



Les travailleurs pauvres en Suisse

Mécanismes de différenciation et enjeux de subordination

Morgane Kuehni, Paul-Frantz Cousin &
Lorraine Odier Da Cruz,
Haute École de travail social et de la santé –
EESP Lausanne

Balayée le 18 mai 2014 par 76,3 % des votant-e-s, l'initiative pour l'introduction d'un salaire minimum de l'organisation faîtière des syndicats (l'Union syndicale Suisse) a (re)mis sur le devant de la scène la problématique des bas salaires et suscité différentes discussions sur le phénomène de la pauvreté laborieuse en Suisse. Visant l'introduction – à ce jour inexistant – d'un salaire minimum national légal de 22 francs suisses de l'heure (CHF) – depuis le 15 janvier 2015, date de l'abandon du taux plancher (1,20 CHF pour 1 €) par la Banque nationale suisse, le franc suisse est à peu près équivalent à l'euro –, soit environ 4 000 francs par mois pour 42 heures de travail par semaine, l'objectif des syndicats était double. Il s'agissait de réduire la pauvreté et de lutter contre le dumping salarial. Le débat, extrêmement vif sur le bienfondé « d'un minimum national qui serait un maximum mondial » selon les termes des détracteurs de cette initiative, a largement occulté le fait que ce minimum rejoignait à quelques francs près le seuil des bas salaires fixé à 3 986 francs bruts par mois en 2010, soit les deux tiers du salaire brut médian (5 979 CHF) standardisé par l'Office fédéral de la statistique (OFS). À cette même période, 275 000 postes de travail ont été recensés dans la catégorie des bas salaires, soit près de 10,7 % des emplois, concentrés majoritairement dans des domaines d'activité très féminisés (service à la personne, industrie de l'habillement, etc.). Souvent mobilisé dans les débats publics, le seuil des bas salaires est utilisé par l'OFS pour analyser la distribution des salaires et mesurer les inégalités. Pour autant, il n'est pas directement employé dans les dispositifs d'actions sociales ou le programme fédéral de lutte contre la pauvreté. Ces derniers se fondent en effet davantage

Avec un salaire médian qui approche les 6000€, lorsque les Suisses envisagent d'introduire un salaire minimum, il est annoncé à 4000€. Devant de tels montants, la Suisse apparaît comme un pays presque exotique pour un observateur étranger, mais il faudrait rapporter ces sommes au coût de la vie. Cette note montre que, loin du particularisme apparent, la pauvreté laborieuse d'une part et les modes d'intervention publique à son égard d'autre part s'inscrivent dans les canons européens en la matière. Face à la précarité et aux bas salaires qui, comme ailleurs en Europe, nourrissent la pauvreté laborieuse en Suisse, la réponse des pouvoirs publics relève d'une logique de gestion de la pauvreté plutôt que d'un renforcement des droits salariaux.

sur le seuil de pauvreté, lui-même objet de deux mesures différentes sur lesquelles nous reviendrons. Face à la proportion importante d'emplois à bas salaire, le refus d'un salaire minimum en votation populaire incite à interroger la gestion de la pauvreté laborieuse par les pouvoirs publics helvétiques. Après avoir précisé la notion d'« actif pauvre occupé », qui recense celles et ceux que nous nommerons communément les travailleurs pauvres, et commenté les différents enjeux de catégorisation statistique, nous questionnerons les transformations actuelles du système de protection sociale en matière de « gestion de la pauvreté » et ses répercussions sur le travail salarié et plus généralement le salariat.

Seuils de pauvreté et catégorie d'« actif pauvre occupé »

Un acte de catégorisation statistique n'est jamais neutre car il procède toujours d'un découpage arbitraire de la réalité. De ce point de vue, la notion d'« actif pauvre occupé » utilisée par l'OFS comporte un double enjeu : elle implique différents choix normatifs, loin d'être consensuels, sur les définitions de la pauvreté et du travail. En Suisse, deux seuils de pauvreté sont couramment utilisés : le seuil absolu et le seuil relatif de pauvreté.

