

Dépendre à long terme des prestations sociales: un risque pour certains groupes de chômeurs

Les personnes qui s'inscrivent au chômage – pour la première fois ou pour une nouvelle période d'allocation – perçoivent-elles plus longtemps et plus souvent que d'autres des prestations sociales? Quelles sont celles concernées et combien de temps la prise en charge dure-t-elle? En se basant sur les nouvelles données statistiques de l'assurance-chômage (AC), de l'assurance-invalidité (AI) et de l'aide sociale (AS), une équipe de la Haute école spécialisée bernoise a réalisé une étude inédite sur de nouveaux bénéficiaires de l'AC. Elle a suivi leur parcours pendant six ans et a défini leur profil de risque.



Le risque de dépendre à long terme des prestations sociales s'accroît sensiblement avec la durée du chômage.

Photo: Keystone

Bien que le chômage soit proportionnellement plus faible en Suisse que dans les autres pays européens, il n'en constitue pas moins un grave problème social lorsqu'il se prolonge. Plus c'est le cas et plus la réinsertion dans la vie active devient difficile¹. En outre, le risque de dépendre à long terme des prestations sociales augmente sensiblement. *Marti et al. (2013)* ont démontré que la perte de revenu s'accroît avec la durée du chômage. Arrivés en fin de droit, une partie des allocataires restent tributaires des prestations sociales étatiques². Dans ce contexte, il est intéressant de savoir quels groupes d'assurés touchent des indemnités de chômage (IC)

pendant longtemps et lesquels retrouvent rapidement un emploi. Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a chargé la Haute école spécialisée bernoise d'examiner cette question au moyen de la nouvelle base statistique AS-AI-AC³. L'étude s'est concentrée sur la durée de perception des IC et le nombre de périodes d'allocation. Elle a également déterminé si les allocataires ont touché une AS soit simultanée soit consécutive aux IC, et s'ils ont connu par la suite un nouvel épisode de chômage.

Durée et fréquence de la perception des indemnités

L'étude s'est intéressée aux personnes qui ont commencé de toucher des IC en 2005 et a suivi leur parcours jusqu'à fin 2010. Elle a déterminé pendant combien de temps ces allocataires ont perçu des IC ou une AS (indépendamment ou en complément), à quelle fréquence et dans quel ordre. Une distinction a été établie entre les courtes périodes d'indemnisation et les longues (plus de douze mois). Il s'agissait également de savoir si l'AS est consécutive à la période d'IC ou si elle intervient après une interruption. La chro-

1 Amosa (2010), Bigotta et al. (2011), Sheldon (1999).

2 Voir notamment Fluder (2009), Aeppli (2006).

3 L'ensemble des données utilisées pour quantifier les interactions entre les systèmes de sécurité sociale se compose des statistiques et des enregistrements auprès de l'aide sociale (AS), de l'assurance-invalidité (AI) et de l'assurance-chômage (AC).



P. Robert Fluder
Responsable de la Recherche et développement, Haute école spécialisée bernoise, Travail social



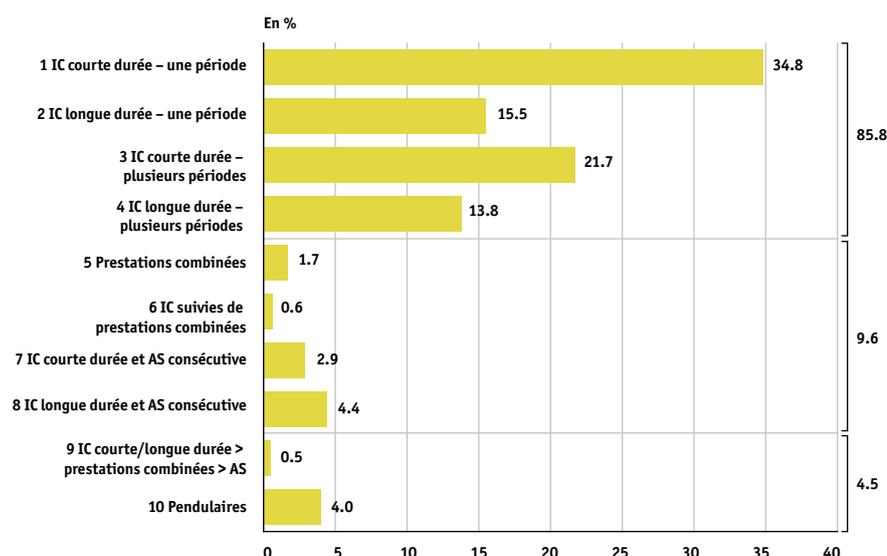
P. Tobias Fritschi
Chargé de cours, Analyse de la structure sociale, Haute école spécialisée bernoise, Travail social



