

Date de dépôt : 25 mai 2016

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la loi 10599 modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) renommée loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI), entrée en vigueur le 1^{er} février 2012

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 1^{er} février 2012, la loi 10599 modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) est entrée en vigueur, apportant, avec l'introduction d'un chapitre dédié à l'insertion professionnelle, une nouvelle dénomination à la loi, devenue loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI).

Pour rappel, la loi avait pour principal objectif la suppression du revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS), dont les effets escomptés ne s'étaient pas réalisés, son caractère illimité dans le temps et l'absence de mesures d'insertion professionnelle associées ayant aggravé l'éloignement de ses bénéficiaires du marché du travail.

Avec la LIASI, l'accent a été mis sur la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale nouvellement inscrits ou suivis de longue durée.

L'article 56 de la LIASI prévoit une évaluation des effets de la loi en ces termes : « Quatre ans après l'entrée en vigueur des modifications de la présente loi concernant l'insertion professionnelle, une instance extérieure évalue l'impact des mesures d'insertion sur le retour à l'emploi des personnes concernées, notamment en fonction de leur profil ainsi que sur leurs conditions de vie ».

En raison des critiques nourries formulées à l'encontre du nouveau dispositif, le département de tutelle a mandaté une évaluation externe intermédiaire en 2014, de sorte à obtenir un état des lieux de sa mise en œuvre et, cas échéant, opérer les ajustements nécessaires à l'atteinte des objectifs et disposer d'axes de développement dans la perspective du bilan final attendu en 2016.

L'évaluation finale de la LIASI a été menée par le même prestataire et s'inscrit donc en complément à la première analyse. De ce fait, afin que le Grand Conseil dispose d'une évaluation globale et non morcelée, le présent rapport reprend aussi les conclusions de l'évaluation intermédiaire.

1. Evaluation intermédiaire de la LIASI (mars 2014)

L'évaluation intermédiaire a porté sur les aspects opérationnels de la mise en œuvre de la LIASI : analyse des flux, rôle et pertinence de la liste de contrôle (*check-list*) et du stage d'évaluation à l'emploi, communication et collaboration intra et inter-institutionnelle, place des bénéficiaires dans le dispositif, développement transversal d'une culture de la priorité au travail (*work first*), monitoring du dispositif.

L'évaluation intermédiaire de la LIASI avait conclu que la mise en œuvre de son volet « insertion » était en adéquation avec le cadre normatif et conforme aux objectifs fixés par la loi. Les outils mis en place ont été considérés comme pertinents et efficaces pour répondre aux exigences de la loi.

Le stage d'évaluation, source de critiques lors du lancement du dispositif, avait subi depuis sa création plusieurs adaptations et les informations y relatives fournies aux participants avaient été clarifiées. Il en découlait un taux de satisfaction des participants au stage relativement élevé, alors que le taux de participation s'était accru de mois en mois.

L'évaluateur relevait qu'une plus grande attention devait être portée à la trajectoire des bénéficiaires, afin d'éviter toute rupture dans la prise en charge des individus et de garantir une continuité à chaque étape de l'accompagnement.

L'évaluateur soulignait par ailleurs la dynamique positive de collaboration entre tous les partenaires au projet, tant au niveau opérationnel que stratégique. Cette force dans le pilotage de la LIASI avait permis de faire évoluer le dispositif en apportant les ajustements utiles, de sorte à répondre au plus près aux besoins des bénéficiaires.

Enfin, il ressortait du rapport que les capacités de stages étaient trop importantes par rapport à la taille du service de réinsertion professionnelle (SRP) de l'Hospice général (HG).

Au terme de cette première évaluation, 18 recommandations avaient été énoncées, portant essentiellement sur le stage d'évaluation et sur la trajectoire des bénéficiaires. Certaines de ces recommandations (3, 4, 8, 14 et 16) avaient été traitées avant la production du rapport à la faveur d'une collaboration dynamique et efficace entre les partenaires de la LIASI; cinq

autres recommandations (7, 9, 13, 15 et 18) pouvaient être mises en lien avec une autre recommandation et donc traités de concert avec celles-ci; huit recommandations nécessitaient encore une action et un suivi de la part des acteurs de la LIASI.

Sur ces huit recommandations, six ont été résolues (1, 2, 5, 6, 10 et 17). Les deux restantes (11 et 12) n'ont pas été résolues à satisfaction; elles portent sur la trajectoire des bénéficiaires et la fluidité de leur prise en charge.

2. Evaluation finale de la LIASI (avril 2016)

D'emblée, l'évaluateur souligne que d'un point de vue méthodologique, l'évaluation menée s'est heurtée à des limites temporelles et contextuelles, soit d'une part l'absence de cadre de comparaison (avant – après) et la relative courte période écoulée, d'autre part la difficulté à isoler « l'effet LIASI » en raison de l'intégration progressive des anciens dossiers RMCAS dans les centres d'action sociale (CAS) et l'impact non identifié de facteurs macro-économiques exogènes.

Le cadre analytique de l'évaluation finale de la LIASI s'articule autour de 3 axes : le parcours du bénéficiaire au SRP, les effets en matière de réinsertion professionnelle et les impacts sur l'insertion sociale des individus.

Globalement, il ressort de l'évaluation finale que la professionnalisation de la prise en charge axée sur la réinsertion professionnelle à l'HG conduit à des améliorations notables en termes d'employabilité des bénéficiaires de l'aide sociale. La qualité des prestations offertes par le SRP permet non seulement de trouver des solutions durables, mais, de plus, a un impact bénéfique sous l'angle du bien être affectif et psychique des personnes suivies.

Il ressort par ailleurs du rapport que les mesures de marché du travail (MMT) proposées par le SRP ont un effet positif sur les bénéficiaires en termes d'employabilité et de chances de réinsertion professionnelle, et ce principalement sur les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi.

Il découle de ce qui précède que le suivi global des bénéficiaires inscrits au SRP – axé sur la réinsertion professionnelle, avec une prise en charge adaptée, ciblée et proposée par des professionnels de la réinsertion – ressort comme un atout de taille de la LIASI et du dispositif d'insertion professionnelle qu'elle propose. Toutefois, force est de constater que son objectif central, à savoir un retour rapide à l'emploi, n'a pas été atteint à ce jour.

En effet, selon l'évaluateur, le parcours du nouveau bénéficiaire de l'aide sociale (liste de contrôle – stage – orientation – élaboration d'un projet

professionnel) pourrait constituer un frein à un retour rapide à l'indépendance financière, notamment en raison de la saturation du système. Ce dispositif standardisé n'empêche au surplus pas les erreurs d'orientation des bénéficiaires, puisque pour 30% d'entre eux l'orientation (CAS – SRP) s'est révélée inadaptée.

L'analyse des statistiques révèle en outre que le taux annuel de retour en emploi des bénéficiaires de l'aide sociale suivis par l'HG n'a pas augmenté depuis 2012 et que la durée de perception de l'aide sociale a augmenté pendant la période observée. Les meilleurs succès de l'insertion professionnelle sont constatés auprès d'une population aidée de longue date par l'HG.

Ainsi, si le dispositif LIASI ne permet certes pas d'atteindre l'objectif d'un retour rapide à l'autonomie, il favorise toutefois un retour durable à l'autonomie. En cela, l'objectif de la LIASI est partiellement atteint.

Notre Conseil prend acte des constats et conclusions de l'évaluation résumée ci-dessus, mais souligne que l'analyse des indicateurs nécessite d'être relativisée à la lumière du contexte économique et social actuel. En effet, en dépit de l'augmentation du taux de chômage, d'une concurrence accrue sur les postes vacants, d'un marché du travail peu propice à l'engagement de personnel peu qualifié et d'une augmentation constante du nombre de travailleurs frontaliers, 36% des personnes suivies par le SRP ont retrouvé un emploi, selon les données du monitoring LIASI produit mensuellement par l'HG (chiffre non repris par l'évaluateur).

De plus, selon la statistique suisse d'aide sociale produite récemment, la durée de perception de l'aide sociale a augmenté dans toute la Suisse entre 2005 et 2015. Le canton de Genève n'échappe pas à la règle.

Cela étant, à la lumière des conclusions du rapport d'évaluation, notre Conseil considère notamment qu'il est nécessaire de trouver un équilibre plus subtil entre le stage d'évaluation, le suivi au SRP et l'accès à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale, en introduisant dans le dispositif une flexibilité qui permette d'une part d'agir sur les périodes de transition induites par le dispositif, et d'autre part de contrer les facteurs exogènes agissant comme freins au retour à l'emploi. Pour ce faire, une modification du règlement d'application de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (RIASI – J 4 04.01) a été effectuée, proposant des alternatives au caractère obligatoire du stage d'évaluation et nuancant sa durée. De plus, un rééquilibrage des ressources affectées au stage d'évaluation sera apporté, afin de renforcer les moyens utiles au placement en emploi des bénéficiaires de l'aide sociale.

Pour conclure, notre Conseil réaffirme son soutien au dispositif de réinsertion professionnelle solide et performant mis en place à Genève, dont les résultats nécessitent d'être encore éprouvés dans le temps, notamment à la lumière des adaptations apportées.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
François LONGCHAMP

Annexes :

- 1) *Rapport d'évaluation intermédiaire du dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI, du 16 mars 2014*
- 2) *Rapport d'évaluation finale du dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI, du 22 avril 2016*

Dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI

Evaluation intermédiaire de la mise en œuvre du dispositif

Rapport Phase A du 13 mars 2014

Jérôme Mabillard, Eric Zellweger

Tables des matières

NOTE PRÉLIMINAIRE	1
1. MANDAT	1
1.1 INTRODUCTION	1
1.2 OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉVALUATION	2
1.3 PRÉSENTATION DE LA MÉTHODE	3
1.4 MODÈLE ANALYTIQUE ET STRUCTURE DU RAPPORT	4
2. ANALYSE DE LA MISE EN ŒUVRE	7
2.1 CARACTÉRISTIQUES DU DISPOSITIF	7
2.2 ENTRÉE DANS LE DISPOSITIF	14
2.3 STAGES D'ÉVALUATION	20
2.4 SUIVI PAR LE SRP	27
2.5 MESURES D'INSERTION	31
2.6 RESSOURCES ET COMPÉTENCES SRP	33
2.7 PROCÉDURES ET OUTILS INTERNES À L'HG	35
2.8 COORDINATION INTERNE	36
2.9 COORDINATION EXTERNE	40
2.10 PILOTAGE DU DISPOSITIF	43
3. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	47
3.1 REGARD SUR LE SYSTÈME : LES ENJEUX DE FOND DÉCOULANT D'UNE CONSIDÉRATION DES FLUX	47
3.2 UNE CHECK-LIST DONT LE RÔLE DEMANDE À ÊTRE CLARIFIÉ	49
3.3 DES CONDITIONS-CADRES POUVANT PORTER ATTEINTE À L'UTILITÉ DU STAGE	50
3.4 UNE ORIENTATION DES BÉNÉFICIAIRES PRENANT ENTIÈREMENT APPUI SUR LE STAGE, AVEC UN MANQUE DE RECUIL POUR JUGER DE SA PERTINENCE	53
3.5 UN SRP FONCTIONNEL ET APPRÉCIÉ, AVEC DES SPÉCIFICITÉS AU SEIN DE L'HG QUI RESTENT À PRÉCISER ET À COMMUNIQUER	54
3.6 LA PERSPECTIVE DES BÉNÉFICIAIRES : DES FAIBLESSES DU DISPOSITIF EN TERMES DE COHÉRENCE, DE CONTINUITÉ ET DE SERVICE PUBLIC	56
3.7 NIVEAU INSTITUTIONNEL : UN TRAVAIL EN COULISSE ET UNE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE D'UNE GRANDE EFFICACITÉ	58
4. PRISE DE POSITION DU COMITÉ STRATÉGIQUE LIASI SUR LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT INTERMÉDIAIRE	61
5. ANNEXES MÉTHODOLOGIQUES	64
5.1 CITATIONS	64
5.2 LISTE DES INTERLOCUTEURS	65
6. PROPOSITION DE MONITORING DU DISPOSITIF LIASI	67

Note préliminaire

Le mandat d'évaluation externe du dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI est réalisé en deux temps et porte respectivement sur la mise en œuvre (phase A, réalisée en 2^{ème} semestre 2013) et sur les effets (phase B, réalisée fin 2015/début 2016). Les résultats de la phase A sont présentés dans ce rapport, qui est **un état des lieux du dispositif LIASI à la fin 2013**.

A l'heure de finaliser ce rapport de la phase A, le dispositif LIASI a déjà fait l'objet de différentes adaptations : les conclusions du rapport ne reflètent donc pas nécessairement la situation actuelle. D'autre part, certaines recommandations du rapport ont d'ores et déjà été réalisées. Il a donc été décidé d'entente avec le mandant de joindre au présent rapport la prise de position du comité stratégique LIASI sur les recommandations du rapport intermédiaire, en annexe 4.

1. Mandat

1.1 Introduction

Dispositif introduit par la dernière révision légale de l'aide sociale

Entrée en vigueur le 1^{er} février 2012, la Loi 10599 qui modifie la Loi sur l'aide sociale individuelle (LASI), renommée à cette occasion Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (ci-après LIASI) [1] a introduit un nouveau dispositif d'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale (ci-après le dispositif). Par ce changement de loi, l'Etat a souhaité supprimer le régime spécifique RMCAS et offrir à tous les bénéficiaires de l'aide sociale les mêmes prestations d'insertion, sans discrimination entre ceux qui ont épuisé un droit aux indemnités de l'assurance-chômage et ceux qui n'y ont pas eu droit. Chargé de l'aide sociale dans le canton de Genève, l'Hospice général (HG) assure la mise en œuvre opérationnelle du dispositif depuis début 2012.

Une évaluation des effets prévue dans la loi

L'article 56 de la loi prévoit une évaluation des effets de la loi, en précisant ainsi son cadre : Quatre ans après l'entrée en vigueur des modifications de la présente loi concernant l'insertion professionnelle, une instance extérieure évalue l'impact des mesures d'insertion sur le retour à l'emploi des personnes concernées, notamment en fonction de leur profil ainsi que sur leurs conditions de vie.

Organisation de l'évaluation

Le département de tutelle de l'HG, le Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS), ex-département de la solidarité et de l'emploi (DSE), et pour lui la Direction générale de l'action sociale (DGAS), a attribué un mandat externe pour cette évaluation du dispositif. Elle a souhaité que l'évaluation soit organisée en deux phases, une première à court terme (phase A) portant sur la mise en œuvre du dispositif et une seconde à long terme (phase B) portant sur ses effets.

Ce rapport présente les résultats pour la phase A de l'évaluation.

1.2 Objectifs et champ de l'évaluation

Objectifs

Les objectifs identifiés pour la phase A de l'évaluation sont les suivants :

- Elle doit permettre de s'assurer que le dispositif a été implémenté selon sa conception initiale, notamment les prescriptions légales définies dans la LIASI (évaluation normative)
- Elle doit viser à répondre à un besoin interne de pilotage du dispositif, de la part de la DGAS et de ses partenaires, en proposant notamment des pistes pour l'amélioration des aspects de mise en œuvre (évaluation formative).

Appréciation

centrée sur la
mise en œuvre

Cette première étape vise bien à apprécier les aspects de mise en œuvre et réalisation, en regard des bases conceptuelles et objectifs du dispositif. Les effets et impacts attendus du dispositif seront analysés ultérieurement et feront l'objet de la phase B de l'évaluation (cf. Figure 1).

Figure 1 : Cadre évaluatif et phase de l'évaluation

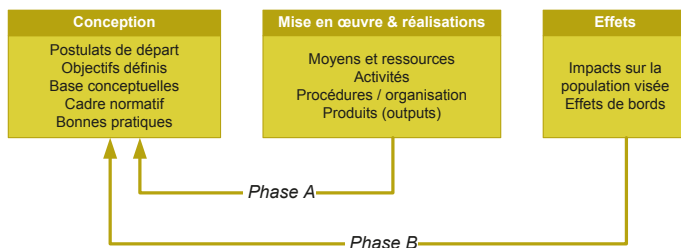


Illustration : evaluanda

Ainsi, les questions d'évaluation abordées dans cette phase A sont les suivantes.

Tableau 1 : Questions d'évaluation (Phase A)

	Questions factuelles	Questions évaluatives
Conception et mise en œuvre ¹		
Organisation interne	Comment le dispositif fonctionne-t-il et quelles sont les procédures de travail au sein du SRP et en lien avec les parte-	L'organisation à l'intérieur du dispositif (rôles, responsabilités et missions des différents acteurs) est-elle adéquate pour

¹ L'analyse de la conception du dispositif et de sa pertinence ne se trouve pas au cœur de cette évaluation, elle sera abordée dans le but de connaître les fondements à l'origine des changements introduits avec la LIASI.

	naires HG et externes ?	atteindre les objectifs visés ? Les processus et l'organisation du dispositif peuvent-ils être améliorés pour augmenter l'efficacité et l'efficience ?
Prestations (stages d'évaluation, MMT)	Quels sont les fondements conceptuels des prestations (aspects législatifs et réglementaires notamment) ? Quel est le fonctionnement effectif des prestations ? Comment sont-elles articulées entre elles ? Comment s'est fait l'incorporation des stages d'évaluation et des MMT dans le nouveau SRP et les transferts de compétences afférentes ?	Les prestations effectives du dispositif sont-elles conformes aux fondements conceptuels ? Tiennent-elles convenablement compte des expériences faites dans d'autres secteurs (assurance chômage, assurance invalidité) ? Les compétences des collaborateurs sont-elles adaptées ? Ont-ils une bonne connaissance des différentes mesures à disposition ? Est-ce que l'offre au niveau des stages et des mesures est suffisante pour répondre à la demande ?
Réalisations		
Prestations délivrées	Quelles sont les prestations délivrées (réalisations) ? Quel est le nombre et le type de mesures octroyées ? Quel est le coût des mesures ?	Les réalisations sont-elles à la hauteur des attentes ? Des retards dans l'introduction du dispositif se sont-ils manifestés et quelles en sont les raisons ? Comment peut-on palier aux éventuels retards ?
Trajectoires des bénéficiaires	Quelles sont les trajectoires des bénéficiaires ? Combien de personnes passent à travers les différentes étapes du dispositif ? Quelles sont les caractéristiques des trajectoires (durée dans le dispositif, motifs de sortie) ?	Quel est le niveau de satisfaction des bénéficiaires vis-à-vis du suivi proposé, de l'accès aux mesures ? Le dispositif est-il effectif et les flux et trajectoires constatés correspondent-ils aux objectifs visés, sur un plan qualitatif et quantitatif ? Quelles faiblesses peuvent-elles être constatées et quelles optimisations se proposent-elles ?