Le premier se définit comme un minimum vital à partir des normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale. En 2012, le seuil de pauvreté absolu s'élève à 2 200 francs pour une personne seule et 4 040 francs pour deux adultes avec deux enfants. Selon les derniers chiffres publiés, la pauvreté absolue touchait quelque 590 000 personnes,

dont 130 000 personnes qui exerçaient une activité rémunérée [OFS, 2014]. Autrement dit, un quart des pauvres sont en situation d'emploi.

Depuis 2007, l'OFS réalise une enquête complémentaire pour étudier la pauvreté et l'exclusion sociale au moyen d'indicateurs comparables au niveau européen (*Statistics on Income and Living Conditions*). Cette enquête permet d'établir un seuil relatif de pauvreté fixé par convention au niveau de l'Union européenne à 60 % de la médiane du revenu disponible équivalent, soit 2 500 francs par mois pour une personne seule et 5 250 francs pour deux adultes et deux enfants. En mobilisant ce seuil, on s'aperçoit qu'en 2012, 15,5 % de la population est exposée au risque de pauvreté, dont 280 000 personnes actives occupées [OFS, 2014].

Comme on peut le voir, selon la définition de la pauvreté retenue, absolue ou relative, le nombre de travailleurs pauvres recensés passe du simple au double. Qui plus est, dans les deux cas la définition des travailleurs est particulièrement restrictive. En effet, la définition de l'activité – *i.e.* qui peut et doit être considéré comme un « actif occupé » – est aujourd'hui établie à partir d'une durée d'insertion minimum sur le marché du travail dans une période de référence (1 an). Sont recensées comme actives occupées les personnes qui se sont déclarées salariées ou indépendantes durant plus de la moitié de l'année précédant l'enquête statistique. Ne sont donc considérées comme actives occupées que les personnes qui ont passé plus de 7 mois en emploi dans l'année de référence, indépendamment de leur taux d'occupation. La construction statistique officielle des travailleurs et travailleuses pauvres ne tient donc pas compte des personnes ayant une insertion inférieure à cette période de référence sur le marché du travail, ce qui contribue à rendre invisible la pauvreté des travailleurs temporairement occupés ou au chômage alors même que ce sont deux facteurs importants de paupérisation.

Selon la définition de la pauvreté retenue, absolue ou relative, le nombre de travailleurs pauvres recensés passe du simple au double. Qui plus est, dans les deux cas la définition des travailleurs est particulièrement restrictive.

Actuellement, les statistiques nationales définissent donc la pauvreté au niveau du ménage à partir du revenu disponible, alors que la définition du travail s'établit sur un critère individuel d'activité professionnelle. Largement discutée dans la littérature spécialisée, cette combinaison de deux niveaux d'analyse permet de différencier une personne active pauvre du fait de la composition de son ménage (les familles nombreuses ou monoparentales par exemple), d'une personne active pauvre malgré les éventuelles ressources complémentaires apportées par d'autres membres du ménage (couple bi-actif à temps partiel par exemple). C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la mesure statistique des bas salaires recoupe en partie, mais ne se confond pas, avec la mesure de la pauvreté. En Suisse, les ménages qui comptent deux actifs occupés présentent un taux de pauvreté de 1,9 %, alors que ce taux s'élève à 7,3 % pour les ménages dont

un seul membre a une activité rémunérée et 21,3 % pour les ménages sans activité professionnelle.

Dans le discours de l'Organisation internationale du travail (OIT), ou dans celui des pouvoirs publics helvétiques, l'accent est très clairement mis sur le fait que l'emploi constitue un remède, voire *le* remède, contre la pauvreté. Cette orientation politique ne saurait pour autant faire oublier la permanence des travailleurs et travailleuses pauvres dans les statistiques officielles. En Suisse, le taux de risque de pauvreté des actifs occupés – c'est-à-dire le pourcentage des actifs occupés en pauvreté relative – oscille entre 6,9 % et 7,7 % ces dernières années (exception faite des 9,1 % en 2008). Les enquêtes de l'OFS ont clairement identifié les catégories de la population les plus touchées et les conditions d'emploi qui accentuent le risque de pauvreté laborieuse : avoir un faible niveau de formation ; ne pas avoir de passeport suisse ; un statut de séjour précaire ; être une femme ; travailler à temps partiel ; avoir un contrat de travail à durée déterminée ; des horaires atypiques ; vivre dans une famille nombreuse et/ou monoparentale. Quelles sont les réponses politiques apportées à cet état de fait ? Nous l'avons vu en introduction, la proposition syndicale de l'instauration d'un salaire minimum national a été largement rejetée au profit d'une réglementation par convention collective de travail. Pourtant à l'heure actuelle, seuls 49 % des salarié-e-s sont soumis à une convention collective de travail et pour près de 20 % d'entre eux, leur convention ne prévoit pas de salaire minimum. En Suisse, la réponse des pouvoirs publics à la question de la pauvreté des travailleurs et travailleuses reste avant tout une affaire

