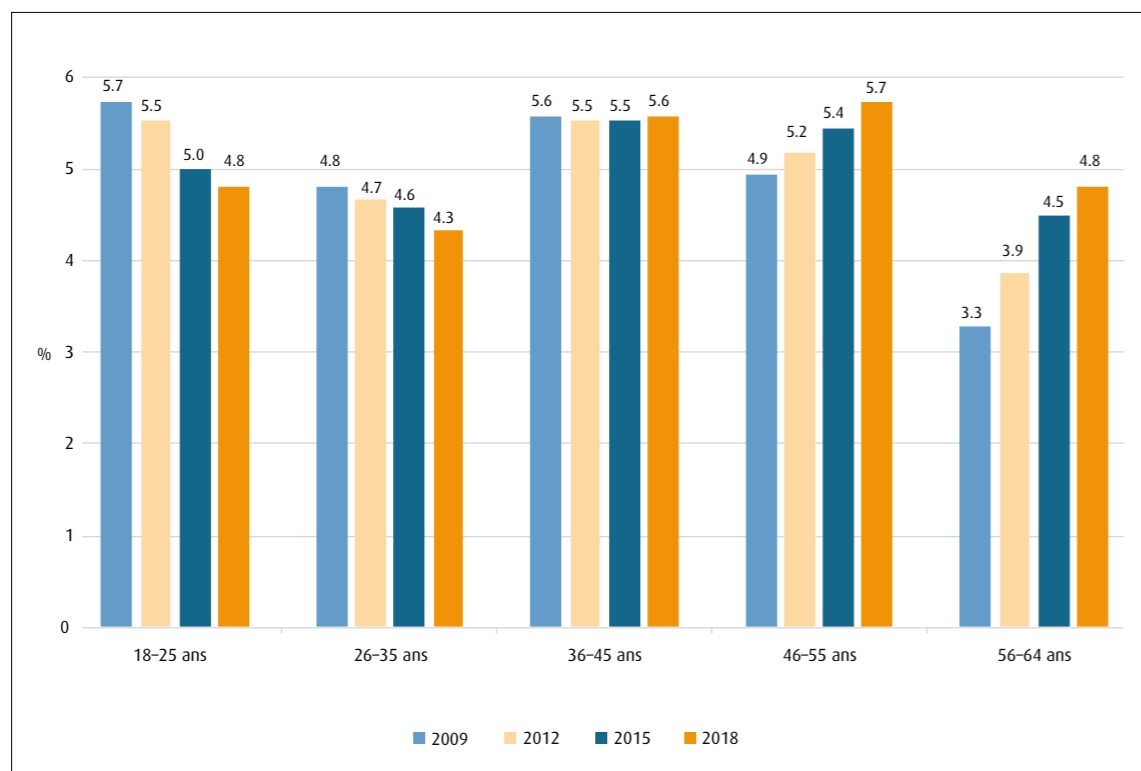
A partir d'un certain âge, il devient plus difficile pour les employés de s'adapter au nouveau contexte. Au cours de la dernière décennie, on constate ainsi que le risque de dépendre de l'aide sociale tend à augmenter dans la tranche d'âge 46-64 ans. La figure 9 montre l'évaluation

des taux d'aide sociale moyen pour les différents groupes d'âge sur les 14 villes comparées. Si ce risque a tendance à baisser chez les plus jeunes, il augmente régulièrement dans les tranches d'âge allant de 46 à 64 ans. Pour les 36-45 ans, soit la tranche qui supporte des charges familiales particulièrement lourdes avec des enfants en bas âge, le risque de dépendre de l'aide sociale est resté assez constant dans l'ensemble des villes.

Les personnes âgées ont davantage de peine à s'adapter au changement structurel dans l'économie. Le risque de dépendre de l'aide sociale dans la tranche d'âge 45-64 ans a fortement progressé ces dix dernières années.