Renate Salzgeber
Chargée de cours, Sécurité sociale et intégration, Haute école spécialisée bernoise, Travail social

Graphique 1

Fréquence des types de parcours (nouveaux bénéficiaires d'IC en 2005)



Remarque: prestations combinées: recours simultané aux IC et à l'aide sociale (AS); pendulaires: IC ou prestations combinées durant une première période (courte ou longue), au moins un passage (immédiat ou avec interruption) par l'aide sociale, suivi d'au moins un retour (immédiat ou avec interruption) vers la perception d'IC ou de prestations combinées.

Source: données AS-AI-AC 2005-2010, calculs HES bernoise, Travail social / La Vie économique

Au total, 7,3% des nouveaux bénéficiaires d'IC perçoivent une AS à la fin de leur période d'indemnisation et ne reviennent plus au chômage par la suite (parcours 7 et 8). Environ 2,9% d'entre eux touchent ces prestations après une courte période d'IC (parcours 7). Il peut s'agir soit de personnes qui, étant exemptées de l'obligation de cotiser, ont droit à un maximum de 260 indemnités journalières (notamment les jeunes adultes après leur formation ou les personnes qui se réinsèrent dans le monde professionnel), soit de travailleurs pauvres («working poors») qui ont trouvé rapidement un emploi, mais ne touchent pas un salaire suffisant pour vivre. Dans 4,4% des cas, l'AS fait suite à une longue période de chômage (parcours 8) et s'adresse principalement à des chômeurs en fin de droits. Près de la moitié (44%) restent longtemps tributaires de ces prestations. Ils percevaient toujours une AS en 2010, à la fin de la période d'observation.

Environ 4,5% des nouveaux bénéficiaires d'IC ont suivi des parcours complexes comprenant plusieurs allers et retours entre l'AC et l'AS (parcours 9 et 10). Le type de parcours 10 est le plus frappant: il regroupe les «pendulaires» qui, après une première période d'IC, ont effectué au moins une fois un passage par l'AS avant de revenir vers l'AC. Prises en charge pendant 3,4 années en moyenne (période partagée approximativement pour moitié entre les IC et l'AS), ces personnes sont très longtemps tributaires de prestations sociales. Plus de la moitié d'entre elles (53%) sont arrivées en fin de droits. À la fin de la période d'observation, environ la moitié touchaient soit des IC soit une AS.

On constate donc que presque un chômeur sur dix (environ 9%) présente un parcours réellement problématique (types 8, 9 et 10) en matière de prestations. Il convient d'accorder une attention particulière à ce groupe.

Les profils de risque différents des groupes sociodémographiques

Quels groupes de population sont les plus fortement représentés dans chaque type de parcours? L'étude s'est intéressée d'une part au profil des personnes ayant traversé une courte période de chômage: ces assurés ont de bonnes chances de se réinsérer rapidement et durablement sur le marché du travail. Elle a d'autre part examiné les parcours complexes comprenant plusieurs périodes d'IC ou d'AS, que ce soit séparément ou simultanément: les personnes concernées présentent un risque élevé de dépendre de telles prestations à long terme et leurs chances d'intégration durable dans le monde profes-

nologie de ces différentes séquences a permis d'établir plusieurs parcours types.