1.3 Présentation de la méthode

Un dispositif adapté aux interrogations

Pour répondre aux interrogations, nous avons élaboré un dispositif basé sur la complémentarité entre les méthodes qualitative et quantitative, ainsi que sur la triangulation des points de vue des différents acteurs.

Module 1 : Evaluation qualitative de la mise en œuvre²

- Analyse de la documentation à disposition : nous avons notamment consultés les bilans déjà effectués sur le dispositif (évaluation interne de l'HG[2], rapports de l'OCE sur l'utilisation des mesures MMT[3] et sur l'utilisation de plasta[4], rapport de bilan des EPI[5], rapport de TRT sur le public SRP [6], nombreux documents internes et de travail)
- Entretiens stratégiques : représentants du comité stratégique (DGAS, Hospice général, OCE)
- Entretiens avec les responsables opérationnels et partenaires (HG, OCE, prestataires des stages)
- Atelier avec un échantillon de collaborateurs des différents services concernés de l'HG (SRP, CAS, antenne HG-OCE et RMCAS transitoire)
- Ateliers avec collaborateurs et responsable de la mesure LIASI (stages d'évaluation) de PRO et EPI
- Etude exploratoire auprès d'un échantillon de bénéficiaires (N=8)

Module 2 : analyse quantitative

- Appréciation du set d'indicateurs et propositions d'ajustement
- Analyse secondaire de données

1.4 Modèle analytique et structure du rapport

Résultats organisés selon le cadre logique du dispositif

Pour analyser le dispositif, nous avons choisi de le synthétiser selon un modèle de cadre logique. Le cadre logique ou modèle d'analyse logique est un outil visuel visant à décrire un programme ou un dispositif dans sa logique fondamentale, en décomposant ses éléments constitutifs : activités, groupes-cibles, produits (outputs), résultats (outcomes) et impacts (cf. axe horizontal du schéma ci-dessous).

² Liste des interlocuteurs et bibliographie en annexe du présent rapport.

Figure 2 : Cadre logique – disposition d’insertion professionnelle LIASI

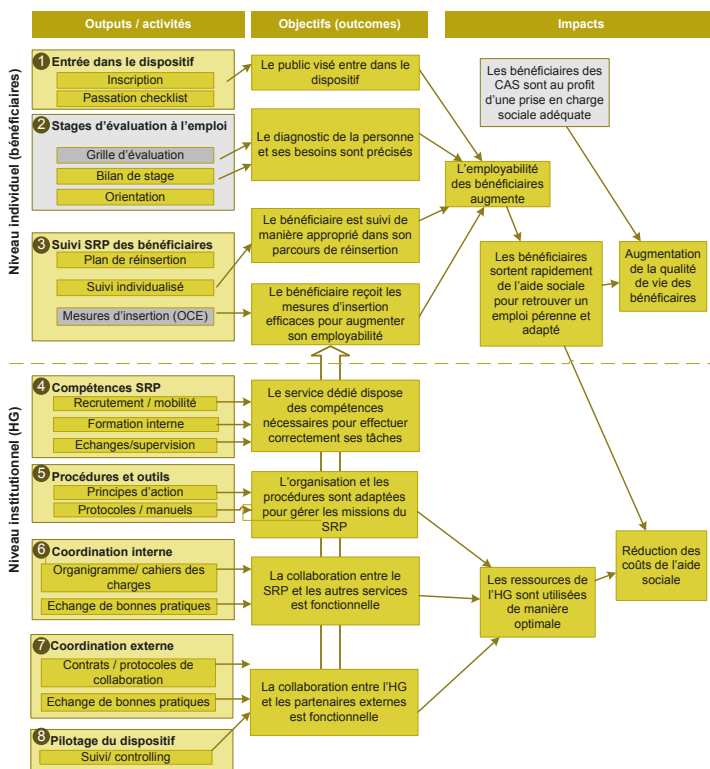


Illustration : evaluanda

Distinction entre les niveaux individuel et institutionnel

Cette visualisation du dispositif LIASI permet par ailleurs d'établir une distinction entre le niveau des bénéficiaires et celui de l'institution (axe vertical). A chacun de ces niveaux, on peut identifier des composantes et activités, qui visent des effets distincts (objectifs d'outcomes³). Ceux-ci contribuent aux deux objectifs identifiés à long

³ Les outcomes sont les résultats probables ou réalisés à court ou moyen terme d'une mesure/dispositif, par distinction avec les outputs qui sont les activités, les biens et les services produits directement par la mesure/dispositif

terme (impact) : augmenter de l'employabilité des bénéficiaires et utiliser les ressources de manière optimale.

Structuration du
présent rapport

Les fondements empiriques et les détails de notre évaluation peuvent être consultés dans le chapitre 2, dévolu à une description plus factuelle du dispositif et d'une restitution de son appréciation par nos interlocuteurs. Nous nous référons au modèle analytique présenté plus haut pour structurer notre analyse, avec une différenciation entre le niveau individuel et le niveau institutionnel. Le chapitre 3 est consacré à la présentation des principales conclusions ainsi qu'aux recommandations qui en découlent. Le chapitre 4 donne des précisions sur la méthodologie employée et une proposition détaillée de monitoring du dispositif LIASI figure dans le chapitre 6.

2. Analyse de la mise en œuvre

2.1 Caractéristiques du dispositif

Présentation des résultats Les résultats ci-dessous sont introduits par une présentation du dispositif, des principales données, ainsi que de son évolution depuis l'entrée en vigueur de la loi. Ensuite, les différents enjeux touchant à la mise en œuvre sont abordés successivement selon l'organisation du cadre logique présenté plus haut (Figure 2). L'analyse présente les informations factuelles relevées par notre évaluation, puis l'appréciation portant sur les critères de conformité au cadre légal, de cohérence avec les objectifs visés et d'efficacité.

Présentation du cadre normatif

Introduction de la prestation d'insertion professionnelle La révision de la loi sur l'aide sociale entrée en vigueur le 1^{er} février 2012 a introduit l'insertion professionnelle comme nouvelle prestation de base, au même titre que l'accompagnement social et les prestations financières. Le dispositif d'insertion professionnelle mis en place comprend deux phases principales : le stage d'évaluation - organisé par des prestataires externes - et le suivi d'un plan de réinsertion professionnelle.

Création d'un nouveau service pour piloter les nouvelles missions Comme certaines prestations sont externalisée auprès de partenaires, l'introduction de ce dispositif implique un rôle fort de contrôle et de gestion pour l'Etat [7]. Conformément au projet de loi, l'Hospice général a créé un service spécialisé pour assurer les nouvelles missions, notamment la gestion des inscriptions de stages, l'élaboration d'un plan de réinsertion professionnelle sur la base des recommandations des prestataires, le suivi des bénéficiaires et le suivi des mesures.

Décomposition du parcours des bénéficiaires La figure ci-après, une adaptation par evaluanda de modèles existants, illustre les différentes étapes du parcours des bénéficiaires dans le dispositif LIASI : (1) Entrée dans le dispositif (inscription et application de la check-list), (2) réalisation du stage d'évaluation et orientation, (3) suivi par le SRP, (4) réalisation de mesures MMT, puis (5) sortie du dispositif.

Figure 3 : Parcours par étapes des bénéficiaires dans le dispositif LIASI

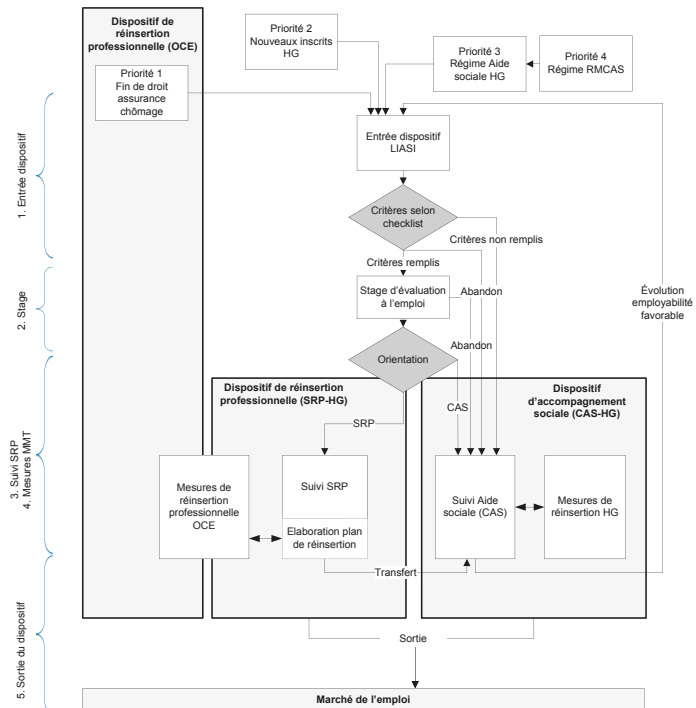


Illustration: evaluanda

Evolutions et adaptations du dispositif

Le dispositif a été ajusté dans sa mise en œuvre

Comme mentionné plus haut, la nouvelle loi est entrée en vigueur en février 2012. Notre évaluation a débuté en août 2013. Comme pour tout dispositif innovant, certains aspects n'ont pas pu être anticipés. Face à la réalité de la mise en œuvre, les acteurs de terrain ont ainsi pu adapter et faire évoluer certaines pratiques (ajustements informels). Les organes constitués pour le pilotage du dispositif ont également formalisé certains de ces ajustements par des décisions de principe. Nous n'avons pas relevé de façon exhaustive ces différents ajustements, mais pouvons cependant citer les points suivants à prendre en compte pour l'évaluation.

D'un stage uniforme à de multiples modalités de stages

La conception initiale prévoyait un stage uniforme pour tous les bénéficiaires. Dans un premier temps, les EPI ont diversifié la nature des activités proposées, en conformité avec le cahier des charges élaboré par l'HG⁴. L'ouverture au second prestataire PRO, dès janvier 2013, a ainsi consacré une spécialisation des stages proposés. En effet, PRO propose des stages plus spécifiquement destinés à des bénéficiaires disposant d'une formation ou expérience dans le domaine tertiaire.

Gestion des inscriptions reprise par l'HG

La gestion des inscriptions au stage a été déléguée dans un premier temps aux prestataires. Des difficultés de prévisibilité sont apparues, car la fréquence de non-présentation aux stages est importante. Depuis avril 2013, c'est l'HG qui gère l'inscription aux stages, les convocations sont remises directement aux bénéficiaires par les AS ou conseillers.

L'antenne HG-OCE formellement intégrée dans le SRP

L'inscription institutionnelle de l'antenne de l'HG à OCE, qui gère notamment l'orientation des bénéficiaires suite au stage, a été revue en septembre 2013. Celle-ci a été intégrée formellement dans le service SRP, afin de répondre aux exigences légales : la loi fixe que le Service de réinsertion professionnelle est en charge de l'analyse et de la décision d'orientation (RIASI, Art. 23A [9]).

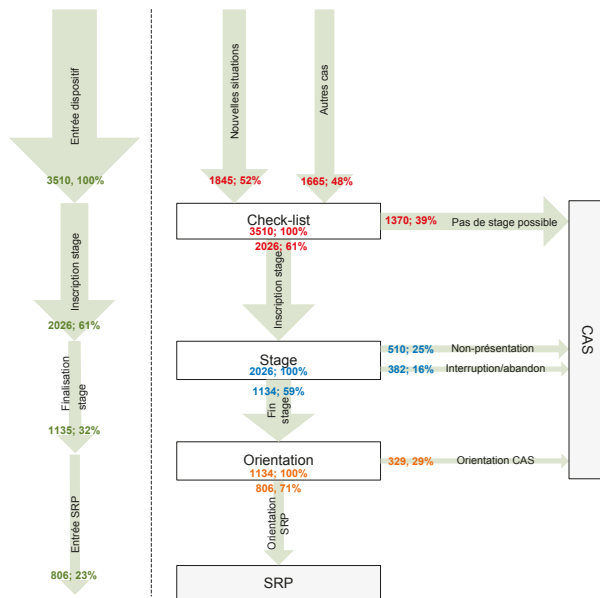
Quantification des flux à fin 2013

Indicateurs-clefs de l'introduction du dispositif

Le présent chapitre propose un recueil synthétique des principaux indicateurs de mise en œuvre à disposition, structuré selon les étapes du parcours des bénéficiaires du dispositif LIASI.

⁴ Le prestataire s'engage à (...) proposer des ateliers diversifiés, il doit entre autres être possible d'évaluer les bénéficiaires dans les domaines suivants : administratif/secrétariat ; manuel (ex. entretien des espaces, bâtiment, etc.) ; vente ; restauration ; technique (mécanique, électrique, électronique, informatique)[8]

Figure 4 : Flux annuel des bénéficiaires parcourant le dispositif LIASI (2013)



Chaque étape préalable au SRP agissant comme filtre

A la lumière de ce schéma, on constate que les différentes étapes menant au SRP ont une réelle fonction de filtre, puisque 39% des entrées sont exclues sur la base de la check-list, que 41% des personnes inscrites au stage ne le termineront pas (pour différents motifs) et que 29% des personnes ayant terminé le stage sont orientées vers les CAS. Sur les 3510 personnes entrées dans le dispositif en 2013, seuls 806, respectivement 23%, se trouveront finalement pris en charge au SRP.

Motifs d'indisponibilité sur la base de la check-list

Parmi les principaux motifs qui empêchent la réalisation d'un stage figurent le niveau de formation insuffisant (24%), une incapacité de travail supérieure à 50% (15%), un emploi à plus de 50% (9%), un niveau de français insuffisant (9%) la garde d'un enfant à sa charge (7%) ou encore un âge supérieur à 55 ans (6%). Sans surprise, le taux d'empêchement de réaliser un stage a fortement augmenté en mai 2013 (passant d'environ 20% à près de 50%) avec l'ouverture du dispositif LIASI aux personnes inscrites à l'HG et suivies dans les CAS.

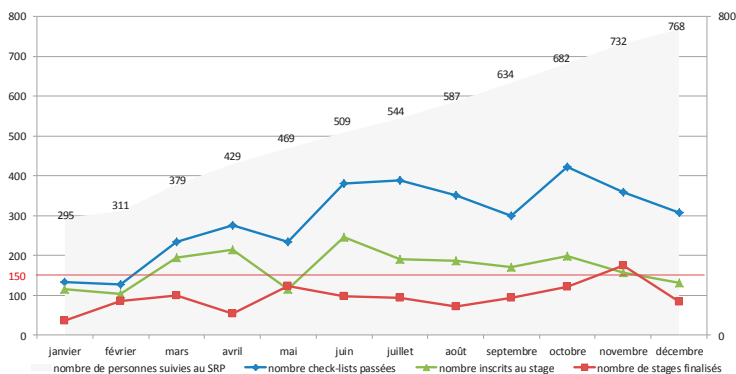
Non-présentation et abandon dans les stages

Le taux de non-présentation au stage s'élève à 25%, celui des abandons en cours de stage à 16%. Ces taux sont fortement variables entre les mois, sans qu'une tendance claire ne s'en dégage toutefois. Différentes raisons sont évoquées pour expliquer ce phénomène (cf. chapitre 2.3).

Orientation à la fin du stage vers le SRP, resp. les CAS

Enfin, près d'une personne sur trois (29%) est aujourd'hui orientée vers le CAS sur la base du bilan du stage. Ce taux n'était que de 18% en 2012, l'augmentation étant vraisemblablement corrélée avec la diversification du public dès avril 2013. Il faut relever que le groupe d'orientation suit la recommandation formulée par le maître de stage dans 90% des cas.

Figure 5 : Evolution mensuelle du flux des check-lists et stages et du volume des dossiers SRP (2013)



Flux fortement variables entre mois, mais progressifs

La Figure 5 décrit l'évolution mensuelle des flux de personnes aux différentes étapes. Le nombre de check-lists passées a été très fluctuant dans le temps, mais décrit une lente progression. Le nombre de personnes ayant été acceptées pour le stage est également fluctuant et oscille autour des 150 à 200 personnes. Il dépasse donc régulièrement le nombre de places de stage disponibles (150). Le nombre de personnes ayant finalisé le stage reste quant à lui nettement inférieur aux 150 places disponibles : il se situe à environ 100, avec une légère progression dans le temps.

