

« L'activation ne permet pas de résoudre tous les problèmes »

INTERVIEW Les programmes d'activation et de formation sont axés sur une stratégie de retour rapide à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que de leur indépendance économique. Jean-Michel Bonvin, sociologue à l'université de Genève revendique aussi des mesures dans le marché du travail.

« ZESO »: Cher Monsieur Bonvin, au cours de ces derniers mois, on a beaucoup parlé de la fin de l'Etat social compte tenu de la crise de la dette, du vieillissement démographique et des mutations structurelles dans le marché du travail - quelle est la résistance de la cohésion sociale?

Jean-Michel Bonvin: Je ne pense pas que l'Etat social soit réellement en danger de disparition. Au contraire, ces évolutions – le vieillissement démographique, l'affaiblissement des structures familiales qui se traduit par le nombre croissant de familles monoparentales, les mutations structurelles et les nouveaux risques sociaux qui y sont liés – montrent très clairement qu'il est indispensable de maintenir l'Etat social. En même temps, d'autres évolutions liées au déséquilibre des finances publiques obligent à contenir les coûts de l'Etat social. Dans ce contexte, il est évident qu'à long terme, le financement représente un défi important.

Le coût de l'Etat social représente un grand défi pour la société. La solidarité au sein de la société diminue-t-elle?

De nombreux signaux semblent montrer que le sentiment de solidarité diminue chez un grand nombre de personnes. Mais il s'agit plus de signaux que de mesures objectives. Un exemple est l'ampleur prise par la discussion sur les abus de prestations sociales. Celle-ci alimente le préjugé qui voit dans le bénéficiaire de l'aide sociale un fainéant qui refuse de travailler et profite de la «générosité» de la communauté. Le discours sur l'abus diffuse alors la perception suivant laquelle la population active, celle qui travaille, doit payer tandis que d'autres profitent, ce qui contribue à remettre en cause l'idée même de solidarité sociale. D'autant plus que le comportement présenté comme abusif est accusé

de générer des coûts de plus en plus élevés pour la collectivité. Dans un tel climat, on cherche des coupables et on les trouve dans les personnes qui ne font pas suffisamment d'efforts pour s'en sortir par elles-mêmes.

Les abus se sont-ils réellement multipliés?

Les chiffres dont nous disposons n'indiquent pas d'augmentation de la fraude sociale. Ceci vaut également pour l'abus de prestations sociales. En revanche, les conditions d'accès aux prestations ont été considérablement durcies. Dès lors, dès que quelqu'un ne répond pas entièrement à ces exigences nettement plus sévères, on a tendance à parler d'abus. On ne peut pourtant pas dire que la mentalité des bénéficiaires actuels de l'aide sociale se soit détériorée. Le fait est simplement que ceux-ci doivent remplir beaucoup plus de conditions.

L'idée que ne pas avoir d'emploi relève de la faute de la personne concernée elle-même est très répandue dans l'opinion publique. Notre marché du travail, qui recrute ses spécialistes volontiers sur le plan international, est-il théoriquement en mesure d'offrir un emploi à tout le monde?

L'Etat social s'est considérablement développé durant les 30 glorieuses (1945-75). Donc à une époque où le chômage était pratiquement inexistant, où le besoin d'aide sociale ou de prestations de l'assurance-invalidité ne concernait qu'un nombre infime de personnes. Le grand changement est intervenu dans la plupart des pays dans les années 70 avec la fin du plein emploi. En Europe, le nombre de chômeurs a alors augmenté brusquement et de manière massive – en Suisse, cette évolution n'est apparue que dans les années 90. Par la suite, le nombre de

personnes ayant besoin de prestations de l'Etat social a fortement augmenté. Nous observons donc un paradoxe: c'est au moment où le chômage a progressé (donc où le plein emploi n'est plus garanti) que le reproche de l'abus se fait entendre avec le plus de force. Au moment donc où il était devenu beaucoup plus difficile de trouver un emploi, les personnes concernées ont été accusées d'être paresseuses et d'abuser de l'Etat social. On reproche aux chômeurs d'être au chômage bien que les emplois disponibles sur le marché de travail ne suffisent pas à occuper tout le monde.

Par la suite, on a essayé de ramener les bénéficiaires de l'aide sociale le plus vite possible dans le marché du travail au moyen d'incitations et de conditions, d'encouragements et d'exigences – dans ce contexte, que pensez-vous du concept de l'activation?