Le graphique 1 montre que 85,8% des nouveaux chômeurs perçoivent uniquement des IC pendant les six années observées (parcours 1 à 4). Pour 45% d'entre eux, la durée d'indemnisation est inférieure à un an et pour un quart, elle ne dépasse pas six mois. En l'occurrence, les IC servent de transition entre deux emplois. Par ailleurs, plus de la moitié des personnes suivies touchent des IC pendant une seule période (parcours 1 et 2) et, pour un bon tiers d'entre elles, cet épisode de chômage dure moins de douze mois (parcours 1). Un quart des nouveaux allocataires perçoivent des IC pendant plusieurs périodes courtes (parcours 3) et 14% pendant plusieurs périodes dont une au moins est longue (parcours 4), ce qui laisse entrevoir une situation professionnelle relativement peu stable. Presque 30% des personnes connaissent au moins une longue période d'indemnisation, soit plus de douze mois (parcours 2 et 4).

Des parcours qui passent par l'AS

Près de 10% des nouveaux chômeurs touchent une AS pendant ou juste après leur période d'indemnisation (prestations perçues seulement à titre transitoire: parcours 5 à 8) et 2,3% y recourent exclusivement pour compléter leurs IC (parcours 5 et 6). Pour une petite proportion d'assurés, les IC n'assurent donc pas le minimum vital.

Encadré 1

Données sur l'enquête

L'enquête s'est appuyée sur les données administratives de l'assurance-invalidité et de l'assurance-chômage, ainsi que sur la statistique de l'aide sociale des années 2005 à 2010. Dans le cadre du monitoring AS-AI-AC, l'Office fédéral des assurances sociales (Ofas) a exploité les données annuelles de ces trois systèmes et les a intégrées en une seule base de données. Cela a permis d'observer le recours aux prestations sociales sur une longue période. Certaines informations proviennent des données Plasta.

La population concernée comprend des personnes qui ont touché des indemnités de chômage à partir de 2005 (ouverture d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation cette année-là). L'étude n'a pris en compte que des femmes qui étaient âgées de moins de 59 ans et des hommes de moins de 60 ans en 2005, afin que tous soient en âge de travailler pendant la période d'observation. L'effectif total concerné est de 143 947 personnes.

Les résultats figurent dans un rapport final: Fluder Robert, Salzgeber Renate, Fritschi Tobias, Graf Thomas et Röhthlisberger Sandra, *Verläufe, Risikoprofile und Einflussfaktoren für die berufliche Integration von neuen ALV-Beziehenden* (avec un résumé en français), 2013. Ce rapport est disponible à l'adresse www.soziale-arbeit.bfh.ch/de, «Publikationen Soziale Sicherheit».

Tableau 1

Groupes de personnes qui sont nettement sur- ou sous-représentées dans certains types de parcours

	Types de parcours					
	1 IC courte durée – une période	2 IC longue durée – une période	4 IC courte durée – plusieurs périodes	7 IC courte durée, avec aide sociale consécutive	8 IC courte durée, avec aide sociale consécutive	10 Pendulaires
Caractéristiques sociodémographiques						
<i>Âge</i>						
Moins de 26 ans	++	--	-	++	--	
Plus de 26 ans	--	++	++	-	++	.
<i>État civil/situation familiale</i>						
Divorcé	--			++	+	++
Célibataire	++	--	--	-	-	
Marié	-	++	++	--	-	-
Avec obligation d'entretien	-	++	++		+	++
<i>Nationalité</i>						
Suisse	++		--		-	-
EU27/AELE				-	-	-
Non-UE27/AELE	--	+	++	++	++	++
<i>Formation</i>						
Pas de formation post-obligatoire	--	+	++	++	++	++
Diplôme de degré tertiaire	++	-		--	-	--
<i>Domaine professionnel</i>						
Hôtellerie et restauration	--		+	++	++	++
Construction	-	--	--	++		++
Industrie et autres secteurs				++	++	++

Remarque: +/- signifie que la proportion est de 10% plus élevée ou plus basse que dans l'univers de base; ++/-- signifie qu'elle est de plus de 20% plus élevée ou plus basse que dans l'univers de base.