L'augmentation du taux d'aide sociale chez les personnes âgées et sa diminution chez les plus jeunes est particulièrement marquée à Bienne : alors que moins de 11% des personnes de 46-55 ans dépendaient de l'aide sociale en 2008, ce chiffre a dépassé 13% en 2018. Durant la

Figure 9 : Evolution du taux d'aide sociale par classes d'âge (moyenne des 14 villes comparées)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale; présentation BFH

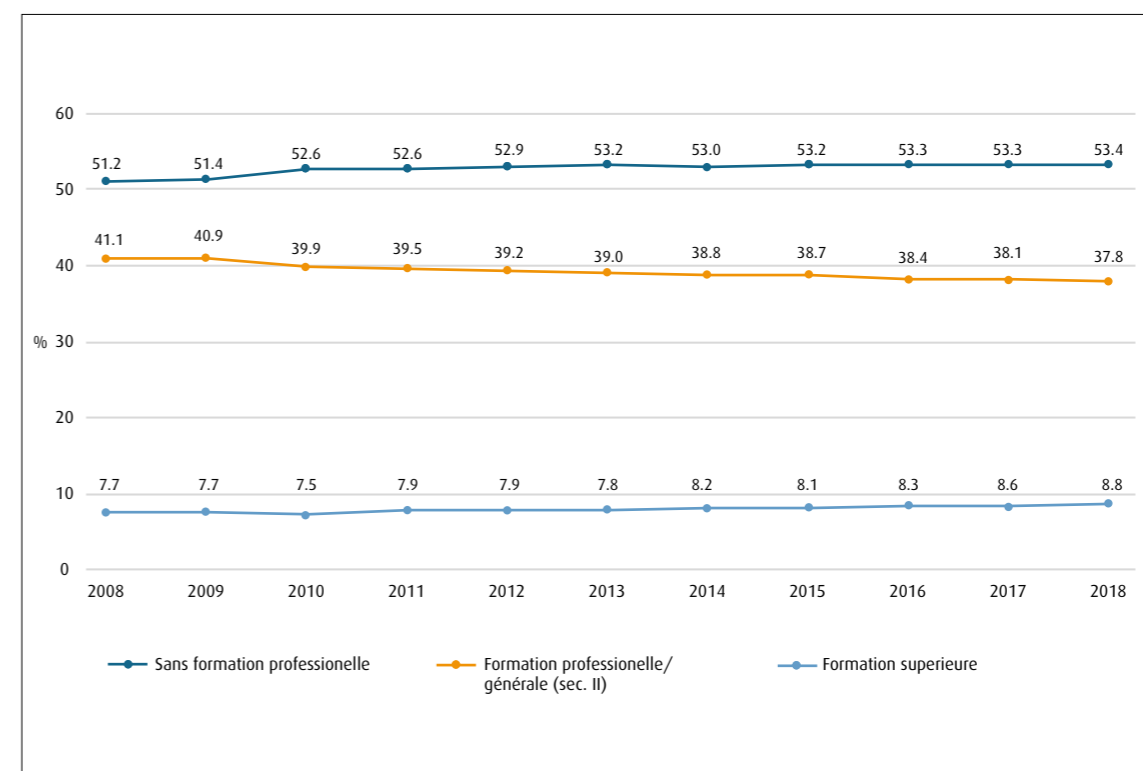
même période, le taux d'aide sociale chez les 56-64 ans a augmenté de plus de 7% pour atteindre 10%. D'un autre côté, le taux d'aide sociale des 18-25 ans a baissé d'un peu plus de 14% pour s'établir à 8%. Cette évolution indique également que le niveau globalement très élevé du taux d'aide sociale à Bienne tient à l'ancienne structure économique qui a attiré un nombre particulièrement important de personnes qui se trouvent aujourd'hui plutôt du côté des victimes des changements structurels. En revanche, les générations plus jeunes (y compris les nouveaux habitants) devraient être mieux équipées pour faire face à l'évolution des conditions du marché du travail.