Progression maîtrisée du nombre de personnes au SRP

Le nombre de personnes suivies au sein du SRP évolue quant à lui de manière très régulière, avec un excédent d'entrées mensuelles (différence entre entrées et sorties) de 43 dossiers en moyenne. On constate donc que malgré les grandes irrégularités

dans les flux précédent la phase d'orientation des bénéficiaires, la progression des dossiers au sein du SRP s'avère très prévisible et maîtrisée. Sans doute, l'HG vise à assurer une progression régulière du SRP au moyen d'une gestion prudente de l'admission des nouvelles personnes.

Un SRP tournant à plein régime dès janvier 2015

A fin 2013, le dispositif a atteint le maximum de ses capacités quant aux stages d'évaluation, tandis que le volume des personnes suivies par le SRP en est à 60% de ses projections (1300 personnes). En évoluant de manière linéaire, le SRP aura atteint ce nombre en janvier 2015 (initialement prévu durant le 2^{ème} semestre 2014).

Projections des flux à la fin de la période transitoire en 2015

Modélisation théorique des flux après 2015

Il peut être par ailleurs intéressant de tenter de modéliser les flux pour la période à partir de 2015, lorsque le SRP fonctionnera à plein régime. Le modèle théorique ici développé se base sur les conditions intrinsèques suivantes :

- 150 places de stage
- 1000 dossiers, respectivement 1300 personnes suivies au SRP
- Suivi par le SRP limité à 24 mois

Flux à gérer à l'entrée dans le dispositif

A partir de ces données, on peut faire les estimations suivantes concernant les flux à l'entrée du dispositif :

1. En considérant que le taux de non-présentation se maintient à environ 25%, les prestataires peuvent pratiquer une inscription en surnuméraire, avec environ 180 inscriptions.
2. En aménageant les places de stage, le taux d'abandon pourra vraisemblablement être mieux maîtrisé à l'avenir et on peut s'attendre à voir environ 130 personnes terminer le stage chaque mois.
3. Le nombre de nouveaux cas (venant de l'OCE ou nouvelles inscriptions HG) est une donnée indépendante du dispositif : l'expérience des premiers mois du dispositif LIASI indiquent qu'ils étaient en moyenne mensuelle 150 personnes et qu'environ 75% ont été inscrites au stage après avoir passé la check-list (données de monitoring HG) ; Il faut donc s'attendre à l'inscription au stage d'environ 120 personnes mensuelles venant de l'extérieur
4. Dès lors, environ 60 places de stage mensuelles (un tiers de l'effectif) seront libres pour les personnes provenant des CAS

Capacités
d'absorption du
système en bout
de chaîne (SRP)

A l'autre bout du dispositif, les chiffres suivants s'appliquent :

5. Le SRP connaîtra un taux de rotation mensuel moyen de 55 personnes (1300 personnes divisées par 24 mois) ; cela correspond donc à une capacité d'accueil de 55 personnes par mois

6. Le taux d'orientation des stagiaires vers le SRP s'est établi ces derniers mois autour de 70%. Etant donné que la provenance des personnes à l'entrée dans le dispositif ne devra plus beaucoup évoluer à l'avenir (contrairement aux premiers mois 2013), on peut faire l'hypothèse que ce taux d'orientation restera relativement stable. Dès lors, le système est capable d'absorber l'équivalent d'environ 80 personnes mensuelles terminant le stage.

Capacités de
stages disproportionnées
en regard du SRP

On constatera donc assez aisément qu'avec le mode de fonctionnement et les flux actuels, le nombre de places de stages proposé sera très rapidement disproportionné envers la taille du SRP. Les 130 personnes pouvant actuellement terminer un stage mensuellement se voient confronté à une capacité d'absorption de 80 personnes en aval du stage.

Un SRP en sous-
capacités en
regard des flux
en amont

Si l'on considère le nombre de personnes suivies au SRP comme étant limité à 1300, une centaine de places devrait suffire pour assurer un flux régulier dans le dispositif. Ceci est toutefois inférieur aux 120 personnes arrivant au stage depuis l'extérieur (cf. point 3 supra). En se basant sur les flux et les mécanismes de filtre actuels, c'est la capacité du SRP qui sera à terme insuffisante pour accueillir les nouvelles personnes émargeant à l'Hospice général et celles provenant des CAS.

2.2 Entrée dans le dispositif

Cadre législatif et réglementaire

LIASI, art 42B[1] :

1 Le stage d'évaluation à l'emploi a pour objectif de déterminer la capacité des bénéficiaires à se réinsérer sur le marché de l'emploi et d'établir un plan de réinsertion. Son résultat ne peut être considéré comme une évaluation définitive de la capacité des bénéficiaires à se réinsérer sur le marché de l'emploi. Le stage d'évaluation précède l'octroi de toute mesure d'insertion professionnelle.

2 En cas d'évolution significative de sa situation, une personne au bénéfice de l'aide sociale peut demander ou se voir proposer la participation à un nouveau stage. Les modalités et la durée de ce dernier tiennent compte de ce qui a été précédemment effectué et évalué.

3 Pour toute personne venant d'épuiser ses droits en matière d'assurance chômage fédérale ou cantonale, le stage d'évaluation à l'emploi est prescrit dès l'ouverture du droit aux prestations d'aide financière.

4 Pour toute autre personne nouvellement bénéficiaire de prestations d'aide financière, une décision quant à l'octroi du stage d'évaluation à l'emploi est prise dans un délai de 4 semaines dès l'ouverture du droit.

5 Pour toute personne déjà bénéficiaire de prestations d'aide financière, le stage d'évaluation à l'emploi est systématiquement prescrit :

- a) avant l'octroi de toute mesure d'insertion professionnelle;
- b) à la signature d'un contrat d'aide sociale individuel, au sens de l'article 15, lettre c, de la présente loi, dont l'objectif est l'insertion professionnelle.

RIASI, art.23D [9] : Avant toute inscription au stage d'évaluation à l'emploi, l'Hospice général vérifie que le bénéficiaire dispose de la pleine disponibilité nécessaire pour pouvoir participer au stage de manière efficace

RIASI, art. 43

2 Afin d'assurer une entrée en vigueur progressive du dispositif d'insertion, l'accès au stage d'évaluation à l'emploi est accordé en fonction des places disponibles et selon l'ordre de priorité suivant :

- a) d'abord, les personnes venant d'épuiser leurs droits en matière d'assurance-chômage fédérale ou cantonale;
- b) ensuite, les personnes déjà à l'aide sociale au 1er février 2012, en commençant par les moins de 25 ans, puis par âge croissant;
- c) enfin, les personnes bénéficiaires des prestations transitoires au sens de l'article 60, alinéa 3 et suivants, de la loi.

Différents points d'entrée dans le dispositif

L'entrée dans le dispositif peut se faire selon plusieurs points d'entrée :

- a) Personnes qui arrivent à la fin du délai-cadre du chômage : la phase de transition est alors gérée par une antenne dédiée de l'HG auprès de l'OCE (antenne HG-OCE).
- b) Personnes qui s'inscrivent à l'HG dans d'autres situations que la fin de droit chômage : ce sont les CAS qui gèrent l'entrée dans le dispositif.
- c) Personnes déjà inscrites à l'aide sociale avant l'entrée en vigueur du dispositif et suivies dans un CAS⁵.

Concrétisation de la prescription légale sous forme d'une check-list

Dans tous les cas, la disponibilité des bénéficiaires doit être évaluée avant de les envoyer au stage. La loi mentionne uniquement la cadre général (vérification de la disponibilité) sans préciser le type d'outil à utiliser. Les assistants sociaux des CAS et les collaborateurs de l'antenne HG-OCE utilisent une « check-list » commune, développée par l'HG et validée au niveau du comité stratégique.

⁵ Les personnes au bénéfice du RMCAS avant l'entrée en vigueur font l'objet d'un régime transitoire.

Utilisation de la check-list

Check-list pour stage d'évaluation[10]

Check-list		Réponses	
1	Si emploi, quel taux d'activité ?	<input type="checkbox"/> > 50 %	<input type="checkbox"/> ≤ 50 %
2	Si incapacité de travail, quel taux ?	<input type="checkbox"/> > 50 %	<input type="checkbox"/> ≤ 50 %
3	En complément chômage	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
4	Statut d'indépendant	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
5	Fermeture du dossier par SMC suite au DALE	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
6	CASI inapplicable	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
7	En attente engagement	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
8	En formation	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
9	Réfugié ou personne admise à titre provisoire (permis F)	<input type="checkbox"/> oui *	<input type="checkbox"/> non
10	Réfugié statutaire (permis B réfugié)	<input type="checkbox"/> oui *	<input type="checkbox"/> non
Une seule réponse positive : pas de stage			Stage
* En cas de réponse positive, la personne n'est pas éligible pour le stage. Elle doit en revanche passer la check-list établie par le Bureau de l'intégration des étrangers (BIE) afin de pouvoir bénéficier du dispositif d'insertion professionnelle "forfait intégration" géré en collaboration avec l'OSEO.			
11	Problème d'alcoolisme /toxicodépendance	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
12	Tranche 60-65 ans	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
13	Garde d'enfant nécessaire	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
14	Problématique de santé/handicap	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
15	Demande AI/révision de rente en cours	<input type="checkbox"/> oui	<input type="checkbox"/> non
		Cf. conditions	Stage

Emploi de critères d'appréciation objectifs

La conception initiale, telle que décrite par les différents acteurs impliqués, suggérait que cette vérification laisse le moins de place possible à la subjectivité dans l'évaluation de la disponibilité des personnes pour le stage. Nous constatons que la majorité des critères mentionnés dans la check-list sont objectifs, c'est-à-dire totalement factuels (en emploi, statut d'indépendant, en attente engagement, en formation, réfugié ou permis F).

Les autres critères peuvent également être qualifiés d'objectifs. S'ils sont basés sur une évaluation, celle-ci est suffisamment formalisée et cadrée, comme c'est le cas par exemple de l'incapacité de travail, qui est attestée par un certificat médical.

Certains critères mesurant a priori la distance à l'emploi, problématique d'un point de vue de l'équité

Si les critères sont objectivables, certains peuvent être considérés comme une appréciation *a priori* de l'employabilité ou de la distance à l'emploi des bénéficiaires. C'est le cas du critère de l'âge, qui n'est clairement pas un critère de disponibilité pour le stage. Employé auprès des personnes émergeant à l'Hospice général, il représente donc un écartement de l'approche *work first* - détaillée dans l'exposé des motifs du projet de loi⁶ - qui préconise que l'appréciation de la distance à l'emploi ne doit être faite uniquement en situation, dans le cadre du stage. Ces critères posent également problème du point de vue de l'équité d'accès au dispositif.

Divergence expliquée par les contraintes pratiques des acteurs

Cette divergence trouve son origine dans des considérations à la fois pratiques et stratégiques. Elle permet de limiter en amont le flux vers le stage, afin de ne pas engorger les prestataires avec des personnes dont l'orientation ultérieure sera vraisemblablement le CAS. La gestion du flux concerne également la phase ultérieure dans le processus, c'est-à-dire le suivi par le SRP. Ce pilotage était particulièrement important pendant la phase initiale de mise en place du dispositif, avec une capacité limitée de places de stages, ainsi que pour le suivi par le SRP.

Une pratique à revoir ultérieurement à partir d'une meilleure connaissance du dispositif

D'un point de vue externe, on peut comprendre la volonté de maîtriser le flux (qui au demeurant réussit bien à l'HG), en appliquant avec souplesse le principe qui sous-tend le dispositif. La phase transitoire passée (vraisemblablement à la fin 2014), on pourra cependant s'attendre à une diminution de la pression exercée à l'entrée dans le dispositif, ce qui devra contribuer à aborder la question des critères de présélection avec plus de distance.

Il est également à prévoir une analyse plus fine des facteurs explicatifs du parcours des personnes dans le dispositif LIASI afin de pouvoir vérifier la pertinence d'introduire dans la check-list – au nom de l'efficacité - des critères *ex ante* liés à la distance à l'emploi.

Transition fin de droit OCE - HG : Antenne HG à l'OCE

Mission de l'antenne HG-OCE selon l'HG

« Au sein du SRP, l'Antenne HG-OCE est une unité située dans les locaux de l'office cantonal de l'emploi. Sa mission est, d'une part d'offrir aux collaborateurs de l'Hospice général un soutien sur les questions liées au chômage, et d'autre part de coordonner les mouvements dans les stages d'évaluation LIASI, de gérer les inscriptions au stage en fonction du nombre de places mensuelles, d'assurer les contacts avec les presta-

⁶ En effet, au lieu d'écarter sur un simple a priori les personnes n'étant pas prêtes pour l'emploi, l'approche « *work first* » préconise au contraire que tout bénéficiaire est en mesure de réintégrer le marché du travail et que c'est à ce dernier de déterminer qui est proche de l'emploi et qui ne l'est pas. Le principe qui consiste à vouloir identifier *ex ante* les personnes « réinsérables » sans les avoir confrontées à l'emploi est voué à l'échec car il revient à émettre un jugement quant à la capacité de la personne ainsi qu'aux besoins du marché de l'emploi à un moment donné.[7]

taires EPI et PRO et de réceptionner les bilans de stages afin de procéder à l'orientation des usagers » [2].

Interface satisfaisante entre OCE et HG

Afin d'anticiper au mieux un éventuel transfert des demandeurs d'emploi OCE vers l'aide sociale, une procédure standardisée a été introduite : deux mois avant l'arrivée à échéance du droit de chômage, les personnes se voient proposer par leur conseiller une séance d'information volontaire portant sur les prestations de l'Hospice général. Il n'est toutefois pas possible d'analyser à partir des données existantes, si et dans quelle mesure cette prestation contribue à une plus rapide prise en charge des personnes en fin de droit connaissant des difficultés financières.

D'un avis largement partagé, la proximité géographique de l'antenne HG à l'OCE est très appréciée et utile. Elle favorise grandement les échanges d'information et représente un service à la clientèle, puisque les demandeurs d'emploi s'étant inscrits à l'HG vont en principe être accompagnés en parallèle par les deux institutions sur environ deux mois.

Information mutuelle lacunaire entre HG et OCE

Dans une collaboration qui donne satisfaction de part et d'autre, un seul point critique a été évoqué. Les conseillers ORP ne sont en effet pas systématiquement informés par l'HG lors des inscriptions de leurs demandeurs d'emploi auprès de celui-ci. Comme les demandeurs d'emploi manquent souvent d'en informer leurs conseillers, le double suivi par l'HG et l'OCE, dans la phase de transition pouvant durer quelques mois, peut créer des malentendus et erreurs procédurales.

Par analogie, l'HG et en particulier le SRP a pu regretter ne pas disposer pour les personnes provenant de l'OCE d'un bilan de fin de chômage sous quelque forme que ce soit (par exemple un bilan du reclassement fréquemment proposé en fin de chômage).

Passerelle depuis les CAS

Cadre législatif et réglementaire

LIASI, art 42B[1] (voir plus haut)

RIASI, art.23^E, al.5 [9] : Les personnes qui auront été transférées à un centre d'action sociale pour un suivi social peuvent en tout temps, si l'évolution de la situation le justifie et dans la limite des places disponibles, participer à un nouveau stage.

Bases conceptuelles de la passerelle depuis les CAS

La loi introduit donc un ordre de priorité pour l'octroi du stage et l'entrée dans le dispositif. Selon l'exposé des motifs : *cet article étant introduit à l'occasion de l'abrogation de*

la LRMCAS, il est légitime que les chômeurs en fin de droit soient les premiers à en bénéficier et ce dès l'ouverture de leur droit à l'aide sociale [7]. Pour les personnes déjà inscrites à l'aide sociale, leur orientation vers le dispositif est stipulée aux conditions suivantes : soit avant l'octroi de mesures d'insertion professionnelle, soit à la signature d'un CASI dont l'objectif est l'insertion professionnelle.

Une forme de présélection qualitative effectuée au sein des CAS

Dans cette phase initiale de mise en application, l'Hospice général a donc dû gérer l'inscription au stage d'évaluation – et la passation de la check-list - des bénéficiaires déjà suivis par les CAS. Selon les informations récoltées au cours de notre évaluation, ces pratiques de « présélection » ne sont pas formalisées explicitement de manière uniforme pour tous les CAS. Dans certains CAS, la décision repose sur l'évaluation effectuée par l'AS de la plus-value attendue du suivi par le SRP et des mesures d'insertion, ou d'une appréciation a priori de la capacité de réinsertion du bénéficiaire. Cette pratique introduit une certaine subjectivité, qui est défendue par l'Hospice général. En effet, selon les responsables de l'HG, il n'est pas possible, ni souhaitable d'avoir une évaluation uniformisée sur ces points. Celle-ci devrait plutôt se baser sur l'expertise du professionnel.

Les limites d'une démarche trop subjective et individualisée

S'il semble inévitable que la présélection au sein des CAS s'appuie en partie sur les connaissances dont disposent les AS des bénéficiaires, on peut néanmoins relever des limites dans cette pratique et des points de vigilance. Les assistants sociaux ne sont tout d'abord pas des spécialistes en insertion professionnelle, et leur évaluation souffrira inévitablement des limites de compétences et de connaissances, qui sont spécifiques au SRP (connaissances du catalogue de mesures et de leur accessibilité, connaissances du marché de l'emploi pour déterminer le caractère réaliste de projets professionnels). L'orientation d'une personne vers le stage d'évaluation avec pour principal motif l'accès aux mesures du marché du travail, comme cela a pu être observé, dénote d'une telle erreur d'interprétation de la LIASI.