Source: Fluder, Fritschi, Salzgeber / La Vie économique

sionnel sont nettement plus faibles que celles du premier groupe.

En différenciant les nouveaux allocataires IC selon leurs caractéristiques sociodémographiques et socioprofessionnelles, le *tableau 1* montre la probabilité qu'ils ont d'appartenir à un type de parcours donné. Si l'on considère les groupes d'âge, le schéma est clair: les jeunes adultes sont surreprésentés dans les parcours comprenant de brefs épisodes d'IC (parcours 1 et 7). Le fait d'avoir cotisé pendant une courte période réduit leur droit aux indemnités journalières. N'ayant pour la plupart pas encore d'obligations familiales, ils sont flexibles sur le marché du travail et trouvent donc rapidement un nouvel emploi (souvent temporaire). Dans le groupe des plus de 45 ans, c'est exactement le contraire: leur risque de devoir recourir aux IC est plus faible, mais lorsque cela arrive, ils restent chômeurs relativement longtemps.

L'état civil et la situation familiale influencent également l'appartenance à tel ou tel type de parcours. Les célibataires sont surreprésentés dans le groupe qui connaît un bref épisode de chômage (parcours 1). Les divorcés le sont dans les parcours 7, 8 et 10 qui comprennent un recours à l'AS. Le fait

d'avoir des enfants à charge joue aussi un rôle. L'obligation d'entretien tend en effet à augmenter le risque de dépendre à long terme des IC, de cumuler les prestations de différents systèmes et de connaître des périodes récurrentes de chômage (parcours 10). Cela pourrait être lié à la situation financière précaire des divorcés.

La nationalité influence non seulement le risque de devenir chômeur, mais également celui de suivre un parcours problématique. Ainsi, les bénéficiaires suisses d'IC sont nettement surreprésentés dans le type de parcours 1 qui comporte une courte période de chômage. À l'inverse, les personnes venues de pays extérieurs à l'espace UE27/AELE présentent une probabilité élevée de chômage de longue durée et de recours à l'AS.

Facteurs socioprofessionnels déterminants

Les caractéristiques socioprofessionnelles influencent nettement les chances de se réinsérer sur le marché du travail. La formation professionnelle joue en l'occurrence un rôle clé. Un tiers des nouveaux chômeurs n'ont aucune formation post-obligatoire (dans la population active, le taux est de 14%). Ils sont fortement surreprésentés dans les parcours qui comprennent plusieurs lon-

gues périodes de chômage (2 et 4), dans ceux qui incluent un recours à l'AS (7 et 8) ainsi que dans le parcours des «pendulaires» (10). L'étude montre clairement que les personnes dépourvues de qualifications appropriées ont beaucoup de difficultés à trouver un emploi stable et correctement rémunéré.

Par ailleurs, les employés de l'hôtellerie et de la restauration, de l'agriculture et en partie ceux de la construction courent un risque élevé de suivre des parcours comprenant de longues périodes d'IC ou un recours à l'AS. Des conditions de travail précaires, des salaires bas et des emplois temporaires (travail saisonnier) augmentent le risque de connaître un chômage de longue durée à répétition. Dans de nombreux cas, ces parcours conduisent à l'AS.

Le risque de devoir recourir à l'AS s'accroît avec l'âge

Des périodes d'IC répétées ou longues, associées à une AS, illustrent la difficulté de se réintégrer rapidement et durablement sur le marché de l'emploi. Un modèle statistique multivarié a été utilisé pour évaluer quels facteurs déterminent la durée de la période d'indemnisation et la probabilité d'un recours à l'AS.