Vu l'absence de statistiques concernant l'aide sociale par types de formation, on ne peut connaître directement l'évolution du risque de dépendre de l'aide sociale en fonction du niveau de qualification. Seule une estimation approximative est possible à partir des évolutions. Dans les 14 villes comparées, plus de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale de plus de 18 ans ne dispose d'aucun diplôme professionnel postobligatoire (cf. fi-

gure 10). Cette proportion a légèrement augmenté ces dix dernières années, quand bien même la part des personnes sans formation professionnelle pourrait – comme au niveau suisse – avoir généralement baissé. Dans le même temps, on note aussi une augmentation du pourcentage des personnes hautement qualifiées (formation professionnelle supérieure ou diplôme universitaire) ayant recours à l'aide sociale; compte tenu de la nette hausse de la proportion de ce groupe au sein de la population, le risque de dépendre de l'aide sociale reste pour elles relativement très faible : ainsi le risque pour elles de devoir faire appel à une aide a diminué malgré une légère augmentation de leur proportion parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, tandis qu'il a augmenté chez les personnes peu qualifiées.

Chez les personnes avec un niveau de formation moyen, il est impossible de savoir si le risque de dépendre de l'aide sociale a augmenté ou baissé faute de données disponibles. La part de ces personnes a diminué aussi bien parmi les bénéficiaires de l'aide sociale (figure 10) que dans la population totale.

Figure 10 : Bénéficiaires de l'aide sociale à partir de l'âge de 18 ans dans les 14 villes comparées selon le niveau de formation (pourcentages)



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale ; présentation BFH

L'évaluation du niveau de formation chez les bénéficiaires de l'aide sociale par groupes d'âge (figure 11) permet plusieurs constats : la part des personnes qualifiées (formation professionnelle et formation professionnelle supérieure) augmente avec l'âge – et ce, même si le niveau de qualification dans la population totale est plus faible dans les cohortes plus âgées. Si une qualification professionnelle réduit nettement le risque de dépendre de l'aide sociale chez les jeunes, c'est moins nettement le cas chez les travailleurs plus âgés. D'un côté, il existe une série de facteurs susceptibles d'augmenter le risque chez ces derniers indépendamment de leur qualification. On peut ainsi citer les problèmes de santé qui augmentent avec l'âge, la tendance des entreprises à engager de préférence des personnes jeunes et le risque d'être qualifié dans un domaine qui n'est plus demandé sur le marché du travail. De l'autre côté, entrer dans le monde du travail sans formation professionnelle officielle et compenser l'absence de formation par l'expérience professionnelle et des qualifications informelles était autrefois plus facile. Ainsi se voit confirmé le fait que l'absence de qualification

chez les travailleurs plus âgés a moins de conséquences sur le risque de dépendre de l'aide sociale que chez les travailleurs plus jeunes. Toutefois, cet effet semble s'amenuiser sur la durée: l'évolution temporelle illustrée sur la figure 11 indique que la proportion des bénéficiaires de l'aide sociale peu qualifiés a justement augmenté dans les groupes plus âgés. L'absence de qualification devient donc de plus en plus un risque de pauvreté, même chez les personnes âgées expérimentées.

L'aide sociale garante du minimum vital à long terme
La durée de recours à l'aide sociale tend à augmenter sur le long terme. La figure 12 indique la durée moyenne de soutien en mois (médiane²⁵). Elle présente la médiane et non la moyenne arithmétique, car la répartition de la durée de soutien est très asymétrique. Cela signifie qu'une proportion relativement importante de personnes ne perçoivent l'aide sociale que temporairement; près de 30% des dossiers peuvent être réglés dans le délai d'une année. D'un autre côté, il existe un groupe de personnes qui sont soutenues sur une très longue durée ;