De nombreuses études montrent clairement que l'activation a porté des fruits importants, mais qu'elle n'a pas été en mesure d'éliminer les causes du problème: le manque d'emplois. Du fait de la quasi-absence de politiques de la demande visant à soutenir la création d'emplois, on se focalise alors sur les chômeurs, les bénéficiaires de l'aide sociale, les bénéficiaires d'une rente AI et ainsi de suite (donc des politiques de l'offre) et on essaie de rendre ceux-ci aptes à réintégrer le marché du travail dans toute la mesure du possible. Cette politique est importante et utile. Mais si l'on se limite à celle-ci, on ne résout pas le problème. Car celui-ci ne réside pas uniquement dans l'offre, mais également dans la demande. S'il y a une file d'attente de personnes à la recherche d'un emploi dont certaines bénéficient de programmes de formation, celles-ci vont avancer dans la file et trouver plus rapidement un emploi, mais la longueur de la queue reste inchan-



Photos: Magali Girardin

gée puisque le nombre d'emplois n'augmente pas. On permet donc de résoudre un problème individuel, mais on ne résout pas le problème structurel. En Suisse, le modèle de l'activation a néanmoins réussi un peu mieux que dans d'autres pays européens du fait qu'ici, le marché du travail est très dynamique et que le chômage est faible.

La pression économique sur le système social et évidemment aussi dans le domaine de l'aide sociale continuera dans tous les cas à augmenter. Pour les services sociaux, cela signifie devoir sortir un maximum de bénéficiaires de la dépendance de l'aide sociale. Que reste-t-il donc à faire?

Il est important de former les gens et de les ramener dans le marché du travail, c'est absolument évident, mais une action sur le volet demande est tout aussi importante. De fait, contraindre les gens à accepter n'importe quel boulot afin de réduire les coûts de l'aide sociale est doublement problématique, puisque ceux-ci risquent

de revenir rapidement au chômage, à l'AI ou à l'aide sociale et qu'une telle démarche favorise la création d'emplois précaires. L'activation à elle seule ne permet pas de résoudre tous les problèmes. La politique actuelle a surtout pour but d'éviter que ce soient toujours les mêmes qui restent exclus du monde du travail. Globalement, quelque 12 à 15% de la population active ne sont pas insérés dans le marché du travail et doivent être pris en charge par l'assurance-chômage, l'aide sociale et l'AI. En dépit des réformes et des stratégies d'activation mises en place, il semble que cette proportion de 12 à 15% ne puisse pas être réduite si l'on s'en tient à des politiques de l'offre.

L'activation est-elle efficace sur le plan individuel à défaut de l'être sur le plan économique ?

La dimension symbolique a indéniablement un effet préventif considérable. Chacun sait que s'il veut obtenir de l'aide sociale, il doit faire de grands efforts. Dans ce sens, la stratégie de l'activation est dis-

suasive et donc d'une certaine façon efficace, du moins dans l'optique d'une maîtrise des coûts. La question de l'efficacité en termes de réinsertion professionnelle est plus complexe. Il y a en effet des personnes qui, pour les raisons les plus diverses, ont des chances limitées de retrouver un emploi, surtout sur un marché du travail très compétitif. Pour ces personnes, les mesures d'activation ne suffisent pas, il faut trouver d'autres solutions. Il est dès lors important d'agir aussi sur le versant demande du marché du travail, en vue de la mise à disposition d'emplois appropriés.

Mais comment pourrait-on agir sur le versant demande ?

C'est là le défi le plus difficile à relever. Le marché du travail compétitif ne fait pas place pour tout le monde, il s'agit donc de se demander comment intégrer celles et ceux qui ne correspondent pas aux standards de productivité d'un marché compétitif globalisé. Plusieurs solutions sont envisageables: on peut tenter d'infléchir la logique de compétitivité au sein du mar- →

→ ché du travail, par exemple en soutenant des entreprises dont la recherche du profit ne serait pas le but exclusif; on peut aussi promouvoir la création d'emplois durables sur un marché du travail dit secondaire, qui ferait plus de place aux préoccupations sociales, c'est notamment l'objectif visé par tout le courant de l'économie sociale et solidaire; des structures protégées pourraient également être mises sur pied dans le secteur associatif ou parapublic, mais il faudrait alors que ces structures soient valorisées pour éviter la stigmatisation de leurs publics. Bref, l'éventail des solutions est large. Il ne s'agit pas d'une perspective antagoniste, mais complémentaire au marché du travail compétitif et, point le plus important sans doute, ces emplois complémentaires doivent être valorisés au même titre que les emplois dits compétitifs.

Actuellement, l'accent principal est mis sur la formation. On met en place des programmes de formation pour combler les déficits de formation des chômeurs de longue durée. La formation peut-elle résoudre tous les problèmes?