Les connaissances des bénéficiaires acquises par les AS durant le suivi social ne sont d'autre part pas nécessairement transposables dans le contexte du marché du travail et ne sauraient pas se substituer à une mise en situation comme proposée par le stage d'évaluation. Un recul critique vis-à-vis de la capacité d'apprécier la distance à l'emploi par les AS est donc de mise, ce qui peut aussi motiver l'application de critères les plus uniformes et objectivables possible afin d'apprécier l'intérêt de faire un stage.

Une part de présélection qui reste inévitable

Cependant, malgré les réserves que l'on peut évoquer, l'activité de « présélection » des bénéficiaires de l'aide sociale par les AS des CAS restera fondamentale pour garantir un fonctionnement adapté et pour éviter tout engorgement des stages. En effet, il faut que l'institution puisse détecter au bon moment les bénéficiaires qui entrent dans une

phase de réinsertion professionnelle et pour lesquels les mesures d'insertion vont être profitables. C'est certainement par une confrontation entre les pratiques subjectives au sein des CAS que l'on parvient le mieux à assurer une certaine égalité de chances entre bénéficiaires.

Manque de données sur les pratiques de réinscription au stage Les données à notre disposition ne nous permettent pas d'apprécier l'ampleur de la pratique de passage CAS vers le stage. Il nous semble très important que cette possibilité soit pleinement utilisée, afin d'éviter que l'orientation des personnes au CAS constitue un « voie de garage » définitive. Cela souligne le risque d'écrémage du dispositif, c'est-à-dire le fait de restreindre les investissements en matière d'insertion professionnelle uniquement aux bénéficiaires qui ont le plus de probabilité de retrouver facilement et rapidement un emploi⁷.

Un risque d'inégalité de traitement entre bénéficiaires Plus globalement, les mécanismes d'entrée dans le dispositif font apparaître un risque d'inégalité de traitement : les personnes venant de l'extérieur (OCE, première inscription à l'IHG) seront automatiquement orientés vers l'entrée du dispositif, alors que cela est conditionné à l'appréciation des AS pour les bénéficiaires dans les CAS. Une attention doit donc être portée aux chances données aux bénéficiaires CAS (en termes d'accessibilité notamment) pour pouvoir être admis dans le dispositif LIASI si et aussitôt que cela est jugé opportun.

2.3 Stages d'évaluation

Cadre législatif et réglementaire

LIASI, art 42F :

1 Le stage d'évaluation à l'emploi est confié à des organismes sans but lucratif.

RIASI, art. 23 E[9]

1 Le stage d'évaluation à l'emploi est d'une durée fixe de 4 semaines qui ne peut être ni réduite, ni prolongée. Il doit en principe être suivi à plein temps. De manière exceptionnelle, les personnes ayant une disponibilité comprise entre 50% et 100% peuvent le suivre à temps partiel. Les personnes ayant une disponibilité inférieure à 50% ne suivent pas le stage.

⁷ Concrètement, ce phénomène se produit lorsque l'entité en charge de la réinsertion se concentre sur les demandeurs d'emploi les plus faciles à placer et tend à négliger les autres. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce comportement. D'une part, il s'agit souvent d'une stratégie qui permet d'obtenir les meilleurs résultats en termes quantitatifs. D'autre part, les entités en charge de la réinsertion ont tout intérêt à pouvoir compter sur une bonne image auprès des employeurs, ce qui peut les induire à ne pas mettre trop en avant les demandeurs d'emploi qu'ils pensent être moins motivés.[11]

2 Il consiste à observer la personne dans l'exercice d'une activité professionnelle à raison de 4 journées et demie par semaine. La demi-journée restante est consacrée à un entretien entre la personne et son référent.

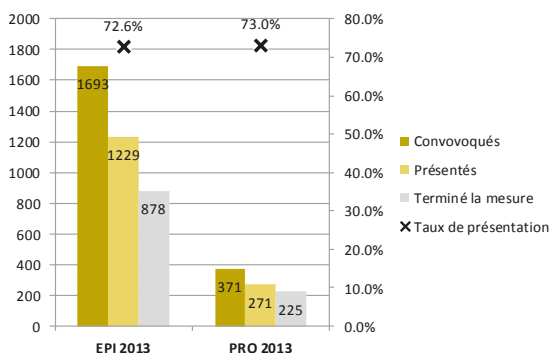
3 Une grille d'évaluation des compétences est complétée chaque semaine par le prestataire. A l'issue du stage, il établit avec le bénéficiaire ses observations et recommandations sous la forme d'un bilan de stage qu'il transmet au service.

Une définition réglementaire très précise du stage

La conception du projet législatif introduit une description précise des conditions et du cadre du stage d'évaluation, au niveau du règlement d'exécution. Sont ainsi décrits le processus d'inscription et le déroulement du stage (durée, répartition des activités, cadre de l'évaluation). Le financement du stage fait également l'objet d'un contrat entre l'OCE et les prestataires, alors que l'organisation des stages découle du cahier des charges fourni par l'Hospice général [8]. Cette attention montre que le stage et sa définition occupe une place tout à fait importante du dispositif.

Données évaluatives sur le stage

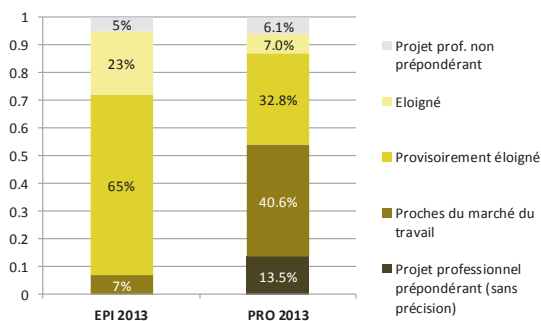
Figure 6 : Participation et flux des bénéficiaires dans les stages, selon prestataires



Source : données PRO et EPI

Le volume des stages est fortement différencié entre les deux partenaires. Pour l'année 2013, les EPI comptent environ 1200 stages débutés (« présentés ») contre 270 pour PRO. On constate pour les deux institutions un taux de présentation assez faible (environ 1 bénéficiaire sur 4 ne se présente pas).

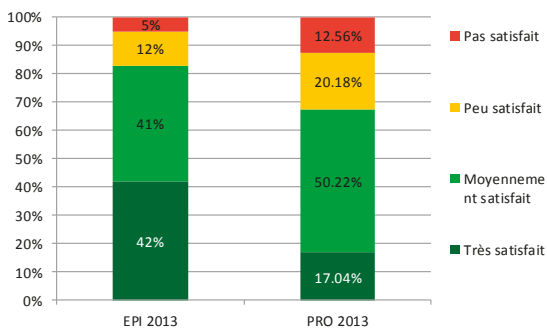
Figure 7 : résultats des évaluations de stage effectuées par les prestataires



Appréciation de la distance à l'emploi très variable selon prestataire

Les évaluations effectuées par les prestataires sur le degré de distance à l'emploi présentent des différences importantes, mais difficilement interprétables. Pour les EPI, seule une faible proportion est jugée proche du marché du travail (7%). Pour PRO ce sont 40% qui obtiennent cette évaluation, sans que l'on sache si cela tient à la population accueillie qui est différente (personnes plus formées) ou aux méthodes d'appréciation.

Figure 8 : Satisfaction des bénéficiaires envers les stages, par prestataires



Une satisfaction moyenne envers le stage

Si l'on considère que les stages d'évaluation doivent permettre une confrontation avec les conditions du marché du travail et qu'ils présentent donc par nature une certaine

« pénibilité », le niveau de satisfaction des personnes ayant terminé le stage est globalement plutôt élevé. 17 % pas ou peu satisfait pour les EPI et 33% pour PRO. Comme nous le verrons également plus bas, il convient toutefois de nuancer ce résultat à plusieurs égards. Premièrement, le taux élevé d'abandons peut en partie être imputé à une insatisfaction envers le stage. Deuxièmement, les résultats qualitatifs relèvent une plus grande insatisfaction envers les activités proposées dans le stage, tandis que la phase d'évaluation et de bilan en fin de stage est jugée de manière plus positive.

Déroulement du stage

Cahier des charges des prestataires pour le stage d'évaluation [8]

2.1 Objectif général

Le stage d'évaluation à l'emploi a pour objectif de déterminer la capacité des bénéficiaires à se réinsérer sur le marché de l'emploi et d'établir un plan de réinsertion. De plus, une attention particulière sera portée aux problématiques pouvant entraver la reprise à l'emploi, afin de permettre à l'HG de déterminer le suivi le plus pertinent pour la personne.

2.2 Objectif principal

- Observer la personne dans un contexte proche des exigences du marché de l'emploi. Des règles tels que les horaires, les directives pour la journée, etc. devront être posées.
- Observer les ressources des bénéficiaires de manière globale, tant sur le plan professionnel que personnel. Cette observation devra permettre d'évaluer la distance à l'emploi, les cibles professionnelles ainsi que les ressources et compétences dont la personne dispose et celles qui sont manquantes ou insuffisantes et qui constituent un frein à la reprise d'un emploi de manière durable. Elle devra également renseigner toutes problématiques qui pourraient constituer un frein à l'emploi.

2.3 Objectifs spécifiques

- Proposer des projets de type professionnel qui tiennent compte des compétences de l'usager en rapport avec les possibilités offertes par le marché du travail, afin que le projet soit réaliste et réalisable.
- Mettre en évidence les atouts et les freins à l'emploi.
- Poser la cible professionnelle si elle est identifiable, même lorsque la distance à l'emploi est importante (par exemple : formation sur le long terme nécessaire).
- Évaluer les compétences et les difficultés professionnelles. Relever les éventuelles observations personnelles, relationnelles, sociales/administratives (problèmes de santé physique, psychique ou dépendances, réseau/isolement, logement, violence, dettes, etc.) et méthodiques.

Une volonté d'homogénéité des stages difficile à mettre en pratique

Les prestataires avaient pour consigne de proposer des activités dans des conditions pratiques le plus homogène possible, pour avoir une base d'évaluation du savoir-être uniforme. Prenant note des limites d'une telle exigence (insatisfaction, non-présentations), le recours à deux prestataires a permis de diversifier le contenu des stages proposés, afin de mieux correspondre à leurs expériences et formations professionnelles. Actuellement, les bénéficiaires sont donc orientés vers des stages adaptés à leur profil, *dans la mesure du possible*. Si ce changement a apporté une certaine amélioration, le stage reste toutefois une source d'insatisfaction, car l'uniformité des stages ne permet pas de répondre à tous les besoins. Ce constat, issu des bilans établis par les prestataires, a pu être confirmé lors des entretiens réalisés par nous avec les bénéficiaires.

Des difficultés dans l'organisation des stages

Les deux prestataires soulignent que l'organisation pratique est délicate, notamment en raison du taux important de non-présentation au premier jour de stage (environ 30%). A cela vient s'ajouter le déficit d'informations transmises par l'HG sur le profil des participants. A l'arrivée de ceux-ci, les responsables de mesures doivent donc prendre connaissance de leur dossier et gérer dans l'urgence leur ventilation dans les différents postes disponibles.

Des modalités de stages adaptées aux objectifs

Selon les témoignages récoltés et analyses effectuées, les modalités de stage mises en œuvre par les deux prestataires sont adaptées à l'objectif de révéler les freins à l'insertion professionnelle. Tous deux proposent ainsi des activités aux bénéficiaires pour les placer dans un environnement comparable au milieu professionnel.

Elaboration du bilan de stage

Un recentrage de l'évaluation du stage sur la capacité de réinsertion

Selon la loi, l'objectif du stage est de déterminer la capacité des bénéficiaires à se réinsérer sur le marché de l'emploi et d'établir un plan de réinsertion. Dans les conditions effectives de réalisation, l'objectif du stage a été recentré sur l'évaluation des capacités de réinsertion, tandis que l'élaboration du plan de réinsertion se fait et se termine ultérieurement, à savoir dans la première étape du suivi par le SRP.

Une acceptation des pratiques d'évaluation par les bénéficiaires

Le retour des bénéficiaires sur les stages montre une satisfaction assez moyenne, en critiquant notamment la nature des tâches à réaliser. En général, ils ont pourtant accepté les conditions de l'évaluation et la majorité estime que le bilan fourni correspond bien à leurs compétences, ce qui peut être apprécié comme un indicateur central de succès. Certains bénéficiaires estiment cependant que les prestataires allaient trop loin dans l'analyse et l'identification de problématiques qui constituent des freins à l'emploi. Ces réticences peuvent facilement être comprises mais semblent inévitables dès lors que l'évaluation porte aussi sur le « savoir-être » des personnes, donc par nature difficilement objectivables et touchant à la personnalité. Elles soulignent également la difficulté

pour les prestataires de mener une évaluation précise sur l'ensemble des dimensions du bilan. Les prestataires doivent être attentifs que l'évaluation soit suffisamment « balancée » et non pas fondée sur une observation isolée d'un évènement particulier.

La qualité des prestations est très sensible aux ressources

Les témoignages des bénéficiaires relèvent que certaines conditions pratiques du stage doivent être réunies, principalement un taux d'encadrement suffisant, pour remplir la mission définie. L'allocation de moyens suffisants s'avère donc primordial. Selon les prestataires, ils proposent déjà l'encadrement maximum avec les ressources à leur disposition. Ils se retrouvent par ailleurs désavantagés par le fait que la rémunération dépende de la participation effective et que c'est à eux d'assumer le risque financier lié à la non-présentation des participants, qui est assez courante. Comme le montrent les statistiques sur le taux de non-présentation (cf. chapitre 2.1), ils doivent ainsi assumer des charges constantes, avec un revenu fluctuant.

Limites au caractère obligatoire du stage

Plusieurs interlocuteurs, dont les prestataires eux-mêmes, ont souligné les limites d'une évaluation réalisée « sous contrainte ». Si les bénéficiaires ne sont pas collaboratifs, les conditions ne permettent pas une évaluation juste et objective de leur capacité de réinsertion. Les prestataires doivent donc trouver un équilibre entre fixer un cadre contraignant, proche du milieu professionnel, et faire preuve d'une certaine souplesse pour favoriser la collaboration. Cette exigence de souplesse peut d'ailleurs se trouver en contradiction avec la volonté exprimée par certains de rendre les stages encore plus confrontants avec les conditions du marché du travail.

Le caractère obligatoire du stage peut paraître particulièrement inadapté pour certaines personnes ayant été en situation d'emploi (stages, etc.) dans un passé récent, comme cela peut notamment être le cas pour les personnes venant de l'OCE. Ces personnes se montrent d'ailleurs plus fréquemment opposées au stage d'évaluation et différentes personnes verraient d'un bon œil un assouplissement des conditions selon les cas (sous forme d'une diminution de la durée de stage, d'une reconnaissance de stages effectués auparavant etc.).

Une communication inefficace aux bénéficiaires

En outre, la communication aux bénéficiaires doit bien expliciter les tenants et aboutissants des stages. Nous avons constaté des lacunes dans les informations transmises aux bénéficiaires, qui entraînent auprès de ceux-ci de nombreuses incompréhensions sur les enjeux du stage. Il convient de souligner toutefois que les lacunes concernent tout autant l'émission du message par les différents intervenants que la réception par les bénéficiaires. En effet, le stage intervient dans un moment où le bénéficiaire est à la fois fragilisé par son nouveau statut et submergé de nouvelles informations sur les processus propres à l'aide sociale. Même si les collaborateurs de l'HG insistent sur l'objectif du stage qui est d'évaluer leur « savoir-être », certains bénéficiaires s'attendent à mettre en pratique leurs compétences-métier, voir à ce que le stage dé-

bouche sur une proposition d'emploi. Seul un mode de communication répété et parfaitement cohérent pourra assurer une bonne adhésion des bénéficiaires à la démarche.

Orientation à l'issue du stage

Cadre législatif et réglementaire

RIASI, art 43A :

A l'issue du stage d'évaluation à l'emploi, le service interprète les observations et recommandations émises par les prestataires. Sur cette base, le service peut soit :

a) transférer la personne à un centre d'action sociale pour l'établissement d'un contrat d'aide sociale individuel selon l'article 15, lettres a, b et d, de la loi;

b) mettre en place avec le bénéficiaire un contrat d'aide sociale individuel selon l'article 15, lettre c, de la loi.

Une étape cruciale, et pourtant peu documentée

L'orientation est la seconde étape critique dans la gestion des flux. Dans le cadre de notre évaluation, nous avons pu obtenir peu d'informations sur ce point en particulier. Il est documenté que 71% des personnes ont été orientés vers le SRP en 2013, contre 82% en 2012. Selon le retour des collaborateurs de l'Hospice, les pratiques semblent bien fonctionner. Depuis septembre 2013, cette tâche est dévolue à l'antenne HG-OCE.

Des bilans de stage parfois trop peu réalistes ?

Une analyse contrastée et d'une interprétation difficile est faite du processus conduisant à la décision par le groupe sur l'orientation du bénéficiaire. D'une part, la documentation fait état d'un taux de convergence de 90% entre l'avis exprimé dans le bilan de stage et la décision du groupe. Pourtant, différentes personnes nous ont rapporté une tendance des bilans à éviter des jugements trop négatifs quant à la distance à l'emploi des stagiaires. Par ailleurs, les évaluations de stage ne reflèteraient pas suffisamment la réalité du marché du travail.

Qualité et précision insuffisantes de la communication

Les difficultés décrites ci-dessus concernant la qualité et précision dans l'information obtenue par les bénéficiaires concernent également la phase d'orientation. De leur propre perspective, certains bénéficiaires ont reçu des informations erronées, voire potentiellement trompeuses. L'inscription au stage leur aurait été présentée comme une étape pour accéder aux mesures du SRP, ce qui préjuge d'une orientation vers ce service, qui est loin d'être garantie. Il en résulte un risque important de susciter des attentes élevées sur la possibilité de bénéficier de mesures et la probabilité in fine de retrouver un emploi.