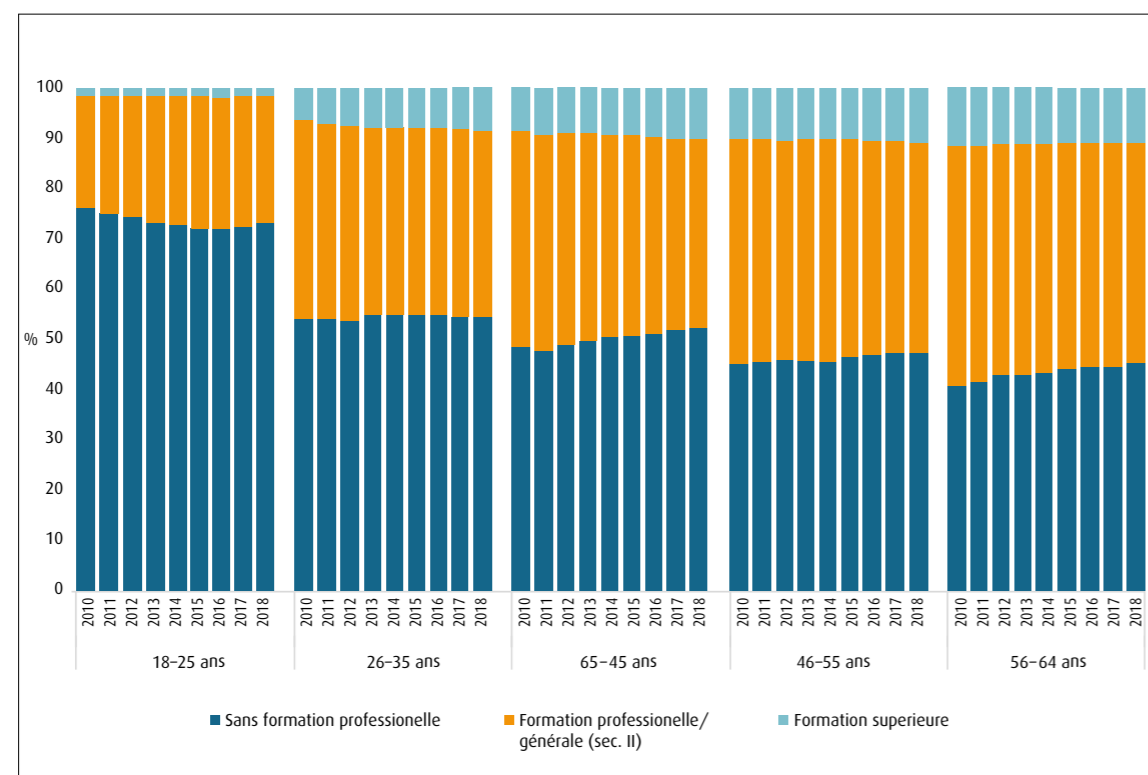
près de 30% des bénéficiaires restent à l'aide sociale pendant plus de 5 ans, et près de 10% plus de 10 ans même.

D'une part, l'aide sociale fait office de pont à court terme : env. 30% des bénéficiaires y restent moins d'une année. D'autre part, elle assure aussi le minimum vital à long terme : env. 30% des bénéficiaires dépendent d'un soutien pendant plus de cinq ans.

dossiers actifs n'évoluent donc pas parallèlement, ce qui indique l'existence d'un groupe de bénéficiaires de l'aide sociale qui touche des prestations pendant très longtemps et ne peut pratiquement plus s'en affranchir. Il s'agit de personnes pour qui l'aide sociale assure le minimum vital à long terme. Au cours des dernières années, ce groupe a pris de l'ampleur dans toutes les villes comparées, à l'exception d'Uster. La part croissante des bénéficiaires de longue durée est un facteur important expliquant la hausse des coûts nets par personne à l'aide sociale.²⁶

Si la durée de soutien moyenne pour les dossiers actifs était de 21 mois, donc moins de deux ans, en 2010, elle est passée à 28,5 mois, donc nettement plus de deux ans, en 2018. En considérant les dossiers clos (liquidés), on notera que l'augmentation n'est pas significative puisque la durée de soutien se maintient entre 11 et 12 mois. Ceci s'explique par une constante : la moitié des nouveaux dossiers peuvent être réglés en un an. La durée de soutien dans les dossiers clos et celle dans les