individuelle. L'aide sociale publique prévoit par exemple un soutien financier pour les ménages dont le revenu est situé en dessous du seuil de pauvreté absolue. Souvent présentée comme le « dernier filet de protection sociale », l'aide sociale repose sur la preuve de l'indigence et intervient lorsque les prestations d'assurance sont épuisées (ou en cas de non-droit)

et/ou lorsque les ressources familiales sont insuffisantes pour assurer un minimum vital. L'aide sociale est régie par des lois fédérales mais son application est du ressort des cantons. Le taux national de recours à l'aide sociale est de 3,2 % en 2013 et, bien qu'en augmentation ces dernières années, le recours est loin d'être systématique. En 2009, l'OFS établissait que 28 % des personnes recensées dans la statistique de la pauvreté – dont on peut faire l'hypothèse qu'une partie d'entre elles bénéficiaient d'un revenu salarié – ne sollicitaient pas de prestations d'aide sociale alors même qu'elles y auraient eu droit...

Gestion publique de la pauvreté laborieuse

L'inscription relativement tardive, dans les années 1990, de la problématique de la pauvreté laborieuse dans les agendas politiques et académiques helvétiques

s'explique en partie par un consensus social particulièrement fort dans ce pays sur le fait que le travail permet de (bien) gagner sa vie et que les pauvres sont celles et ceux qui sont exclus du marché du travail. Les savoirs produits sur la pauvreté laborieuse ont donc émergé en lien avec ce que l'on appelle aujourd'hui la « crise du salariat » et les processus de précarisation de toute une frange de la population active (augmentation du taux de chômage, des formes de travail atypique, etc.). Le système de protection sociale a dû faire face aux retombées économiques et sociales de ces changements structurels et s'est trouvé pris en tenaille entre d'un côté l'émergence de personnes potentiellement employables, mais rejetées vers l'aide sociale (les personnes ayant épuisé leur droit à l'assurance chômage, les jeunes qui ne trouvent pas leur place sur le marché du travail, etc.) et de l'autre côté, des actifs et actives occupés, mais dans des conditions telles qu'ils n'arrivent pas à assumer leur subsistance (temps partiel réduit, sous-emploi, emploi faiblement rémunéré, etc.). En Suisse, comme dans la majorité des pays occidentaux, de nombreux aménagements ont été faits : mise en place de politiques d'activation de la protection sociale pour faire entrer les sans-emploi « employables » sur le marché du travail (stages de réinsertion professionnelle, programmes d'emploi temporaire dans le domaine de l'assurance chômage, de l'assurance invalidité et de l'aide sociale par exemple) et développement de soutiens financiers, notamment par le biais de prestations complémentaires, pour les actifs occupés qui n'arrivent pas à survivre grâce aux revenus du travail.

Sans revenir sur la panoplie des mesures actives mises en œuvre dans le cadre assurantiel helvétique pour réintégrer le plus rapidement possible les sans-emploi sur le marché du travail (assurance chômage et assurance invalidité notamment), il convient de s'arrêter sur les mesures destinées à soutenir financièrement les travailleurs pauvres mises en œuvre dans un cadre assistantiel. En raison du fédéralisme, il serait fastidieux de faire le tour de l'ensemble des prestations sous condition et de décortiquer les différents systèmes d'aide sociale des 26 cantons suisses. Toutefois, deux mesures introduites relativement récemment méritent d'être présentées.