Le discours dans l'ensemble de l'institution et auprès des partenaires doit également être clair sur les enjeux de l'orientation. La conception de la LIASI ne souhaitait pas introduire une échelle de valeur entre les types de suivi proposés au sein de l'HG. L'orientation vise donc à fournir le suivi le plus adapté pour chacun. Selon le type de problématiques, un suivi dans un CAS peut constituer la solution privilégiée. Or, dans les représentations de certains acteurs, le suivi par le SRP est vu comme meilleur, ouvrant plus de possibilité de mesures et plus efficace. Selon eux, il faudrait donc privilégier cette « voie » pour tous les bénéficiaires.

2.4 Suivi par le SRP

Elaboration du plan de réinsertion

Cadre législatif et réglementaire

LIASI, art 42C[1] :

1 Des mesures d'insertion professionnelle sont octroyées en conformité avec le plan de réinsertion déterminé à l'issue du stage d'évaluation à l'emploi.

RIASI, art 23B :

1 A la signature du contrat d'aide sociale individuel dont les objectifs visent à l'insertion professionnelle et sur la base des observations, recommandations et cibles professionnelles émises dans le bilan de stage, le service établit un plan de réinsertion professionnelle et octroie, si nécessaire, les mesures adéquates au bénéficiaire.

2 Pendant toute la durée de sa prise en charge, le service offre à chaque bénéficiaire un suivi individualisé de son plan de réinsertion; il veille en particulier à maintenir un rythme de suivi continu, de sorte à ne pas interrompre le processus de réinsertion; il veille aussi à ce que chaque mesure se justifie dans une perspective de réinsertion professionnelle et soit en adéquation avec la cible professionnelle retenue; à tout moment le service peut revoir et modifier le plan de réinsertion si les cibles définies doivent être adaptées.

Conformité :
rapidité de la
prise en charge

Suite au stage, les personnes orientées vers le SRP vont être prises en charge rapidement. Les indications transmises n'ont montré aucun signe de délai particulier dans la prise en charge. L'objectif fixé par le SRP est d'organiser 6 rendez-vous dans les 3 premiers mois suite à l'inscription. Aucune donnée à disposition à l'heure actuelle ne permet de vérifier l'effectivité de cette pratique mais l'HG indique que « un rythme soutenu d'entretiens (3 à 4 entretiens par mois) permet de réaliser, dans la plupart des cas, les deux premières étapes (analyse et élaboration du projet professionnel) dans un délai de 2 mois »[13].

Effectivité :
établissement
d'un plan de
réinsertion pro-
fessionnelle

Les procédures internes du SRP formalisent le processus de prise en charge qui prévoit pour chaque bénéficiaire la mise en place et la réalisation d'un plan de réinsertion personnalisé (PRP)[12]. L'élaboration du plan de réinsertion capitalise sur les éléments à disposition, notamment le bilan de stage rédigé par le prestataire externe (EPI ou PRO), les informations recueillies au niveau de l'Hospice général (journal social), ainsi que les informations accessibles dans Plasta pour les personnes suivies précédemment par l'OCE.

Selon l'évaluation
interne, la qualité
des bilans a
nécessité des
ajustements

Une des problématiques de l'élaboration du PRP, relevée par l'évaluation interne effectuée par l'HG, concerne la capitalisation des recommandations transmises par les prestataires. En effet, ceux-ci reconnaissent en général avoir peu d'éléments détaillés sur les cibles et projets professionnels des participants. Le conseiller doit ainsi voir plusieurs fois le bénéficiaire pour clarifier son projet et les domaines visés. Dans certains cas, le manque de réalisme des cibles discutées dans le stage d'évaluation implique une déconstruction et reconstruction qui rend la relation avec le bénéficiaire délicate à gérer.

Depuis le début du dispositif, le bilan [fourni par les prestataires] a régulièrement fait l'objet d'ajustements, notamment grâce à des rencontres périodiques entre les collaborateurs de l'Hospice général et les partenaires. Ces rencontres permettent de développer l'expertise indispensable à la rédaction des bilans par un échange sur les attentes réciproques. Elles se poursuivront durant ces prochaines années et viseront à harmoniser davantage la compréhension des rubriques : « projet professionnel prépondérant / non prépondérant », ainsi que le degré de proximité à l'emploi : proche, provisoirement éloigné et éloigné.

En effet, bien que le contenu des rapports fournis soit généralement de bonne qualité, il n'est pas toujours possible de se baser uniquement sur ces rubriques pour orienter correctement la personne.

Par ailleurs, les recommandations relatives aux cibles professionnelles visées et formulées au sein de ce bilan ne tiennent, à notre avis, pas suffisamment compte de la réalité du marché du travail et des capacités objectives des personnes à les atteindre. Du point de vue des professionnels de l'Hospice général, ces recommandations prennent encore trop souvent en considération les seuls souhaits de l'utilisateur d'exercer une nouvelle profession ou la dernière activité ou profession exercée, sans qu'une véritable confrontation aux réalités du marché ou aux capacités actuelles de la personne n'ait été effectuée[2].

La multiplication des intervenants comporte certains risques

Cette difficulté souligne, selon nous, une des caractéristiques inhérentes aux choix effectués dans la conception du dispositif : la multiplication des intervenants qui gèrent le suivi et l'insertion professionnelle des bénéficiaires. A l'arrivée dans le dispositif LIA-SI, ils étaient déjà au bénéfice d'un suivi, soit au chômage, soit au sein d'un service de l'Hospice. En quelques semaines, ils sont envoyés auprès d'un prestataire externe de stage qui va réaliser un certain soutien en matière d'orientation et insertion, puis sont orientés vers le SRP avec un CRP qui reprend leur dossier. Dans certains cas, ils peuvent obtenir une mesure diagnostic ou de méthodologie de recherche d'emploi, qui externalise l'appui et l'orientation auprès d'un prestataire (Swissnova, IPT, Croix-rouge, etc...). Or, les approches et les propositions transmises par tous ces intervenants peuvent varier grandement, ce qui interroge la cohérence et la coordination dans la gestion des trajectoires.

Point de vue des bénéficiaires sur la multiplication des intervenants

Au niveau subjectif, les bénéficiaires peuvent souffrir d'être « ballotés » entre les différents services et les responsables de leur dossier, ils sont exposés à un risque de démotivation. Plusieurs bénéficiaires interrogés nous ont relaté ces différentes phases comme source de découragement, car les résultats n'étaient pas à la hauteur des attentes suscitées (« A chaque fois, on me disait qu'on allait m'aider à trouver un emploi, et je n'ai pas eu de travail »).

Suivi individuel des bénéficiaires

Cadre législatif et réglementaire

RIASI, art 23B :

3 Afin d'éviter un double suivi financier des dossiers et pour autant qu'aucune personne dans le dossier ne soit suivie par un centre d'action sociale, le service assure le versement des prestations financières. Pour les dossiers dont la gestion financière est assurée par un centre d'action sociale mais dans lesquels une personne est prise en charge par le service, le supplément d'intégration est fixé en principe à 300 F et versé mensuellement. Le service peut donner des indications différentes en application de l'article 7A.

4 Le suivi de la personne par le service se termine ou s'interrompt :

- a) lorsqu'elle a été réinsérée et qu'aucune autre mesure professionnelle n'est nécessaire pour accompagner sa reprise d'emploi;
- b) si sa situation personnelle a évolué de telle sorte qu'elle ne remplit plus les conditions pour la mise en œuvre d'un plan de réinsertion professionnelle; elle est alors transférée à un centre d'action sociale;
- c) si malgré une durée jugée suffisante ou adéquate, le ou les plans de réinsertion n'ont pas eu le résultat escompté; elle est alors transférée à un centre d'action sociale;

d) si la cible professionnelle n'est plus en adéquation avec le marché du travail et que l'emploi dans un autre domaine ou une reconversion ne peuvent être envisagés; elle est alors transférée à un centre d'action sociale.

Conformité : une prise en charge individualisée pour une population hétérogène

Les étapes 3 et 4 du PRP concernent la réalisation du projet et le placement professionnel. La prise en charge se veut évolutive et personnalisée. Celle-ci se doit de répondre à une population qui, comme nous l'avons vu, est hétérogène du point de vue de leur parcours institutionnel antérieur. On peut faire l'hypothèse que cette hétérogénéité entraîne une grande diversité d'implication des bénéficiaires dans leur démarche d'insertion professionnelle.

Satisfaction des bénéficiaires sur la prise en charge par le SRP

Selon le retour des bénéficiaires, la prise en charge proposée au sein du SRP est tout à fait adaptée. Ils identifient plusieurs différences avec le suivi octroyé pendant une période de chômage. Ils soulignent notamment une approche différente en matière de recherche d'emploi. Dans le cadre du chômage, ils ont expérimenté un contrôle de leurs recherches qui était plutôt quantitatif et rigide. Au contraire, le SRP peut vraiment consacrer une discussion sur les démarches effectuées, pour s'assurer notamment de leur qualité et pertinence, en évitant des postulations-alibi. Les bénéficiaires soulignent également la dimension sociale de l'accompagnement. Ils jugent très positivement l'ouverture aux problématiques personnelles ou familiales.

Limite temporelle du suivi: les conditions sont fixées

En réaction aux insuffisances identifiées du dispositif RMCAS, et notamment le maintien des personnes dans ce régime, la conception du dispositif LIASI insistait sur la nécessité de limiter temporellement la prise en charge SRP et de prévoir un transfert vers le CAS en fonction de l'évolution de la situation. Ce modèle s'inspire en partie des prestations en matière de chômage, qui fonctionnent également avec une durée limitée, ce qui constitue un levier dans la pratique des professionnels. En effet, sur la base d'échéances partagées, le responsable du suivi peut véritablement mettre en place un plan incitatif qui favorise la motivation des bénéficiaires.

Toutefois, aucun délai n'est prescrit directement ni dans la loi, ni dans le règlement associé, qui précise uniquement les conditions pour l'extinction du suivi (cf. ci-dessus). L'Hospice général a déterminé dans ses documents internes une durée de prise en charge de deux ans, qui est annoncée aux bénéficiaires. Cette pratique n'a toutefois pas été validée par le comité stratégique. Les bénéficiaires montrent qu'ils ont également bien entendu ce point, puisque la majorité l'a évoqué spontanément et ils estiment que c'est un point positif et motivant pour eux-mêmes.

2.5 Mesures d'insertion

Cadre législatif et réglementaire

LIASI, art 42C :

1 Des mesures d'insertion professionnelle sont octroyées en conformité avec le plan de réinsertion déterminé à l'issue du stage d'évaluation à l'emploi.

2 Les mesures d'insertion professionnelle tiennent compte, notamment du marché de l'emploi et, dans leur durée, des besoins individuels des bénéficiaires; elles font l'objet d'un suivi régulier.

3 Les mesures d'insertion professionnelle se déclinent selon les catégories suivantes :

a) bilan de compétence et orientation professionnelle;

b) formation professionnelle qualifiante et certifiante;

c) validation des acquis et de l'expérience;

d) stage en entreprise, en milieu protégé ou associatif;

e) placement sur le marché ordinaire du travail.

4 Pour les personnes de moins de 30 ans, une attention particulière est portée à la possibilité d'une formation professionnelle qualifiante et certifiante.

5 Les frais jugés nécessaires pour la réalisation de plans de réinsertion mais sortant du cadre habituel des mesures peuvent également être pris en charge.

6 Pendant la durée d'une formation professionnelle qualifiante et certifiante agréée dans le cadre du plan de réinsertion, les personnes bénéficient d'une prestation circonstancielle au sens de l'article 25, au maximum durant 4 ans.

7 Ces mesures, ainsi que leur suivi, sont mises en place et coordonnées par un service de l'Hospice général, composé de spécialistes formés dans les domaines de l'aide sociale, de l'orientation et de la formation professionnelle et continue, ainsi que du placement. La subvention accordée à l'Hospice général tient compte des moyens nécessaires au fonctionnement de ce service.

8 Une allocation unique et remboursable peut être octroyée à toute personne présentant un projet de création d'une activité indépendante, pour autant que cette dernière soit jugée viable dans la durée.

9 Le service de l'Hospice général chargé de ces mesures collabore avec les partenaires sociaux, notamment pour l'attribution de formations professionnelles en adéquation avec les besoins du marché de l'emploi. Il collabore avec les structures publiques ou privées œuvrant pour l'intégration socio-professionnelle des personnes sans emploi.

Un appui pris sur l'expertise de l'OCE Le dispositif prévoit une étroite collaboration avec l'Office cantonal de l'emploi et plus particulièrement avec le Service des mesures pour l'emploi (SMPE) pour la mise en place des mesures d'insertion professionnelle prévues par la loi.

Après étude de différentes options, il a été décidé de s'appuyer sur l'expertise et les facilités administratives et organisationnelles de l'OCE et de donner au SRP l'accès aux prestations et MMT dont bénéficient les ORP (cf. aussi chapitre 4.7).

Bonne utilisation des MMT par le SRP relevée dans évaluation interne Après 18 mois de fonctionnement, l'OCE a réalisé en juillet 2013 une évaluation interne sur l'utilisation des mesures du marché du travail par le SRP[3], laquelle tire globalement un bilan positif. Il est en particulier relevé que les conseillers du SRP s'approprient progressivement la panoplie des mesures à disposition et qu'ils en font un usage globalement assez similaire que celui constaté auprès des ORP. Un certain nombre des résultats de l'évaluation méritent d'être rappelés ici.

Une large majorité des mesures sont des cours (87%), suivis de loin par des programmes d'emploi temporaire (PET, 12%). Il s'agit notamment des cours de soutien diagnostic (30%, notamment Evalangues de l'Ecole Club Migros), de reclassement (23%, essentiellement Agence TRT), langues (10%, essentiellement français pour non-francophones, anglais, et français pour francophones) et bureautique. Les données de monitoring mensuel font état d'une proportion d'environ un tiers des bénéficiaires SRP avec une MMT en cours.

Bonne satisfaction du SRP avec l'offre MMT et l'appui OCE Globalement, les conseillers SRP se disent satisfaits des MMT et de l'emploi du logiciel Plasta, tout en admettant que la découverte des mesures est un processus assez lent. Ils relèvent en particulier la qualité de la collaboration avec le SMPE et sa grande disponibilité pour faire connaître et donner accès à l'offre.

Accès limité aux prestations de placement professionnel Le partenariat avec l'OCE donne au SRP l'accès à un grand nombre de MMT. Différentes personnes regrettent toutefois que l'accès ne leur soit pas donné aux prestations développées par l'OCE en collaboration avec les entreprises, en notamment les annonces de postes ouverts prioritairement aux demandeurs d'emploi. Le placement professionnel (étape 4) est ainsi encore peu développé à l'HG, ce qui réduirait l'efficacité de son travail.

Coûts des MMT inférieurs aux attentes Le coût moyen annuel (juin 2012-juin 2013) des MMT est de 2'800 CHF, ce qui est légèrement supérieur à celui des DE des ORP (2'500 CHF), mais nettement inférieur au montant prévu initialement (4'100 CHF à 6'600 CHF).

2.6 Ressources et compétences SRP

Cadre législatif et réglementaire

LIASI, art 42C

7 Ces mesures, ainsi que leur suivi, sont mises en place et coordonnées par un service de l'Hospice général, composé de spécialistes formés dans les domaines de l'aide sociale, de l'orientation et de la formation professionnelle et continue, ainsi que du placement.

RIASI, art 23A

1 Le service de réinsertion professionnelle (ci-après : service) de l'Hospice général comprend des spécialistes formés à la réinsertion professionnelle. Il fonctionne comme un office régional de placement au sens de l'article 85b de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982.

Conformité de la mise en œuvre avec les prescriptions sur les compétences des collaborateurs

La loi et le règlement d'exécution fixe la composition du service de réinsertion professionnelle de l'Hospice général, dont les collaborateurs doivent être formés dans un ensemble de compétences en matière de *réinsertion professionnelle*. Les indications recueillies montrent que le cadre mis en place par l'HG permet d'assurer que le personnel du SRP dispose d'un socle de compétences suffisant :

- Une exigence a été fixée sur l'obtention d'une formation spécifique en insertion professionnelle (CAS en insertion professionnelle délivrée par les Hautes écoles en travail social). Si les collaborateurs ne l'ont pas effectuée avant l'engagement, ils doivent acquérir le diplôme en cours d'emploi.
- Les institutions ont également prévu des modalités de transmission d'information sur le catalogue de mesures de l'OCE auprès des collaborateurs.
- Des pratiques d'échanges et de supervision assurent une cohérence des pratiques et une mise à niveau des nouveaux collaborateurs

Recrutement et formation des collaborateurs

Conformité de la composition du SRP, tout en répondant également aux contraintes internes

La politique de recrutement des collaborateurs du SRP a répondu à l'exigence réglementaire, en tenant compte également des contraintes internes de l'institution. Une de ces contraintes forte pour l'Hospice général est la réorganisation interne suite à l'abolition du régime RMCAS. En effet, le service du RMCAS a diminué progressivement sa dotation depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, pour suivre la diminution du nombre de personnes suivies. L'Hospice général a donc profité de cette opportunité, moyennant un processus de sélection, pour proposer aux collaborateurs du RMCAS de

rejoindre le service SRP à créer. Ce transfert a été grandement facilité par le fait que les collaborateurs du RMCAS disposaient déjà d'une expérience dans le domaine de l'insertion, qui a été renforcée par la formation établie comme condition.