Les caractéristiques sociodémographiques les plus pertinentes sont l'âge, l'état civil, l'obligation d'entretien, la taille de la famille et la nationalité. Parmi les jeunes adultes, la période moyenne d'IC est d'un bon mois plus courte que dans le groupe des 26–45 ans et le risque de devoir solliciter une AS est nettement plus faible. Les plus de 45 ans présentent, quant à eux, un risque accru de suivre des parcours comprenant une longue période de chômage ou un recours à l'AS. Cela montre que les chômeurs d'un certain âge ont moins de chances de se réinsérer rapidement sur le marché du travail. Les personnes qui doivent assumer une obligation d'entretien, celles qui ont une grande famille et les divorcés perçoivent des IC pendant une période plus longue que les autres. On les retrouve souvent dans les types de parcours impliquant une AS. Leur situation familiale restreint leurs chances sur le marché de l'emploi. En raison de leurs obligations financières, ces personnes sont plus rapidement tributaires de l'AS.

Parmi les nouveaux allocataires d'IC, les ressortissants de l'UE27/AELE ne se distinguent guère des Suisses. Par contre, les chômeurs originaires de pays extérieurs à cet espace perçoivent des IC plus longtemps et leur risque de devoir recourir à l'AS est nettement plus élevé. Le manque de qualifications reconnues, des connaissances linguis-

tiques lacunaires et la discrimination à l'embauche réduisent leurs chances sur le marché du travail. Ces personnes travaillent souvent dans des conditions précaires ou dans des branches à faible rémunération. Les chômeurs dépourvus de formation post-obligatoire perçoivent des indemnités beaucoup plus longtemps que ceux qui possèdent un diplôme du degré secondaire II ou tertiaire. Leur risque de devoir solliciter une AS est accru.

L'étude a également mis en évidence des disparités régionales. Ainsi, les bénéficiaires d'IC domiciliés dans les communes urbaines courent un risque plus élevé de rester longtemps au chômage et de suivre des parcours impliquant une AS. Pour ceux de l'Arc lémanique et du Tessin, la probabilité de longues périodes d'IC se situe au-dessus de la moyenne. Ces écarts pourraient provenir du contexte économique et institutionnel, qui diffère d'une région à l'autre.

Les prises en charge de longue durée et l'alternance entre les systèmes de prestations posent problème

Tandis que la majorité des chômeurs ne perçoivent des IC que brièvement ou à titre exceptionnel pour assurer la transition entre deux emplois, une petite partie d'entre eux restent tributaires de ces prestations à long terme. Souvent, ils traversent plusieurs périodes d'IC ou sont tributaires de l'AS. Ces prises en charge de longue durée et l'alternance entre les systèmes de prestations posent toutefois un problème dans la perspective d'une réinsertion sur le marché du travail. Les personnes d'un certain âge, les divorcés, les travailleurs sans formation professionnelle ou originaires de pays extérieurs à l'UE courent un risque particulièrement élevé de suivre de tels parcours. Des mesures et un soutien ciblés s'avèrent nécessaires. ■

Encadré 2

Bibliographie

- Aeppli Daniel C., *La situation des chômeurs en fin de droit en Suisse – Quatrième étude mandatée par l'assurance-chômage*, publication du Seco, Berne, 2006.
- AMOSA (Observatoire du marché du travail Suisse orientale, Argovie et Zoug), *Chômage de longue durée – Situation et mesures*, Office de l'économie et du travail du canton de Zurich, 2010.
- Bigotta Maurizio, Losa Fabio B., Ritschard Gilbert et Stephani Eric, «Le parcours professionnel des chômeurs de longue durée en Suisse», *La Vie économique*, 7/8-2011, pp. 51–54.
- Fluder Robert, Graf Thomas, Ruder Rosmarie et Salzgeber Renate, *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)*, rapport de recherche n° 1/109, 2009, OFAS, Berne.
- Fluder Robert, Salzgeber Renate, Fritschi Tobias, Graf Thomas et Röhthlisberger Sandra, *Verläufe, Risikoprofile und Einflussfaktoren für die berufliche Integration von neuen ALV-Beziehenden*, HES bernoise, 2013, Berne.
- Marti Michel, Walker Philipp et Mattmann Michael, «La durée du chômage influence les chances de retour à l'emploi et le revenu», *La Vie économique*, 9-2013, pp. 56–66.
- Sheldon George, *Die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz, Diagnose und Therapie*, Hauptverlag, 1999, Berne.