La première est une prestation cantonale sous condition qui vise à prévenir la pauvreté des ménages d'actifs et actives avec enfants : les prestations complémentaires famille. Introduites dans douze cantons, actuellement à l'œuvre dans quatre cantons, ces prestations présentent de grandes disparités dans leur règlement d'application mais visent toujours un double objectif. Conformément aux recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS, 2010), il s'agit d'une part d'améliorer la situation

financière des familles à revenu modeste et, d'autre part, de décharger l'aide sociale « contrainte de compenser les effets d'un risque de pauvreté structurel (familles entrant dans la catégorie des travailleurs pauvres), ce qui dépasse sa vocation et ses possibilités d'action » [Stutz, Knupfer, 2012, p.97]. Pour les pouvoirs publics, ces mesures visent à « rendre le travail payant » et faire sortir une catégorie de « pauvres méritant-e-s » – car travaillant et avec des enfants – de l'aide sociale. Outre la diminution de l'effet de stigmatisation, les prestations complémentaires famille proposent des incitations financières favorables aux personnes actives professionnellement : elles comprennent la prise en charge des frais de garde des enfants et une franchise sur le revenu provenant de l'activité salariée (par franchise, on entend le fait qu'une partie du salaire n'est pas prise en compte comme revenu dans le calcul de l'aide publique accordée et reste donc à la disposition des bénéficiaires). À titre d'exemple, les prestations complémentaires famille ont été mises en œuvre en 2011 dans le canton de Vaud. Elles s'adressent aux familles avec enfant de moins de 16 ans et sont calculées sur la base d'un revenu hypothétique : par exemple pour pouvoir bénéficier de la prestation, une personne seule avec deux enfants doit déclarer un revenu annuel de moins de 35 526 francs suisses et peut bénéficier d'un montant maximal de 16 476 francs. En mars 2014, 2 003 familles étaient inscrites au régime des prestations complémentaires famille du canton. Ces prestations sont actuellement financées par les employés et employeurs participant chacun à hauteur de 0,06 % des salaires. Si ce montant s'avère insuffisant, il est prévu que le canton et les communes débloquent un budget supplémentaire.

Cette première mesure diffère passablement de la seconde qui vise à encourager et à récompenser l'activité salariée des personnes dépendantes de l'aide sociale. Cette seconde mesure repose sur deux types de prestations à caractère incitatif : un supplément d'intégration pour les personnes qui font des « efforts particuliers pour leur intégration sociale et professionnelle » et une franchise sur le revenu qui renforce l'intérêt financier à se maintenir sur le marché du travail ou à reprendre une activité salariée, même si celle-ci ne permet pas de sortir d'une situation de dépendance à l'égard de l'aide sociale. Aujourd'hui 24 cantons utilisent au moins une de ces mesures à caractère incitatif, toutefois leurs usages varient largement. Par exemple, selon les cantons, le supplément intégratif peut être octroyé de manière très sélective ou quasi automatique, sa suppression étant dès lors utilisée comme un moyen de sanction par les services sociaux lorsqu'ils estiment que les bénéficiaires de l'aide sociale ne fournissent pas suffisamment d'efforts pour sortir de leur situation de dépendance. De

Les travailleurs pauvres qui dépendent de l'aide sociale en Suisse sont doublement subordonnés, à la fois à leur employeur mais aussi aux différents représentants des dispositifs d'action sociale pour assurer leur survie économique.

grandes variations existent également dans la réglementation des franchises qui peuvent être établies sur la base du salaire ou du taux d'occupation et sur leurs montants : le canton de Zurich prévoit par exemple une franchise de 600 francs par mois, alors qu'elle s'élève à 200 francs dans le canton de Vaud. Au niveau national, l'estimation la plus récente établit que 18% des bénéficiaires de l'aide sociale touchent une franchise, alors qu'en 2013 environ 25 % des bénéficiaires de l'aide sociale sont actifs sur le marché du travail. Ces mesures soulèvent toute une série de questions politiques et idéologiques largement débattues, notamment quant au rôle de l'État qui « subventionne indirectement des emplois offrant des rémunérations insuffisantes à la subsistance de ceux qui les occupent » [Flückiger, 2001, p.118]. Comme la Suisse, la majorité des pays européens prévoit actuellement des combinaisons entre les revenus du travail et les revenus de transferts, pourtant leurs répercussions sur le travail salarié et plus généralement sur le salariat sont relativement peu questionnées.

De nouvelles brèches dans le salariat ?

