

Projet da Cunha: Résumé

Le concept d'insertion est devenu la référence centrale autour de laquelle se reconfigurent les politiques sociales de prévention de la pauvreté et de l'exclusion visant à compenser les problèmes de faiblesse des ressources, de déqualification des compétences et de désaffiliation sociale que rencontrent les individus dans leur vie professionnelle et privée.

En Suisse, c'est du début des années 1990 que l'on peut dater la naissance des politiques d'insertion visant à répondre à la problématique de la précarisation. Ces nouvelles politiques d'insertion visaient à sortir de l'assistance plutôt qu'à l'institutionnaliser. Elles se présentent, dans le contexte social du début des années 1990, comme une avancée considérable à plusieurs égards : de la philosophie politique, du management et de l'administration publics, du travail social et de l'action de prévention de l'exclusion. Plusieurs cantons proposent aujourd'hui une offre de mesures actives de réinsertion professionnelles et/ou sociales, que celles-ci soient intégrées à l'aide sociale existante ou développées dans des régimes spécifiques, visant à infléchir les dynamiques de l'exclusion et à affranchir les bénéficiaires de la dépendance assistancielle.

L'objectif de notre recherche consistait justement à évaluer et à comparer, de manière systématique, l'efficacité des mesures d'insertion de trois dispositifs cantonaux romands (Neuchâtel, Genève, Valais) et d'un canton suisse alémanique (Zurich). La question initiale de recherche a été formulée synthétiquement de la manière suivante : peut-on établir une relation entre l'offre de mesures d'insertion, l'amélioration des conditions d'existence des usagers et leur probabilité de sortie vers un emploi durable ? Cette question renvoie au moins à trois opérations analytiques : identification de l'offre d'insertion, analyse de l'adéquation entre l'offre d'insertion et les demandes des usagers ; étude des incidences des mesures sur la situation des usagers. Formulée ainsi de manière lapidaire cette problématique exige en réalité une étude approfondie des dispositifs eux-mêmes, de leurs conceptions, de leurs bases juridiques et organisationnelles, de leurs modalités de fonctionnement, mais aussi des pratiques de leurs acteurs.

Démarche et méthodologie

Pour mener notre recherche nous avons adopté une *démarche d'évaluation dite pluraliste* qui vise à prendre en compte, à croiser et à confronter les représentations des différents acteurs engagés dans le dispositif de manière à obtenir une image aussi riche que possible de son fonctionnement et de ses effets sur les usagers. Pour réaliser cette analyse, trois approches complémentaires ont été envisagées.

- une analyse documentaire (textes de loi, règlement d'application, directives, descriptifs des mesures d'insertion, etc.) pour les quatre cantons considérés;
- une enquête qualitative, fondée sur des entretiens approfondis et visant à rendre compte des perceptions et de l'implication des différents acteurs concernés par l'offre de mesures et le fonctionnement du dispositif. La complexité des dispositifs, la variété des arrangements institutionnels et la multiplicité des acteurs a exigé la réalisation d'un nombre élevé d'entretiens : dans l'ensemble des quatre dispositifs analysés nous avons effectué 170 entretiens.
- une approche quantitative, uniquement réalisée dans les trois cantons romands, à dominante statistique, qui permet la saisie et l'analyse des données de base (environ 500 questionnaires) relatives aux bénéficiaires, à leurs caractéristiques socio-démographiques, à leurs conditions d'existence, ainsi qu'à leurs attentes et opinions à l'égard des mesures d'insertion et à leur sortie des dispositifs.

Analyse comparative des dispositifs cantonaux : unité et diversité

L'analyse comparative des dispositifs cantonaux nous a permis de mettre en perspective tant leurs aspects communs que leurs spécificités.

L'organisation de l'aide sociale en Suisse reste marquée par le fédéralisme. Celle-ci va en effet de pair avec un système de solidarité sociale non centralisé, relevant de trois niveaux décisionnels (confédération, cantons, communes). Dans chaque canton les dispositifs relèvent d'une

décision particulière, qui se matérialise notamment sous la forme d'une loi et d'un règlement spécifiques. Ils possèdent néanmoins une matrice de références communes.