Les exigences en termes de formation ne concernent pas uniquement la formation initiale généraliste. L'HG prévoit également pour les collaborateurs du SRP des formations et des mises à niveaux spécifiques pour tout ce qui touche à l'orientation et aux mesures dans le contexte de la LIASI. Avant de prendre leur fonction, les collaborateurs doivent notamment suivre les formations suivantes :

- PLASTA : formation à la consultation et à la saisie des données.
- OGIMI : logiciel/catalogue lié à la connaissance et à l'octroi des MMT.
- Politique d'octroi des MMT.
- Visites / formation sur les lieux de STARES (PEF).
- Elaboration d'un plan de réinsertion professionnelle personnalisé.

Satisfaction
envers l'appui
proposé par
l'OCE

L'appui proposé par l'OCE dans ce contexte a été fortement apprécié : *« A ce niveau, il est important de mentionner l'excellente collaboration qui a été mise en place avec l'Office cantonal de l'emploi et plus particulièrement avec le Service des mesures pour l'emploi. Des moyens conséquents ont été mis en place par l'OCE pour former le personnel du SRP et lui permettre de remplir sa mission ».*[2]

De notre point de
vue, un enjeu de
transition impor-
tant pour l'HG

Plus largement, il existe un enjeu de transition et de gestion du changement pour l'Hospice général. Une partie des collaborateurs du SRP, recrutés dans les CAS, disposent d'une expérience professionnelle et des compétences d'assistants sociaux, et ont évolué vers une fonction centrée sur l'insertion professionnelle. L'Hospice général et le SRP y voient un avantage certain, car une partie de l'activité des conseillers SRP est consacrée à l'octroi de l'aide financière et à un accompagnement social, au cœur de la mission de l'HG. Il est fréquemment rappelé que la population suivie par le SRP n'est pas équivalente à celle d'un ORP, notamment en raison des problématiques personnelles et sociales qui peuvent prendre une place importante. Cependant, le développement de l'appui en matière d'insertion professionnelle implique une nouvelle posture dans la relation avec le bénéficiaire. Comme le souligne un de nos interlocuteurs, les collaborateurs du SRP « ne sont pas là pour écouter les bénéficiaires parler de leur problèmes personnels ».

Il s'agit pour les professionnels de doser les deux types de relations à entretenir avec le bénéficiaire. En effet, le conseiller doit d'une part créer une relation de confiance avec le bénéficiaire, lui permettant d'aborder des problèmes personnels et d'entretenir la motivation. D'autre part, la restauration de l'employabilité passe par un regard d'évaluation

« diagnostique » et de contrôle. Il doit s'assurer que le bénéficiaire entreprend les bonnes démarches pour favoriser sa réinsertion, cadrer, voire recadrer.

Pratiques d'échanges et supervision

Formalisation de pratiques d'échanges et de supervision

Afin de soutenir la qualité du travail fourni et l'amélioration continue des compétences, le SRP a mis en place des pratiques d'échanges professionnels. Des colloques de supervision sont organisés, à raison d'une demi-journée par semaine. Ceux-ci visent d'une part la mise à niveau des nouveaux collaborateurs (chaque nouveau collaborateur doit présenter ses 15 premières situations au groupe pour proposition et soutien). Il a également un objectif de gestion des situations difficiles (critère : pas de plan démarré dans le 1^{er} mois) ou des demandes de mesures « hors offre » (qui n'existent pas dans le catalogue MMT géré par l'OCE).

Des dispositions suffisantes pour les échanges internes

A l'interne du SRP, ces dispositions semblent suffisantes pour garantir une capitalisation des connaissances de chacun des collaborateurs, afin de maintenir et développer la qualité de la prise en charge. Les échanges professionnels pourraient cependant être développés avec des acteurs issus d'autres services au sein de l'Hospice général (CAS) et à l'externe (ORP, prestataires privés).

2.7 Procédures et outils internes à l'HG

Procédures et fonctionnement

Une situation antérieure marquée par le manque de formalisation

Un point qui a guidé la conception du dispositif LIASI est le diagnostic d'échec du dispositif RMCAS. Selon nos informations, les pratiques en insertion professionnelle du service RMCAS étaient peu formalisées. Les collaborateurs présentaient une grande hétérogénéité dans leurs parcours, leurs formations et leurs expériences antérieures, et par conséquent dans leurs pratiques. Sans remettre en cause la qualité des prestations fournies, ce manque de formalisation présente des risques en termes de cohérence et d'égalité des pratiques et pour le pilotage institutionnel.

Un degré adéquat de formalisation des pratiques

En comparaison, on peut relever que les pratiques d'insertion du dispositif LIASI sont formalisées de manière explicite. Elles se basent sur un outil partagé et documenté, le plan de réinsertion personnalisé. En matière d'insertion professionnelle, le SRP a développé une méthodologie formalisée et partagée entre les collaborateurs, qui se traduit notamment par les outils de plan de réinsertion professionnelle et de manuel associé. Le cadre n'est pas autant formalisé que pour l'aide sociale et la délivrance des prestations financières (principes d'action, procédures). Cela est cohérent avec la nature du

travail, moins « administratif » que l'aide sociale qui est encadrée par un ensemble de normes et de réglementations.

Ressources financières

Une estimation sur la base d'expériences existantes

Les ressources spécifiques consacrées aux nouveautés introduites par la LIASI, à savoir le stage d'évaluation et les mesures de marché du travail ont été estimées dans l'Exposé des motifs de la Loi. Sur la base d'expériences d'autres contextes, le coût d'un stage d'un mois est estimé dans une fourchette entre 1'700 et 3'200 CHF par personne, tandis que le coût annuel des mesures du marché de travail devrait osciller entre 4'100 et 6'600 CHF[7]. Pour un dispositif fonctionnant à plein régime (selon les dernières informations : 150 stages, 1300 personnes suivies au SRP), cela correspond à un budget annuel de 3 à 6 millions CHF pour les stages et de 5.3 à 8.6 millions CHF pour les mesures, soit au total entre 8.3 et 15.2 millions CHF.

La gestion de ce budget, tout comme la supervision des prestataires externes qui offrent le stage et les mesures, revient à l'OCE.

Une manne financière non encore épuisée

En juillet 2013, l'OCE a fait une projection de l'engagement du budget pour l'année 2013 et estime que 60% des fonds réservés pour les MMT et 84% du budget alloué au stage LIASI seront utilisés. Ces chiffres corroborent le constat partagé, selon lequel la mesure du stage d'évaluation tourne aujourd'hui déjà presque à plein régime. Le recours aux MMT dispose par contre encore d'une manne financière importante.

Une fragilité du financement des stages d'évaluation

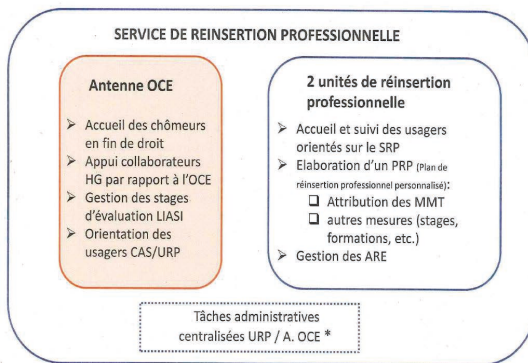
Comme mentionné dans le chapitre 2.3, du point de vue de l'EPI et de PRO, le budget alloué aux stages d'évaluation a été calculé sur une base relativement serrée. Le financement versé sur la base du nombre de stagiaires effectivement présents peut mettre ces prestataires devant une difficulté financière, étant donné le nombre important de non-présentations.

2.8 Coordination interne

Organisation interne

Présentation factuelle de l'organisation du SRP

L'organisation actuelle du service de la réinsertion professionnelle est décrite dans le schéma ci-dessous.

Figure 9 : Organisation du Service de réinsertion professionnelle (dès le 1^{er} octobre 2013)

* maintenance des inscriptions dans OAM, définition des places hebdomadaires, approbation des prises en charges financières des stages, monitoring Piasta, mails avec le SMPE, etc.

Source : Hospice Général, SRP

A l'exception de l'antenne HG-OCE, l'organisation du SRP est analogue à celle des CAS, avec un responsable d'unité qui chapeaute les différents collaborateurs. Cependant, les fonctions des collaborateurs (CRP et non pas assistants sociaux) et la répartition des tâches se distinguent des CAS.

Une répartition des tâches conforme et adaptées aux objectifs

En effet, la répartition du travail entre les assistant-e-s administratives (ASA) et les CRP est sensiblement différente afin d'optimiser la prise en charge des bénéficiaires et de dégager du temps consacré à l'insertion professionnelle pour les CRP. Une partie des tâches liées à l'octroi de l'aide financière est déléguée aux ASA, notamment la constitution des dossiers et les contacts réguliers avec les bénéficiaires qui ne concernent pas l'insertion. De notre point de vue, cette organisation est tout à fait cohérente avec les enjeux qui s'imposent au service, notamment la mission supplémentaire de suivi et accompagnement de l'insertion professionnelle des bénéficiaires.

Gestion de la transition

Montée en puissance quantitative et qualitative du dispositif

Rétrospectivement, le SRP a dû gérer la montée en puissance du dispositif. Le tableau ci-dessous indique l'évolution quantitative de la dotation en personnel, par rapport au nombre de personnes suivies.

Tableau 2 : Evolution de la dotation SRP en comparaison au nombre de personnes suivies

	févr.12	juin.13	oct.13	S2 2014
CRP	4	13	15	20
ASA	3	7	9	11
Secrétaires-réceptionniste	2	2	2	3
Total collaborateurs	9	22	26	34
Cible : nombre de personnes suivies		509	682	1'350

Source : Hospice général, SRP

On constate que le nombre de personnes suivies par collaborateur SRP (toute catégorie confondue) augmentera à la fin de la période de transition, ce qui dénote la volonté de disposer des ressources pour mettre en place de nouveaux processus, et gérer les ajustements suite aux premiers retours des bénéficiaires.

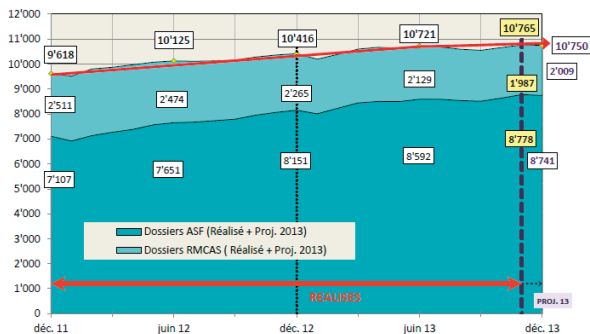
1^{er} enjeu : stabilisation du système

Du point de vue prospectif, la prochaine étape en termes de transition est l'arrivée à « plein régime » du dispositif. Selon les projections de l'Hospice et de la DGAS, la stabilisation du système sera atteinte au 2^e semestre 2014 (selon nos propres calculs, cela devra être le cas en janvier 2015, cf. chapitre 2.1). L'Hospice général devra donc disposer d'un service SRP fonctionnel pour suivre environ 1000 dossiers (équivalent 1350 personnes).

2^{ème} enjeu : gestion de la fin du régime RMCAS

En second lieu, l'institution devra gérer l'abolition du régime RMCAS transitoire. Selon le règlement d'exécution, les bénéficiaires du RMCAS sont définis comme dernier dans l'ordre de priorité de l'accès au dispositif. Selon la conception initiale, les bénéficiaires du RMCAS devaient progressivement sortir de l'aide sociale, par un retour en emploi. Or, les projections se sont révélées trop optimistes. Le nombre de sorties des bénéficiaires est resté faible. Entre la moitié de l'année 2012 et la fin 2013, le volume de dossier RMCAS est passé d'environ 2500 à environ 2000 (cf. Figure 10). L'Hospice général estime le nombre des bénéficiaires RMCAS transitoire à 1500 à début 2015. Cette population s'est révélée, en moyenne, assez éloignée d'un retour en emploi. En outre, les bénéficiaires n'ont pas accès aux mesures du catalogue OCE qui soutiendrait leur retour en emploi.

Figure 10 : Évolution 2011-2013 des dossiers de l'Action sociale



Source : Flash mensuel statistique de l'Hospice général[14]

Communication et échanges

Réalisations en matière de communication

Le SRP a entrepris plusieurs mesures de communication aux autres services, afin de présenter son champ d'action et les enjeux de l'insertion professionnelle. Il organise ainsi régulièrement des séances d'information auprès des CAS afin de présenter [15] :

- le dispositif LIASI
- l'organisation du SRP et son modèle d'intervention (répartition des tâches)
- les outils internes (Plan de réinsertion professionnelle)
- les moyens à disposition : catalogue de mesures OCE et autres mesures

Enjeu : développer une culture de l'insertion professionnelle dans l'ensemble de l'HG

Il semble judicieux de s'assurer que les intervenants dans les CAS (AS) comprennent bien les enjeux du SRP. En effet, l'insertion professionnelle est une nouvelle mission définie pour l'ensemble de l'Hospice général, Cette mission dépasse donc le SRP. Les autres unités doivent également intégrer la nouvelle mission d'insertion professionnelle, même si elle n'est pas au centre de leurs pratiques professionnelles. Comme nous l'avons déjà cité, les AS ont un rôle à jouer dans la détection du moment opportun pour orienter les bénéficiaires vers le stage d'évaluation et potentiellement le SRP. Cette détection doit se baser sur une connaissance adéquate de ce que le SRP peut proposer. Ceci permettra également de ne pas susciter chez les bénéficiaires des attentes erronées ou démesurées. En outre, il faut pouvoir mettre en place un discours cohérent entre les unités et donc tout au long du parcours – du point de vue du bénéficiaire. Selon les indications transmises, ce niveau d'information est très variable au sein du personnel des CAS.

2.9 Coordination externe

Coordination HG-prestataires pour le stage

Cadre législatif et réglementaire

RIASI, art 23C :

1 Le service collabore étroitement avec le service des mesures pour l'emploi de l'office cantonal de l'emploi pour la mise en place, l'évaluation continue et l'adaptation du stage d'évaluation à l'emploi. Cette collaboration intervient de la manière suivante :

- a) le service des mesures pour l'emploi est responsable de la relation contractuelle avec le ou les prestataires;
- b) l'évaluation de la prestation et la décision d'éventuelles adaptations se font conjointement entre le service et le service des mesures pour l'emploi;
- c) le service gère directement l'utilisation des places auprès des prestataires et doit être en mesure de renseigner le service des mesures pour l'emploi sur l'utilisation de la prestation en temps réel;
- d) le service est l'interlocuteur unique du ou des prestataires pour ce qui est du suivi individuel de chaque bénéficiaire.

Des contraintes importantes pour la mise en place de la prestation

Pour la mise en place du dispositif, il a été décidé de débiter par un seul partenaire - les EPI - capable de répondre dans un délai très court aux besoins de la DGAS et l'Hospice général. Ce prestataire s'est vu confronté à différentes difficultés durant la phase de démarrage, avec notamment une grande insatisfaction des stagiaires envers les conditions de travail et, pour une partie d'eux, l'inadéquation des tâches à effectuer avec leur profil et leurs compétences. Différentes parties associent cette période de démarrage avec un effet négatif sur l'image tant des stages (et par extension l'EPI) que du dispositif en tant que tel.

Un montage complexe, mais favorisé par l'adhésion et l'expérience de l'OCE

Il convient de souligner que la formalisation des relations dépasse les responsabilités de l'Hospice général. En effet, l'OCE est également impliqué en tant que service répondant au niveau de l'Etat. Cette solution a été privilégiée, car elle permet de capitaliser l'expertise de l'OCE et du service responsable (SMPE) dans la gestion des mesures, le stage étant géré comme une mesure MMT. Ce qui fait sens, notamment car les prestataires proposaient déjà des mesures d'évaluation pour les bénéficiaires de l'OCE. L'OCE est ainsi responsable des aspects financiers. L'Hospice général souligne

la grande souplesse dont a fait preuve le SMPE, qui est un des facteurs de réussite identifié pour ces premières années de mise en œuvre du dispositif [2].

Une volonté partagée de développer le bassin de prestataires

Actuellement, la situation a évolué, PRO a également développé une mesure LIASI avec environ 25 places à disposition. Cependant, les différents acteurs soulignent qu'une extension supplémentaire de l'offre, au sein des prestataires actuels ou auprès d'un nouveau prestataire, serait intéressante, afin d'accroître la variété des activités proposées dans les stages.

Une insatisfaction des prestataires sur la délégation

La relation avec les prestataires a été, durant les premiers mois, marqué par une intervention régulière et forte des partenaires. En effet, notamment face aux réactions négatives des bénéficiaires, l'Hospice général et la DGAS sont régulièrement intervenus au niveau opérationnel, avec des requêtes sur le contenu et l'organisation des stages proposés par les prestataires. Ce degré élevé d'intervention a pu être source de tensions, mais a été reconnu comme inhérent à l'introduction d'un nouvel instrument, qui plus est attise une forte attention publique.

Coordination avec l'OCE concernant les mesures du marché du travail

Cadre législatif et réglementaire

RIASI, art 23C :

2 Le service collabore avec le service des mesures pour l'emploi pour l'évaluation, l'adaptation et l'octroi des mesures professionnelles. Cette collaboration intervient de la manière suivante :

a) le service des mesures pour l'emploi est responsable de la relation contractuelle avec les prestataires de mesures;

b) l'évaluation des mesures et leurs éventuelles adaptations relèvent de la responsabilité du service des mesures pour l'emploi mais peuvent se faire sur demande et conjointement avec le service;

c) le service est compétent pour l'octroi des mesures;

d) le service est l'interlocuteur des prestataires pour ce qui est du suivi individuel de chaque bénéficiaire dans les mesures.