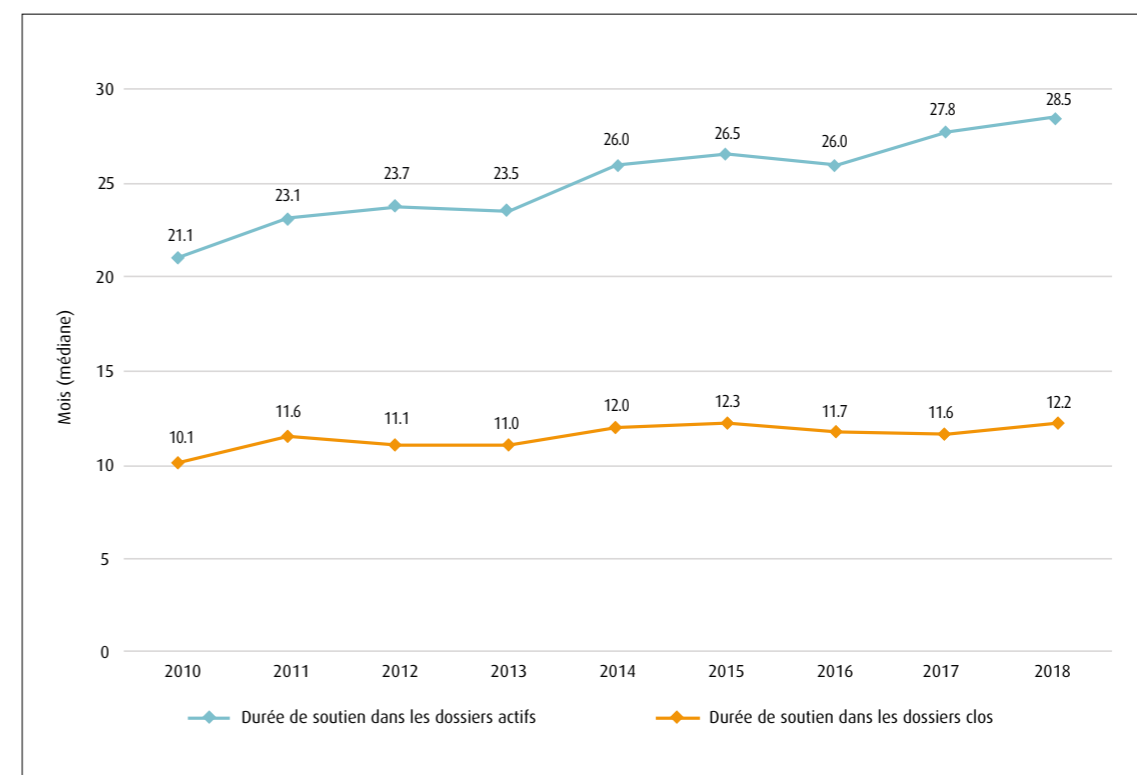
Figure 11 : Niveau de formation chez les bénéficiaires de l'aide sociale par groupes d'âge (en pourcentages), dans les 14 villes comparées, de 2010 à 2018



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale ; calcul BFH

²⁵ La médiane répartit les dossiers d'aide sociale en deux grands groupes identiques, à raison de 50% pour une durée de soutien plus courte et 50% pour une durée de soutien plus longue.

Figure 12 : Durée de soutien en mois (médiane) dans les dossiers en cours et clos, moyenne sur les 14 villes



Source : OFS, statistique suisse de l'aide sociale; présentation BFH

²⁶ Conseil fédéral (2017).

Conclusion

La Suisse a jusqu'à présent su faire face aux défis de la numérisation. D'une manière générale, l'économie du pays répond positivement au tournant du changement structurel.²⁷ Le marché du travail, le système de formation et notamment les jeunes employés s'adaptent aux nouvelles conditions cadres. Il convient toutefois d'admettre que tout le monde ne se trouve pas du côté des gagnants. Pour une partie de la population suisse, s'adapter au nouveau contexte est difficile, voire impossible, et les perspectives de s'assurer un revenu couvrant le minimum vital se sont détériorées. Parmi les perdants du changement structurel se trouvent en particulier les personnes peu qualifiées, les personnes souffrant de problèmes de santé et les travailleurs âgés dont les compétences ne sont plus demandées sur le marché du travail. La concurrence de plus en plus vive et la nécessité de s'adapter les confrontent à des obstacles majeurs.

C'est à l'aide sociale qu'il revient de plus en plus souvent d'assurer à long terme le minimum vital. Selon les contextes en termes de structure économique, de marché du logement et de composition démographique, les communes et les villes sont diversement affectées. L'évolution rapide du marché du travail requiert une vision large et une action coordonnée. Les mesures d'assainissement et d'économie dans les systèmes de soutien sont contreproductives si elles contribuent à marginaliser davantage les perdants du changement structurel et posent des défis supplémentaires aux villes et communes en situation défavorable.