Le principe de réciprocité est au cœur des quatre dispositifs cantonaux analysés. Leurs conceptions reposent sur *un modèle de contre-prestations facultatives ou obligatoires* ayant donnée origine à la mise en place d'un ensemble de mesures actives. *L'offre de mesures* est généralement organisée selon deux approches complémentaires de l'insertion. La première se traduit par des mesures d'insertion sociale centrées sur l'accompagnement et le développement personnel et la participation sociale. La deuxième approche vise davantage à rapprocher l'utilisateur du marché du travail (mesures de formation, occupation, placement). Ces mesures à but professionnel, devraient favoriser la qualification de l'utilisateur et une progression dans le dispositif de prise en charge qui devrait lui permettre, étape par étape, de regagner le marché de l'emploi. Si ces deux approches de l'insertion sont présentes dans tous les dispositifs, le traitement du continuum entre insertion sociale et professionnelle, les pratiques de prise en charge, les collaborations interinstitutionnelles, etc., peuvent varier d'un canton à l'autre.

Notre analyse a également permis de mettre en évidence les particularités de chaque dispositif. Le RMCAS (revenu minimum cantonal d'aide sociale) genevois est le dispositif d'insertion qui se distingue le plus de ceux des trois autres cantons. Contrairement à ces derniers, il a été mis en place parallèlement à l'assistance publique déjà existante. Les dispositifs des cantons de Neuchâtel et du Valais présentent de grandes similitudes, mais aussi quelques différences importantes. La principale réside dans l'existence ou non d'un continuum entre les mesures sociales et professionnelles et dans l'agencement des passerelles entre l'aide sociale et les ORP. Nous avons également pu mettre en évidence l'originalité d'un modèle zurichois pariant sur l'organisation de proximité, à l'échelle des quartiers, d'un réseau de compétences devant favoriser une prise en charge mieux coordonnée des usagers notamment par l'installation d'un « guichet unique ».

L'offre d'insertion et le point de vue des acteurs de la mise en œuvre : continuum, mise en réseau et coordination

La confrontation des points de vue exprimés par les divers acteurs de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion (responsables administratifs, travailleurs sociaux, conseillers en emploi, etc.) dans les différents cantons, nous a permis de recenser une série de paramètres significatifs incidant directement ou indirectement sur l'efficacité des mesures. L'évaluation nous nous sommes livrés tend à montrer que l'efficacité des mesures est liée à la conception (représentations), à l'organisation (structures) et au fonctionnement (pratiques des acteurs) des dispositifs.

L'analyse des entretiens réalisés auprès des différents acteurs de la mise en œuvre des dispositifs, permet de tirer quelques enseignements généraux relatifs à la problématique de l'efficacité des mesures d'insertion pouvant être thématiques à trois niveaux plus précis : impact de la conception et de l'organisation générale du dispositif sur l'offre ; incidence des mesures sur la situation initiale et la trajectoire des usagers ; organisation du continuum et sortie du dispositif.

Ce dernier point est important. Selon les acteurs du dispositif, la qualification des mesures professionnelles, la coordination de la prise en charge (travailleurs sociaux, conseillers en emploi, prestataires) en vue d'assurer une trajectoire insérante, la mise en réseau des compétences et l'organisation de l'interface assistance sociale, placement et marché du travail incident fortement sur la situation initiale des usagers, leurs trajectoires et leurs possibilités de sortie du dispositif. La nature du travail social se métamorphose. Le travailleur social devient de plus en plus un « réseuteur », son rôle consiste davantage à mettre en place des médiations entre les familles précarisées et les différentes institutions de la prise en charge en vue d'aider à la formulation d'un projet et à la construction d'une trajectoire possible.

L'offre des mesures et les usagers : profils, trajectoires, attribution de mesures, sorties, satisfaction et rôle de l'aide sociale

Le but de l'analyse quantitative consistait à retracer objectivement les chronologies de la prise en charge des usagers ; à identifier les mesures dont ils avaient pu bénéficier ; à mesurer les probabilités conditionnelles de sortie en fonction d'un ensemble de paramètres (profil socio-démographique, passé assistanciel, accès à une mesure, type et durée de la mesure, etc.).