3 Le service pilote l'ensemble des flux, des délais, et des trajectoires individuelles. A cet effet, il met en place des instruments de monitoring et de reporting appropriés. Les statistiques et indicateurs de résultat sont établis trimestriellement et communiqués au département de la solidarité et de l'emploi.

- Une collaboration aussi régulière qu'importante
- Comme mentionné préalablement, la collaboration entre l'Hospice général et l'OCE est aussi régulière qu'elle est importante. Elle touche aux procédures de passage des personnes en fin de droit de chômage vers l'aide sociale (cf. chapitre 2.2), à la gestion opérative du stage d'évaluation (cf. chapitre 2.3) ainsi qu'à la mise à disposition des mesures du marché de l'emploi (cf. chapitre 2.5).
- Des adaptations réglementaires et procédurales rendues nécessaires
- L'ouverture d'accès à Plasta pour des collaborateurs de l'aide sociale a nécessité d'obtenir une autorisation extraordinaire de la part du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco). D'autre part, il a été nécessaire de donner au SRP un accès à la base de données fédérale Plasta, et d'introduire une procédure de double suivi administratif des usagers du SRP, via Plasta pour les MMT et via Progrès pour le suivi social HG.
- Afin de pouvoir bénéficier des MMT, chaque personne inscrite au SRP doit l'être également dans Plasta, en ouvrant un délai-cadre (sans droit aux indemnités). De ce fait, les bénéficiaires du SRP sont comptabilisés en tant que chômeurs genevois dans les statistiques nationales. Ce modèle, s'il comporte toujours une certaine lourdeur administrative, présente un énorme avantage pour les bénéficiaires vis-à-vis de l'ancien régime RMCAS, puisque le conseiller SRP intervient en interlocuteur unique malgré la participation en coulisse de l'OCE.
- OCE avec double rôle de facilitation et contrôle
- Envers le SRP, l'OCE occupe donc une double fonction de facilitateur, par le biais du SMPE, pour l'accès aux MMT, et d'autorité pour veiller à la bonne utilisation de la base de données fédérale Plasta. C'est à ce titre qu'il estime être habilité à imposer au SRP certaines exigences s'appliquant aux ORP, notamment en ce qui concerne la vérification des recherches d'emploi effectuées par les demandeurs d'emploi.
- Des insuffisances dans l'emploi de Plasta par le SRP
- Un certain nombre d'insuffisances ont ainsi été constatées auprès du SRP et évoquées par l'OCE. Il lui est ainsi reproché de ne pas porter une attention suffisante à une saisie précise et exhaustive des champs Plasta, sans doute en raison de la charge administrative et des doublons qu'ils peuvent faire avec le logiciel Progrès. Les recherches d'emploi, qui constituent l'épine dorsale du suivi dans les ORP, ne sont pas renseignées dans Plasta par le SRP. Les lacunes et imprécisions qui en résultent s'avèrent préjudiciable pour l'OCE, notamment dans sa tâche de monitoring, mais aussi dans ses pourparlers avec le seco en faveur de la poursuite du partenariat établi avec l'HG.
- Une collaboration jugée positive dans l'évaluation interne de l'HG
- « Confronté à un service qui fait face à une constante augmentation de bénéficiaires, il reste difficile de prévoir les besoins en MMT. Mais il faut relever que l'OCE a fait preuve d'une attitude compréhensive, acceptant de se baser sur des projections linéaires, et son investissement pour permettre au SRP de disposer des moyens adéquats pour*

l'octroi des mesures a été et reste un des facteurs de succès pour la mise en œuvre du dispositif LIASI.

(...) A ce jour, et selon notre appréciation, le SRP fonctionne bien et collabore activement avec les partenaires de l'insertion professionnelles, en particulier l'OCE. Les collaborateurs expriment régulièrement leur motivation et s'investissent dans l'intégration de leurs nouveaux collègues et le développement d'une expertise commune. Par ailleurs, les sorties vers l'emploi sont régulières et encourageantes. Le SRP doit cependant maintenir et développer ses connaissances par rapport aux besoins du marché du travail et renforcer ses contacts avec les employeurs ».[2]

2.10 Pilotage du dispositif

Comité stratégique

Des comités
stratégique et
opérationnel
multipartites

Un comité stratégique composé de la Secrétaire générale du Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS), de membres de la Direction générale de l'action sociale (DGAS), de l'Office cantonal de l'emploi (OCE) et de l'Hospice général, ainsi que de la direction de PRO et des EPI, a été désigné par le Secrétariat général pour fédérer l'orientation stratégique du dispositif LIASI et la collaboration interinstitutionnelle que celui-ci exige. Un organe de suivi réunit les mêmes institutions, avec des représentants disposant de connaissances idoines de terrain, lequel assure la collaboration interinstitutionnelle sur une base plus régulière et prépare les discussions relevant du comité stratégique. Une note interne du 17 juin 2013 décrit les rôles et responsabilités respectifs du comité stratégique et du comité de suivi[16].

Un pilotage
stratégique
pleinement
opérationnel

D'un avis partagé par les membres du comité stratégique, celui-ci est pleinement opérationnel et en mesure de remplir sa mission, ceci malgré la multiplication des acteurs et des responsabilités (responsabilité stratégique et politique assumée par l'Etat de Genève, gestion opérationnelle sous la responsabilité de l'Hospice général, et une implication de deux entités étatiques, DGAS et OCE). Ainsi, comme en témoigne la lecture de sa feuille de route, cet organe s'est saisi très rapidement des questions épineuses de la mise en œuvre du dispositif, telles le choix des modalités du stage d'évaluation (cf. chapitre 2.3).

Un suivi opérationnel
fonctionnel, qui demande
à être complété

Un jugement tout aussi positif revient au comité de suivi, qui se montre capable d'un travail collaboratif constructif, proche du terrain et pertinent. Certaines personnes relèvent toutefois la nécessité de compléter ce comité par un groupe réunissant des

membres du SRP, du SMPE, des prestataires des stages et du groupe d'orientation, et qui discute des protocoles de collaboration à prévoir pour une gestion efficace et rationnelle du parcours LIASI, ceci à partir de dossiers concrets.

Données et système d'indicateurs

Présentation des indicateurs en place

D'entrée, il convient de souligner que les organes stratégiques et opérationnels du dispositif n'ont pas ménagé les efforts pour produire et disposer de données de monitoring étendues et pertinentes. Ainsi, différents systèmes de monitoring statistique ont été introduits pour permettre un suivi et un pilotage éclairé du nouveau dispositif ainsi que des modalités de son introduction progressive sur la période de transition 2012-2015. Il s'agit pour l'essentiel des outils suivants :

Figure 11 : Système d'indicateurs en place

Type d'indicateurs	Description	Origine données	Récurrence	Situation actuelle
Indicateurs d'impacts globaux				
Indicateurs macro - impact global	Indicateurs relatifs aux effets de la LIASI, portant sur l'ensemble des dossiers ASOC	Progrès	Trimestriel	Préparé par le groupe de travail et adopté par le comité stratégique en juin 2013, renseigné depuis 2013
Indicateurs de mise en œuvre				
Indicateurs additionnels relatifs à la performance	Indicateurs permettant de suivre l'évolution des dossiers SRP en comparaison aux autres unités; touchant aux flux et aux volumes de dossier dans les différentes étapes du dispositif (entrée, check-list, stage, orientation et suivi SRP)	Progrès et Plasta	Mensuel	Préparé par le groupe de travail et adopté par le comité stratégique en juin 2013, en partie déjà renseigné dans le monitoring mensuel de l'HG; le nouveau jeu d'indicateur est actuellement en préparation à l'HG
Indicateurs relatifs au stage	Indicateurs permettant de suivre l'évolution des dossiers SRP en comparaison aux autres unités; touchant aux flux et aux volumes de dossier dans les différentes étapes du dispositif (entrée, check-list, stage, orientation et suivi SRP)	EPI et PRO	Annuel	Défini par la DGAS en juin 2013 et renseigné pour l'année 2013 (sous une forme pas entièrement uniforme entre EPI et PRO)
Indicateurs relatifs aux mesures d'insertion professionnelle	Indicateurs additionnels relatifs à l'utilisation des MMT de OCE par le SRP	Plasta	Ponctuel	Indicateurs proposés et renseignés par l'OCE, dans le cadre de l'évaluation intermédiaire des MMT de juin 2013

Un système de données complexes	L'élaboration de ce système d'indicateur s'est avéré laborieux, puisqu'il s'appuie sur plusieurs bases de données (Progrès de l'Hospice général et Plasta de l'OCE, ce dernier étant hébergé et piloté auprès de la Confédération). Le choix des indicateurs s'est aussi avéré difficile, puisqu'il a tendance à cristalliser les conceptions parfois divergentes sur le fonctionnement et les effets souhaités du dispositif.
Validation par le comité stratégique de 5 indicateurs-clefs	Cela étant, le groupe de travail constitué à cette occasion a trouvé un terrain d'entente avec le choix de cinq indicateurs-clefs d'impact, portant sur la capacité du dispositif LIASI à améliorer globalement la réinsertion sociale et professionnelle des personnes prises en charge au sein de l'Hospice général.
Définition d'indicateurs additionnels	Une longue série d'indicateurs additionnels a été définie, en relation avec les conditions d'introduction et de mise en œuvre du dispositif à partir de 2012. Il s'agit là d'indicateurs qui permettent d'apprécier la mise en place effective, la rationalité dans la gestion des dossiers, la conformité du dispositif en regard des intentions initiales etc. Si ces indicateurs ne mesurent pas l'impact à proprement parler, ils sont par contre d'une très grande importance dans le suivi opérationnel en phase d'introduction et permettent d'apporter précocement des ajustements et optimisations.
Globalement, un système d'indicateur utile et complet	Le système d'indicateurs peut dans l'ensemble être jugé comme utile et complet. Il couvre les principaux enjeux opérationnels et se présente ainsi comme un instrument de pilotage adapté aux enjeux. Avant de pouvoir devenir entièrement effectif, le système devra encore franchir un certain nombre d'obstacles qui sont autant de points de vigilance à relever dans ce contexte :
Absence de vue d'ensemble	Avec une production des données par une multitude d'acteurs (HG, OCE, prestataires), il est aujourd'hui difficile d'obtenir une vue d'ensembles des indicateurs. Si le référentiel existe en principe (celui adopté par le comité stratégique), les rapports de monitoring n'y font pas référence de manière explicite et uniforme et utilisent les indicateurs parfois avec un manque de rigueur. Il devient alors difficile d'apprécier l'atteinte des objectifs et de faire une interprétation univoque des résultats.
Certains indicateurs sans liens clairs avec des hypothèses	A ce propos, il convient également de relever que certains indicateurs ont été définis sans avoir explicité l'hypothèse qu'ils cherchent à vérifier. L'interprétation devient difficile, voire ambiguë, comme le tendent à démontrer certains indicateurs produits dans le monitoring mensuel de l'HG (groupe d'indicateurs 3 : SRP via les données Plasta de l'OCE). Or un indicateur utile doit définir clairement ce qu'il compte vérifier (hypothèse) et présenter une valeur – cible qui permette d'apprécier le résultat en termes d'atteinte d'objectifs.

Un système d'indicateurs non encore effectif, fragilisant le pilotage stratégique

Lors de la réalisation de l'évaluation intermédiaire, seulement une partie des indicateurs était déjà chiffrée et ainsi disponible à l'analyse. Ainsi, les données dont dispose le comité stratégique à la fin 2013 sont partielles, d'une interprétation parfois difficile. Un contact avec un responsable d'analyses auprès de l'HG a permis d'identifier un certain nombre d'obstacles d'ordre technique pour produire certains indicateurs souhaitables.

Des lacunes à combler de manière prioritaire

La base de données Progrès des dossiers HG n'a intégré des champs de dates que pour certaines actions très ponctuelles, à savoir l'évaluation (personne venue s'entretenir pour la première fois avec le service compétent, cela correspond à la date d'entrée à l'HG), date de 1ère prestation financière, date de signature du CASI (Progrès), date du stage d'évaluation. Il manque donc plusieurs dates pertinentes pour étudier le parcours au sein du dispositif LIASI, comme l'inscription au stage et l'entrée au SRP.

Il manque par ailleurs toute information standardisée sur le parcours antérieur à l'inscription à l'HG : il n'est ainsi possible de différencier les parcours dans le dispositif LIASI que selon les modalités « nouvelles situations » (OCE et personnes nouvellement inscrites à l'HG confondues) et « autres situations » (personnes déjà inscrites à l'HG), ce qui appauvrit fortement la force explicative des analyses.

La consolidation du système de monitoring doit ainsi être considérée comme prioritaire. Cela comprend, entre autres, la définition de nouveaux champs de saisie dans les bases de données de l'HG ainsi que l'utilisation uniforme et systématique de ceux-ci par le personnel.

3. Conclusions et recommandations

Organisation des conclusions Ce chapitre détaille les conclusions tirées de notre évaluation, fondées sur notre propre appréciation, dans une vision globale du dispositif et de l'agencement entre ses composantes. Nous avons organisé ces conclusions sous la forme d'un ensemble de constats, qui intègrent directement les recommandations et propositions d'ajustement. Relevons que l'accent a été volontairement mis dans cette conclusion sur les aspects un peu critiques, méritant réflexion et pouvant potentiellement conduire à des adaptations dans la mise en œuvre du dispositif LIASI.

3.1 Regard sur le système : les enjeux de fond découlant d'une considération des flux

Important phénomène de présélection : 23% arrivent au SRP En considérant les flux 2013 dans le dispositif, on constate que chacune des étapes remplit bien sa fonction de filtre prévu dans le concept initial. Les trois étapes de la check-list, du stage et de l'orientation font chacune considérablement diminuer le nombre de personnes et seuls une personne sur quatre (23%) qui est entrée en 2013 dans le dispositif a finalement été prise en charge par le SRP.

Une pratique avec des effets collatéraux non négligeables Un premier bilan s'impose à partir de ces chiffres : il y a dans ce système un important taux de « passage à vide », éventuellement justifié et même recherché par le concept, mais qui peut entraîner, sur le plan individuel et humain, un épuisement et une démotivation qu'il ne faut pas négliger.

Un phénomène avec un enjeu humain Le concept de base, qui cherche à établir la distance à l'emploi par la seule mise en situation, n'est ici pas remis en question, mais l'effort consenti, sur un plan collectif et individuel, pour le mettre en pratique reste très important et appelle à des considérations de fond. On peut en particulier s'interroger s'il n'existe pas des moyens plus simples pour pouvoir écarter plus précocement certaines personnes du dispositif, dont la probabilité d'être accueilli au SRP doit être jugée comme faible, ceci au nom d'un certain pragmatisme.

Cette discussion a actuellement lieu en lien avec certains critères de la check-list, notamment dans son application auprès des bénéficiaires des CAS, et elle mérite d'être menée à la lumière des chiffres produits. Nous reviendrons sur cette question ultérieurement.

Un dispositif de stage surdimensionné dès 2015 La projection des flux dès 2015 soulève également certaines interrogations, puisqu'elle met en évidence un probable surdimensionnement du nombre de places de stages en

regard de la taille souhaitée du SRP. Ceci peut poser un problème en termes de rationalité et demandera vraisemblablement un ajustement.

Les conséquences possibles d'une adaptation de l'équilibre

En réalité, la réflexion sur l'ajustement qui s'imposera révèle de nombreux enjeux sous-jacents. Dans un premier temps, on constatera que les parties prenantes peuvent en particulier prendre influence sur les flux suivants :

- Le nombre de personnes qui sont envoyées vers le dispositif depuis les CAS : Cela concernant autant des pratiques au sein des CAS de « repérage » des personnes avec une évolution favorable sur le plan professionnel, de nature plus qualitative et subjective, que l'introduction de critères formels dans la check-list Aujourd'hui, seuls environ 40% des candidats du CAS remplissent les critères de la check-list.
- Le nombre de personnes qui sont orientées vers le SRP à la suite du stage : Aujourd'hui, ce nombre est essentiellement déterminé par les prestataires externes, dont le bilan est suivi presque systématiquement par le groupe d'orientation.

Tout changement de pratique introduit toutefois aussi des effets secondaires qui demandent à être maîtrisés. On peut ainsi soulever certains enjeux à prendre en compte.

- Une augmentation du nombre de candidatures provenant des CAS contribuera a priori à une augmentation des entrées dans le SRP et du volume global de celui-ci.
- A contrario, une sélection plus stricte par le groupe d'orientation doit être faite sur la base d'un argumentaire clair, lui permettant de s'écarter plus des avis exprimés dans le bilan de stage. Or un tel changement demanderait non seulement un questionnaire des critères de sélection à l'œuvre, mais également une modification importante de la procédure, en donnant au groupe d'orientation les moyens et la capacité de se forger une opinion propre sur les candidats, ce qui n'est aujourd'hui pas le cas.
- Le cas échéant, un tel resserrement de l'entonnoir au niveau de l'orientation contribuera à augmenter le nombre de « passages à vide » dans le dispositif, qui doit être considéré, comme dit préalablement, comme un facteur d'usure et de démotivation pour les personnes touchées et doit donc être maintenu à un niveau acceptable.