Il convient plutôt d'axer les systèmes de soutien sur les besoins des personnes limitées dans leur capacité à réagir à l'évolution des conditions du marché du travail. L'accès à la formation professionnelle et continue est précisément difficile pour ceux qui sont du côté des perdants. Les cantons pourraient contribuer à améliorer la situation en étendant également aux adultes la possibilité d'obtenir une bourse assurant le minimum vital. Pour les travailleurs plus âgés, des solutions nationales sont judicieuses. Ainsi les rentes pontons ou la flexibilisation de l'âge donnant droit à une rente AVS offrirait aux personnes qui n'ont plus guère de chance d'obtenir un revenu la possibilité, sous certaines conditions, de prendre une retraite anticipée''. En principe, les mécanismes de financement et de redistribution au sein du système de sécurité sociale doivent être conçus de façon à permettre aux perdants de participer aux bénéfices du changement structurel.

Il faut une meilleure couverture pour les chômeurs âgés. Il faut des possibilités de formation et de formation continue propres à réduire le nombre des perdants du changement structurel.

Bibliographie

Aeppli M., Angst V., Iten R., Kaiser H., Lüthi I., Schwenk J. (2017). Die Entwicklung der Kompetenzanforderungen auf dem Arbeitsmarkt im Zuge der Digitalisierung. Schlussbericht an das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Zollikofen.

Beyeler M., Salzgeber R., Oesch T., Schuwy C. (2018). Comparaison des indicateurs de l'aide sociale de villes suisses, Rapport 2018, 14 villes impliquées. Initiative des villes pour la politique sociale (éd.).

Can E., Scheldon G. (2017). Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz. Studie erstellt im Auftrag des Sozialdepartements Zürich (SD), Forschungsstelle für Arbeitsmarkt und Industrieökonomik (FAI), Universität Basel.

Conseil fédéral (2017). Évolution des coûts dans l'aide sociale. Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 14.3892 Groupe socialiste et 14.3915 Bruderer Wyss du 25 septembre 2014, Berne, 6 septembre 2017, Confédération suisse.

Deloitte (2016). Der Arbeitsplatz der Zukunft: Wie digitale Technologie und Sharing Economy die Schweizer Arbeitswelt verändern. Deloitte AG.

Meier R. (2015). Die Städteinitiative Sozialpolitik – Sozialpolitisches Kompetenzzentrum der Schweizer, p. 312-324 en Riedi, Anna Maria et al. (Ed.) Handbuch Sozialwesen Schweiz. Berne: Haupt Verlag.

Munz D., Unger T., Klein-Hessling J. (2017). Arbeitslosigkeit und psychische Gesundheit. ASU Zeitschrift für medizinische Prävention, 52, p. 557-561.

Nathani C., Hellmüller P., Rieser C., Nesarajah S., Hoff O. (2017). Ursachen und Auswirkungen des Strukturwandels im Schweizer Arbeitsmarkt. Schlussbericht an das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO. Rütter Soceco, Rüslikon.

OCDE (2013). Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz. Rapports de recherche – «Aspects de la sécurité sociale» Numéro du rapport 12/13.

Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (2019). Statistique de l'AI 2018. Rapport annuel: Mai 2019.

Office fédéral de la statistique (OFS) (2018). Les bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse en 2017. Neuchâtel : OFS.

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) (2018). Rapport Chômage de longue durée. <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosigkeit/Langzeitarbeitslosigkeit.html> (12.3.2018).

Zehnhäusern P., Vaterlaus S. (2017). Digitalisierung und Arbeitsmarktfolgen. Metastudie zum Stand der Literatur und zu den Entwicklungen in der Schweiz. Studie von Polynomics AG im Auftrag der Fondation CH2048.

²⁷ Aeppli et al. (2017)



Michelle Beyeler, Renate Salzgeber et Claudia Schuwey
Haute école spécialisée bernoise, Travail social

Edition
Initiative des villes pour la politique sociale

www.staedteinitiative.ch