Les profils des usagers : une population fortement précarisée

Comme on pouvait s'y attendre, les usagers cumulent un ensemble de difficultés et de handicaps : faible niveau de formation, problèmes de santé, isolement, etc. Plus du tiers d'entre eux connaissent des difficultés conjugales (séparation, divorce). Les femmes sont fortement touchées par les processus de précarisation. Parmi les nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale des cantons de Neuchâtel et du Valais, trois sous-groupes, partiellement imbriqués, souvent mis en évidence par les recherches sont fortement représentés : les familles monoparentales, les jeunes adultes et les étrangers.

Attribution de mesures : un taux très faible

Le nombre de personnes qui s'est vu attribuer une mesure d'insertion pendant la période de suivi est faible : un dixième (10.9%) seulement des bénéficiaires neuchâtelois et un quart (25.7) des usagers valaisans. Les **personnes ayant bénéficié de mesures sont, plus souvent, également celles qui ont un passé assistanciel**. Dans le canton de Genève, le taux d'attribution de mesures serait bien plus élevé. Cependant, il n'a pas été possible de chiffrer avec précision le nombre d'usagers ayant pu en bénéficier.

Sorties : une importante rotation des usagers

A Genève, environ 25% des usagers ont quitté le dispositif RMCAS en 2000. Dans les cantons de Neuchâtel et du Valais, les populations étudiées connaissent un important taux de sortie. En 2001-2002, plus de la moitié des nouveaux bénéficiaires sont sortis de l'aide sociale durant les neuf premiers mois de séjour dans le dispositif. Ces sorties surviennent en principe rapidement. Près de la moitié d'entre elles se font dans les trois premiers mois après l'entrée dans le dispositif. Un tiers de ces personnes sort vers un emploi et un autre tiers vers un autre dispositif assistanciel.

Dans ces cantons, aucune relation statistique positive n'a pu être établie entre la sortie du dispositif et l'attribution d'une mesure d'insertion. En revanche, la probabilité de sortie est en relation avec différents paramètres socio-démographiques. Nous avons pu établir que les flux de sortie sont étroitement liés au profil des usagers, mais aussi à leurs liens au système assistanciel.

Le taux de sortie des personnes liées à la LACI est très élevé (Neuchâtel : 87.7%, Valais : 97.8%) et la majorité des sorties se font très rapidement : plus de la moitié d'entre elles surviennent dans les trois premiers mois de suivi. Dans ce groupe, les personnes qui ne sortent pas sont en complément de chômage ou en APG. Le taux de sortie des personnes liées à l'AI est nettement moins élevé (Neuchâtel : 45.7%, Valais : 46.2%) et les sorties surviennent moins rapidement. Près des deux tiers des membres de ce groupe transitent, tout naturellement, vers l'AI.

Pour le groupe d'usagers qui ne dépendent que de l'aide sociale, on observe que les familles monoparentales, ainsi que les individus qui ont travaillé pendant la période de suivi sont sur-représentées parmi les personnes qui restent dans le dispositif.

Le rôle de l'aide sociale : pluralité de fonctions

Ces résultats montrent que l'aide sociale n'apparaît plus uniquement comme « le dernier filet de sécurité », mais aussi comme une passerelle entre plusieurs situations de précarité ou encore comme un interface entre plusieurs dispositifs et joue, tout d'abord, le rôle de soutien financier.

Les prestations de **l'aide sociale apparaissent comme subsidiaires**, mais aussi comme un **complément à celles fournies par d'autres dispositifs**. Nous avons pu observer, en particulier, que près du tiers des sorties concerne des personnes qui dépendent déjà d'un autre régime (complément de revenu, au chômage, pénalisation du chômage, etc.) ou pour lesquelles l'aide sociale subvient aux besoins en attendant que leur admission au sein d'un autre dispositif soit décidée (passage à l'AI, passage au chômage, etc.). De plus, une partie de ces personnes peut avoir accès à des mesures d'insertion offertes par d'autres dispositifs dans le cadre des collabo-

rations institutionnelles existantes. Pour ces usagers, l'attribution de mesures d'insertion dans le cadre de l'aide sociale n'apparaît pas comme une priorité.