Comme les mesures actives mises en place pour accélérer la reprise d'un emploi dans le cadre assurantiel (stages d'insertion professionnelle, programmes d'emploi temporaire, etc.), les mesures de soutien financier pour les salariés à faible revenu conduisent à une profonde modification de l'architecture de la protection sociale. Elles contribuent non seulement à un brouillage des frontières entre les différentes catégories administratives de salarié et d'assisté, mais introduisent également une forme de continuum là où prévalait auparavant un fossé entre les personnes sur le marché du travail, soutenues par les assurances sociales, et celles en dehors, soutenues par les dispositifs d'assistance publique. Plusieurs travaux soulignent les répercussions de ces transformations sur la déstructuration du salariat, notamment en favorisant le développement de formes d'emploi dégradées ou les subventions aux bas salaires. Ce continuum pose de nombreuses questions en termes de prise en charge pour les professionnels du travail social notamment, mais a également ouvert de nombreux débats qui agitent la communauté scientifique : les travailleurs se seraient-ils appauvris ces dernières décennies ou le phénomène se serait-il amplifié du fait de la mise au travail des pauvres suite à l'introduction des mesures d'activation de la protection sociale ?

Les sociologues ont mis en exergue une nouvelle figure de travailleur, celle du « travailleur précaire assisté », présent sur le marché du travail et bénéficiant du statut de travailleur, mais aussi dépendant des aides de l'État pour assurer les conditions matérielles de sa survie. Ce cumul de statuts antagoniques bouleverse considérablement les expériences de travail car, loin de desserrer l'étau de la subordination, l'évolution des systèmes de protection sociale contribue au contraire à le resserrer, voire à le multiplier. Les travailleurs pauvres

qui dépendent de l'aide sociale en Suisse sont doublement subordonnés, à la fois à leur employeur mais aussi aux différents représentants des dispositifs d'action sociale pour assurer leur survie économique. Cette forme de double subordination, largement imputable aux politiques et mesures d'activation de la protection sociale, conduit à démultiplier les charges de travail, mais aussi à réduire les travailleurs et travailleuses au statut de force de travail toujours en quête d'emploi sur un marché qui ne leur garantit pas des conditions décentes d'existence. Un système qui couple redistribution des ressources et incitation au maintien à l'emploi conduit certes à un dépassement de l'institution de l'emploi comme support des droits sociaux, mais sans émancipation possible face au travail salarié. Au contraire, parce qu'il institue le travail salarié comme unique facteur d'autonomie et de dignité, il contribue à l'enraciner à la fois comme objectif à atteindre et comme moyen pour le réaliser. Ce système contribue non seulement à réactualiser tous les mécanismes de différenciation et de hiérarchisation entre les pauvres méritants et les autres, laissant dans l'ombre les questions centrales des conditions d'emploi ou de la qualité du travail, mais laisse surtout peu de marges de manœuvre quant aux projets de vie en dehors de la course à l'employabilité.

Morgane Kuehni, Paul-Frantz Cousin & Lorraine Odier Da Cruz

Références :

CSIAS, *Pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale : éléments d'une stratégie nationale. Une contribution à la discussion de la Conférence suisse des institutions d'action sociale*, Berne, 2010.

Flückiger Y, « Bas salaires : reconnaître le problème pour y apporter une solution », *OFAS, Sécurité Sociale*, 3, 118-119, 2001.

OFS, *La pauvreté en Suisse. Résultats des années 2007 à 2013*, Neuchâtel, 2014.

Stutz, Heidi, Knupfer, Caroline, 2012, *La protection sociale du travail de care non rémunéré. Les besoins d'adaptation de l'État social liés à l'évolution du partage du travail entre femmes et hommes*, Berne, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes.

Les notes de L'Institut Européen du Salariat

Directeur de la publication: Bernard Friot

Comité de rédaction : Lucy apRoberts, Nicolas Castel, Jean-Luc Deshayes, Bernard Friot, Mathieu Grégoire, Jean-Pascal Higélé, Emmanuel de Lescure, Maud Simonet.

Secrétariat de rédaction: postmaster@ies-salariat.org, IDHE, Université Paris Ouest Nanterre, 200, av.de la République, 92001 Nanterre cedex 01.
ISSN: 1969-6442