Le problème, c'est la qualité de la formation qui est proposée. Si l'on forme les gens pendant quelques jours ou semaines, ceux-ci apprennent à écrire une lettre de motivation ou à rédiger un CV. C'est utile et cela peut aider les chômeurs qui sont déjà bien formés par ailleurs. Mais s'il s'agit de personnes qui ont de réelles difficultés sur le marché du travail, qui n'ont pas ou peu de qualifications, qui ont arrêté l'école, des programmes de durée limitée ne sont pas suffisants.

Le chômage de longue durée, la pauvreté et par la suite la dépendance de l'aide sociale vont souvent de pair avec une absence de formation professionnelle. Comment combler néanmoins ces déficits?

Trois conditions sont essentielles pour un parcours de formation réussi: la capacité d'apprendre, la volonté d'apprendre et la disponibilité pour apprendre. Trois types d'action sont donc requis: tout d'abord garantir la maîtrise de compétences de base, indispensables à la réussite d'une formation professionnelle; ensuite donner l'envie d'apprendre au travers de formations adaptées, s'écartant d'un modèle trop scolaire qui agit comme repoussoir pour



JEAN-MICHEL BONVIN

Jean-Michel Bonvin est professeur de sociologie et de politique sociale à l'Institut de démographie et socio économie (IDESO) de l'Université de Genève. Ses recherches portent sur les transformations contemporaines des politiques sociales et de l'emploi et sur l'innovation organisationnelle dans le secteur public. Bonvin dirige actuellement au NCCR LIVES le programme « welfare boundaries », une étude du Fond National Suisse sur les parcours de vie en précarité et vulnérabilité.

beaucoup de bénéficiaires de l'aide sociale; enfin créer les conditions de la disponibilité pour la formation, en donnant le temps et les conditions matérielles permettant de se former. De fait, commencer un apprentissage implique trop souvent de subir une perte de revenu considérable par rapport à l'aide sociale. Un salaire d'apprenti ne permet pas de nourrir une famille. Dès lors, en parlant d'un droit à la formation ou d'une éducation de la deuxième chance, il s'agit de prendre en compte ces trois objectifs: rendre capable, donner envie et rendre disponible.

C'est là que le programme vaudois Forjad intervient?

Forjad dans le canton de Vaud est à mon sens le programme qui s'approche le plus de cet idéal, par exemple avec la mesure Scenic Adventure. A Genève, le programme Scène Active s'inscrit dans la même lo-

gique. Ces deux programmes sont destinés à des jeunes en situation de décrochage scolaire et de vulnérabilité. Il s'agit de rencontrer ces gens là où ils sont, de leur donner envie de se former ou d'imaginer leur avenir. Tout le monde a envie d'apprendre, mais tout le monde n'y réussit pas dans un contexte scolaire ou trop formel. Dans le programme Scène Active, les adolescents ont ainsi travaillé pendant huit mois sur une pièce de théâtre qu'ils ont créée eux-mêmes et jouée ensuite devant plusieurs centaines de spectatrices et spectateurs. C'était une expérience importante qui a éveillé en eux le plaisir de créer quelque chose. D'autres programmes plus conventionnels, qui préparent à un apprentissage, donnent aussi des résultats très encourageants. Mais le problème d'une action sur la demande subsiste: tous ces programmes visent en effet à redonner confiance, à retrouver une capacité à se projeter dans l'avenir, à renforcer les compétences pour améliorer l'attractivité auprès d'employeurs potentiels, etc., toutes actions concentrées sur le volet « offre ». Mais rien ne garantit que la demande suivra, donc qu'il y aura des places d'apprentissage ou des emplois pour ces personnes. Il s'agit de développer aussi ce volet demande, ce qui ne relève évidemment pas du seul champ de compétence de l'aide sociale.

En Europe, on discute actuellement beaucoup d'investissements sociaux. Qu'entend-on par là?

Les investissements sociaux ont pour but d'augmenter le potentiel productif de toutes et tous en vue de la prospérité économique collective. Il s'agit ainsi de mieux qualifier les personnes à la recherche d'un emploi, notamment au moyen de mesures à long terme, donc par exemple d'un apprentissage qui permette à la personne concernée de développer de nouvelles compétences. Cette stratégie s'inscrit dans une vision ambitieuse de l'activation par le développement du capital humain et de la formation. Mais le volet demande reste un peu flou: comment faire en sorte que des places de travail existent en quantité et qualité suffisantes, y compris pour les plus vulnérables et les moins compétitifs? Tel est l'enjeu qui me semble le plus important à l'heure actuelle. ■

Interview réalisé par
Ingrid Hess