La satisfaction des usagers : une insuffisante qualification professionnelle mais un sentiment de dignité individuelle et d'utilité sociale

Le suivi d'une mesure demeure cependant une démarche essentielle pour une partie des usagers. Les entretiens menés avec les bénéficiaires ayant participé à une mesure mettent en relief des résultats intéressants concernant leur satisfaction à l'égard des mesures et les impacts au niveau professionnel et social de ces dernières:

- Au niveau de la réinsertion professionnelle : la dimension qualifiante des mesures est globalement relevée comme insuffisante. L'encadrement de certains lieux de prestation est peu approprié. Le travail en réseau entre les prestataires de mesures, les assistants sociaux/les conseillers en emploi et les placeurs est trop peu développée. Il en découle une discontinuité entre les diverses étapes de prise en charge : d'une contre-prestation à une autre, d'une contre-prestation vers l'emploi. Les mesures ne favorisent donc que faiblement le retour sur le marché du travail ;
- Au niveau de la réinsertion sociale : les mesures de réinsertion ont globalement un impact positif sur la situation des usagers qui les suivent. Le principe de la contre-partie libère les usagers d'une dette morale (droit et devoir). Elle donne aux usagers un sentiment d'utilité et de dignité. La réalisation d'une mesure permet aux usagers de sortir de leur isolement. L'exercice d'une activité permet de retrouver un rythme de vie et de renouer des liens sociaux. La participation à une mesure empêche la dégradation des conditions de vie et permet aux usagers de recouvrir une estime d'eux-mêmes qui peut marquer la première étape d'une démarche de réinsertion durable.

Finalement, il faut signaler la durée importante, dans les cantons de Neuchâtel et de Genève, pendant laquelle les usagers restent dans une même contre-prestation. Cette situation interroge les réelles possibilités de sortie du dispositif et consacre le caractère « transitoire durable » du statut de l'utilisateur.

Conclusions

La sortie des dispositifs n'apparaît pas corrélée à l'attribution des mesures. La recherche a permis de mettre en évidence les limites, mais aussi la portée des dispositifs d'insertion et l'efficacité sociale des mesures. L'efficacité sociale de l'offre des mesures est réelle. Elle peut être envisagée de deux manières : à travers les configurations fonctionnelles traduisant la nécessaire mise en réseau et la coopération de différents dispositifs (sociaux, sanitaires, de formation, etc.) de prise en charge des usagers ; par leurs effets sur le plan de la stabilisation des situations personnelles et de l'activation du lien social autour d'un projet d'insertion tendu vers le monde du travail.

L'offre de mesures d'insertion ne saurait s'appréhender comme un « en soi » dont on pourrait analyser les effets mécaniques en termes de sortie des dispositifs et d'intégration économique et sociale. C'est dans le renouvellement des registres de l'action sociale et de l'expérimentation de nouvelles technologies d'intervention, « réparatrices », plus souples et plus décloisonnées, territorialisées, plus adaptées aux profils hétérogènes des usagers que les politiques d'insertion justifient, tout d'abord, leur efficacité.

L'étude comparative des dispositifs cantonaux met en évidence une grande variété d'expériences donnant à penser que des gains d'efficacité dans ces interventions sociales sont encore possibles. Elle permet ainsi de préciser des ajustements permettant de conférer une fonction plus active, plus qualifiante et mieux organisée aux politiques d'insertion. Cependant, les limites des politiques d'insertion apparaissent à l'évidence. Celles-ci tiennent essentiellement à leur conception « réparative », centrée sur la personne et l'accès aux différents capitaux plutôt que sur leur environnement économique et social : aucune modification dans l'environnement économique n'est sollicitée par un tel cadre d'intervention. Les moins qualifiées se voient toujours reléguées vers des situations « transitoire durables » qui consacrent et parfois institutionnalisent des modes d'existence sociale et des « statuts » éloignés de l'intégration professionnelle et de l'autonomie individuelle. Les politiques d'insertion ne chan-

gent pas les structures sociales. Elles ne permettent que de gérer autrement les situations de précarité dans des contextes de changement de plus en plus imprévisibles.