Recommandation 1 : Prévoir pour 2015 la recherche d'un nouvel équilibre des flux, recherche aux enjeux stratégiques

En toute évidence, le comité stratégique devra se prononcer sur les équilibres quantitatifs à chercher dans le dispositif à partir de 2015. Comme suggéré plus haut, la discus-

sion à mener aura tout avantage de confronter différentes perspectives, en partie indépendantes l'une de l'autre mais néanmoins imbriquées :

- Une attention portée sur l'efficacité du dispositif, en veillant à avoir un système de stage bien proportionné par rapport au SRP
- La nécessité de partir d'une réflexion de fond sur la population prise en charge au sein du SRP et, par déduction, sur les critères de sélection précis à l'œuvre aux différentes étapes
- Les conditions pour assurer une application uniforme des critères par les différentes parties prenantes

3.2 Une check-list dont le rôle demande à être clarifié

L'entrée dans le dispositif repose sur la passation de la check-list

Au niveau de l'entrée dans le dispositif, le système mis en place par l'Hospice général repose sur la passation d'une check-list, uniforme quelle que soit le « point d'entrée ». A fin décembre 2013, la passation est exhaustive pour les populations issues de la fin de droit chômage et les nouvelles situations (aide sociale). Si le contenu de cette check-list permet une appréciation objective, on peut relever tout de même qu'elle contient des critères qui remplissent plusieurs fonctions. En effet, au-delà de la vérification de la disponibilité, la check-list introduit une évaluation a priori de la distance à l'emploi, une vérification de la motivation au stage, voire sert également à la gestion des flux. Elle dépasse donc clairement les intentions prévues par la loi qui était d'apprécier à ce stade uniquement la disponibilité, l'évaluation de la distance à l'emploi étant effectuée lors du stage.

Passerelle depuis le CAS comme enjeu stratégique pour le dispositif

La question de l'entrée dans le dispositif des bénéficiaires suivis dans un centre d'action sociale est cruciale. Sur la période de transition en cours, nous n'avons pas pu identifier des consignes claires et appliquées de manière uniforme dans les CAS quant aux pratiques d'orientation des bénéficiaires vers le dispositif LIASI. Il est ainsi difficile d'apprécier globalement l'application de la check-list dans ce contexte. Dans des cas relevés, les CAS vont au-delà d'une application stricte de la check-list. Un processus de présélection s'est mis en place pour gérer l'entrée dans le dispositif, qui comprend une appréciation ex ante de la distance à l'emploi.

Une appréciation ex ante de la distance à l'emploi

D'un point de vue externe, il semble inévitable et même souhaitable que l'orientation vers le dispositif faite par les AS des CAS tienne compte de leurs connaissances et appréciation qualitative de la situation des personnes à leur charge. Pour éviter qu'une telle appréciation soit trop fortement marquée par l'AS et qu'il existe une équité de trai-

tement indépendamment des AS, elle doit être explicitée et organisée de manière uniforme dans l'ensemble des services.

A l'heure actuelle, sont concernés uniquement les bénéficiaires émargés à l'aide sociale avant l'introduction de la loi. Cependant cette passerelle concerne également la possibilité, prévue légalement, pour les personnes initialement orientées vers un CAS, de solliciter une nouvelle inscription au stage. Il en découle ainsi une nouvelle responsabilité, peu cadrée au niveau réglementaire, pour les assistants sociaux d'identifier le bon moment pour guider les bénéficiaires vers le dispositif d'insertion professionnelle. Ceci rendra d'autant plus nécessaire une réflexion partagée sur les critères de présélection.

Recommandation 2 : Investiguer, expliciter et uniformiser les pratiques de « présélection » au sein des CAS

A l'heure actuelle, les pratiques des AS et des différents CAS ne sont pas documentées. Celles-ci devraient être mieux connues, afin de pouvoir se prononcer sur leur adéquation. Cela permettra dans un deuxième temps de se positionner sur une formalisation des pratiques. A quels impératifs doivent répondre ces pratiques ? Sont-elles uniquement basées sur une appréciation de l'employabilité ou du bénéfice attendu des mesures ? Les considérations de flux et d'engorgement potentiels doivent-elles également être prises en compte ?

Par ailleurs, une bonne compréhension des tenants et aboutissants du dispositif SRP auprès des CAS ne peut qu'augmenter la pertinence de l'orientation et doit donc être absolument promue.

3.3 Des conditions-cadres pouvant porter atteinte à l'utilité du stage

Cohabitation
d'une pluralité de
perceptions du
stage

En principe, le stage d'évaluation doit permettre d'observer les bénéficiaires dans l'exercice d'une activité professionnelle et d'élaborer un bilan comprenant observations et recommandations. Dans la réalité, le stage est bien plus qu'un lieu privilégié d'observation, puisqu'il déclenche de nombreuses réactions auprès des bénéficiaires, activation vers le marché du travail dans le meilleur cas, rejet dans le pire.

On constate en particulier que le caractère systématique du stage, voulu par le législateur, est difficilement applicable et qu'il n'est pas un garant pour que le stage s'apparente aux conditions du marché du travail. Dans ce contexte, on peut regretter que les parties prenantes n'aient pas cherché à étudier et à mettre en évidence les ré-

sistances, pour mieux comprendre les motifs à l'œuvre et pour mener une discussion en connaissances de cause sur les conditions pratiques à rechercher dans le stage.

Les dernières discussions relèvent un accord entre les partenaires de vouloir rendre le stage plus accessible et attrayant, de manière à augmenter l'adhésion. Un certain nombre d'arbitrages doivent en particulier être faits à la lumière de la fonction du stage : faut-il maintenir le caractère obligatoire, faut-il diversifier les types de stage, faut-il rendre le stage plus confrontant avec le marché de l'emploi etc. ?

Des ajustements effectués, avec une bonne adhésion au final

Le feedback des bénéficiaires a été assez négatif dans un premier temps. Aujourd'hui encore, les taux de non-présentation et d'abandon élevés donnent à penser que le stage soulève auprès des bénéficiaires des interrogations et inquiétudes. La DGAS et ses partenaires ont toutefois ajusté le stage en conséquence pour répondre à ces insatisfactions, en introduisant notamment une plus grande diversité de tâches à effectuer.

Malgré les critiques et résistances de la part de certains bénéficiaires, le stage n'est en soi pas remis en cause par ceux-ci du moment qu'ils le réalisent. On constate même une bonne adhésion aux bilans de stage, ce qui souligne tout de même son intérêt, même dans les conditions actuelles (évaluation centrée sur le savoir-être, peu de diversité dans les activités).

Recommandation 3 : Clarifier les objectifs du stage

Dans un premier temps, il convient d'explicitier et de se mettre d'accord sur la finalité des stages, en faisant de véritables choix et arbitrages. A cet effet, il peut être utile de disposer d'une meilleure connaissance sur les profils et les motifs de non-présentation et d'abandon des stages par une partie des bénéficiaires, tout en étudiant leur parcours ultérieur (sortie HG, retour CAS etc.). Cela permettra de mieux connaître la réalité de l'effet « repoussoir » et de prendre une décision éclairée.

Recommandation 4 : Favoriser l'adhésion au stage

L'évaluation démontre clairement que l'effectivité et l'utilité des stages en tant que lieu d'observation privilégiée dépend d'une forte adhésion des bénéficiaires, ce vers quoi le travail d'information et d'accompagnement en amont des stages doit impérativement travailler. Les conditions suivantes peuvent s'avérer déterminantes :

- Avoir une information claire sur le stage et utilisée par tous dans la recherche d'une adhésion des bénéficiaires
- Orienter le discours et l'argumentaire vers les facteurs incitatifs (accès MMT) plutôt que les facteurs contraignants (obligations légales)

Recommandation 5 : Assouplir le caractère obligatoire du stage

Si l'optique du stage est définitivement centrée sur la réalisation de l'évaluation du potentiel de réinsertion professionnelle, voire sur l'activation des bénéficiaires, alors il faut revoir son caractère obligatoire. Cette question occupe d'ailleurs le comité stratégique depuis longtemps et il est envisagé, à juste titre, de prévoir certaines exceptions dans le caractère contraignant du stage.

Un tel assouplissement nécessiterait toutefois de fixer des critères précis afin d'apprécier pour chaque personne si le stage va apporter une plus-value. Sur la base des retours d'expérience, l'HG propose les conditions de dispense suivantes : personnes bien formées, ayant déjà suivi des mesures permettant d'évaluer la distance à l'emploi ou ayant effectué un emploi en gain intermédiaire[2].

La mise en place d'un stage alternatif pour les personnes plus proches de l'emploi pourrait constituer une solution complémentaire. Les personnes identifiées par les critères ci-dessus pourraient suivre un autre type de stage qui irait plus loin dans la confrontation au marché de l'emploi. Le poids donné à l'établissement d'un projet professionnel serait plus important que l'appréciation d'un savoir-être adapté à la reprise d'une activité professionnelle. Il faut toutefois relever que de tels stages sont déjà proposés dans le cadre des mesures du marché du travail.

Recommandation 6 : Diversifier les types de stages, par l'ouverture à un nouveau prestataire

En accord avec la demande des prestataires actuels, on pourrait envisager une certaine diversification des types de stage. Cela passerait également par l'ouverture à un nouveau prestataire. Celui-ci pourrait proposer des stages avec des activités différentes de celles déjà couvertes par les EPI et PRO. En outre, l'ouverture à un autre partenaire répond à des aspects plus opérationnels (apaiser les relations avec les partenaires, mieux pouvoir gérer les flux et les volumes à disposition).

Une communication adéquate permettra d'éviter de donner l'impression de pouvoir offrir une place de stage en parfaite adéquation avec le profil de compétences des bénéficiaires (évaluation du savoir-être reste au centre).

Recommandation 7 : Mettre en place des conditions adaptées pour les prestataires

L'effectivité et l'utilité des stages sont également conditionnées par le contexte de travail des prestataires, qui doit surmonter certaines faiblesses aujourd'hui constatées :

- Assurer un encadrement de qualité des stagiaires et donc des ressources suffisantes à disposition des prestataires
- Donner aux prestataires une marge de manœuvre dans l'organisation du stage, afin de maintenir la motivation des prestataires et d'assurer ainsi une bonne appropriation de l'instrument par les maîtres de stage

3.4 Une orientation des bénéficiaires prenant entièrement appui sur le stage, avec un manque de recul pour juger de sa pertinence

Quelle cohérence entre les recommandations des prestataires et l'orientation

Les pratiques d'orientation suite au stage sont gérées par l'antenne HG-OCE. Elles sont peu documentées. Un des enjeux qui apparaît à ce stade est la cohérence entre les recommandations émises par les prestataires de stage, et l'évaluation du groupe d'orientation qui détermine l'orientation vers un CAS ou vers le SRP. Le cadre conceptuel fixe clairement la responsabilité pour l'Hospice général. Mais cette évaluation et orientation est dépendante des informations recueillies par d'autres, les plus importantes étant les observations en stage. Globalement, le choix qui a été fait de recourir à des prestataires externes semble adéquat. Les évaluations réalisées par les prestataires sont évidemment perfectibles, mais il n'y a pas lieu de remettre en cause fondamentalement cette délégation de l'évaluation.

Une orientation entièrement basée sur le bilan de stage

Dans les pratiques effectives, on constate que les recommandations des prestataires sont largement suivies par le groupe d'orientation (environ 90% des cas). Ce dernier donne donc pleine confiance aux prestataires, il en est toutefois aussi largement dépendant et ne peut véritablement porter un regard critique sur la pertinence du bilan. S'ils n'ont pas moyen d'intervenir dans l'orientation, les conseillers SRP constatent cependant a fortiori une tendance des prestataires à dresser un bilan trop optimiste sur la distance à l'emploi et le projet professionnel ; cela peut être dû au manque de connaissance du marché de l'emploi et de la réinsertion professionnelle.

Une orientation qui ne subit pas de pression externe

Rien n'indique à ce stade que les pratiques d'orientation soient influencées par la nécessité de gérer les flux à l'entrée au SRP. On ne peut toutefois pas exclure que des considérations de ce type puisse exercer une pression sur le groupe d'orientation, ce qui doit être évité impérativement. En effet, une éventuelle gestion du flux doit être me-

née à l'entrée dans le dispositif et non lors de l'orientation.

Recommandation 8 : Intensifier les contacts entre institutions sur les dossiers

La clef pour une optimisation des bilans réalisés par les prestataires, comme le suggèrent certains échos provenant du SRP, réside sans doute dans l'intensification des échanges entre professionnels et entre institutions. Des espaces de coordination sont déjà prévus au niveau stratégique, mais il faudrait développer plus précisément les échanges opérationnels entre SRP et prestataires, éventuellement aussi avec d'autres milieux (ORP, SMPE, etc.), en travaillant sur des cas concrets.

3.5 Un SRP fonctionnel et apprécié, avec des spécificités au sein de l'HG qui restent à préciser et à communiquer

Le suivi par le SRP est adéquat, personnalisé et fondé sur les informations Le suivi proposé par le Service de la réinsertion professionnelle correspond aux prescriptions légales. La prise en charge est fondée sur un plan de réinsertion, dont le degré de formalisation est adéquat. Il fixe des étapes qui cadrent le parcours, tout en permettant un suivi personnalisé, qui réponde aux besoins spécifiques des bénéficiaires. L'élaboration du plan capitalise les informations à disposition, notamment grâce à l'accès aux données de l'OCE (système PLASTA). On pourrait cependant aller plus loin dans la transmission d'une information structurée de la part de l'OCE, sous forme d'un bilan de période rédigé par le conseiller ORP.

Un appui par l'OCE sans reproche On relèvera, sur un plan institutionnel, l'appui sans faille de la part de l'OCE dans la phase de mise en place du SRP, qui a contribué au développement du service dans de très bonnes conditions. Le pari des synergies et de l'efficience a ainsi été entièrement relevé (efficience).

Utilisation des MMT similaire aux pratiques des ORP L'emploi des MMT par le SRP ne se distingue pas beaucoup des pratiques des ORP. Cela peut être interprété comme un signe clair d'une bonne appropriation des outils mis à disposition par l'OCE. Toutefois, il faudra s'interroger – à moyen terme – si le profil du public pris en charge par les SRP est aussi proche de celui des demandeurs d'emploi à l'OCE ou si, au contraire, leurs spécificités ne motivent pas l'emploi d'autres mesures. Les données disponibles ne permettent pas d'y répondre à ce stade.

Le SRP en quête d'une identité propre et distincte En tant que nouveau service avec de nouvelles prestations au sein de l'HG, le SRP demande encore à être mieux décrit et mieux connu quant à sa population, sa particularité, son accès. A ce propos, on constate encore certaines ambiguïtés dans le discours au sein de l'HG portant sur le SRP et son public-cible : ce dernier se différencie-t-

il uniquement par sa grande proximité du marché de l'emploi ou peut-il aussi réunir en son sein des personnes a priori éloignées du marché du travail mais pouvant tirer un profit important du recours aux MMT ? S'il est clair pour le SRP que seule la proximité du marché du travail compte, il est en effet difficile de communiquer cette nuance auprès des CAS. Pour l'instant, l'HG manque par ailleurs encore cruellement de données lui permettant de mieux comprendre la population au SRP (provenance, profil) et de communiquer ces informations tant à l'interne qu'envers les partenaires.

Lacunes à comble pour les outils

Enfin, le SRP peut encore présenter certaines lacunes en termes d'instruments et de connaissances pour ce qui est de l'étape 5 (réinsertion professionnelle). Les instruments de l'OCE ne lui sont pas accessibles, et il n'a pas développé d'interface avec le milieu économique

Recommandation 9 : Analyser la population SRP et ses besoins

Il semble important et urgent, à des fins de planification et de communication, de davantage relever la spécificité du SRP en comparaison aux CAS : publics-cibles, accès aux mesures, types de mesures proposées. Il faut en particulier préciser la notion de distance à l'emploi et soulever l'intérêt d'un accès aux MMT pour cette population.

A cette occasion, on relèvera également les mesures à disposition des CAS et leur particularité, dans une perspective comparative.

Une première étape vers l'explicitation du SRP consiste à produire et analyser des données sur la population qui y est accueillie : cela pourra être atteint par le développement du système d'indicateurs (cf. infra).

Recommandation 10 : Compléter les outils à disposition du SRP en faveur d'une réinsertion professionnelle

Un rapprochement entre ORP et SRP pour ce qui est des instruments et pratiques d'aide à la réinsertion professionnelle pourrait bénéficier à ce dernier ; cela dépend en premier lieu de l'OCE (voire du seco), mais le SRP doit de son côté également envisager des initiatives allant dans le sens d'une meilleure connaissance du marché du travail.

3.6 La perspective des bénéficiaires : des faiblesses du dispositif en termes de cohérence, de continuité et de service public

Des logiques institutionnelles qui priment sur la qualité du service

Si l'on peut louer le niveau de maturité des procédures et de l'arrangement organisationnel du dispositif LIASI, on doit cependant constater que celui-ci a été largement dicté par des logiques institutionnelles, ceci au détriment de la cohérence et de la qualité du service proposé aux bénéficiaires. Le dispositif est en effet fondé sur une collaboration intense et complexe entre plusieurs partenaires institutionnels et associatifs, et les questions de gestion des relations et de gouvernance globale ont pris beaucoup d'importance. Il a fallu définir précisément le rôle de chacun. Or, le recul permet de constater que ce qui peut faire sens et être juste dans la perspective des institutions impliquées ne l'est pas nécessairement dans la perspective des bénéficiaires qui parcourent le dispositif. On notera ainsi que cela entraîne pour les bénéficiaires des parcours avec des étapes très découpées, et une multiplication des interlocuteurs. Les périodes de transition peuvent être assez longues et sources d'instabilité ou d'incertitude.

Une transmission d'information entre professionnels lacunaire

Ce manque de vision sur la trajectoire des bénéficiaires se manifeste sous différentes formes. Ainsi, de nombreuses faiblesses ont été soulevées dans la transmission et le partage d'information entre professionnels, indispensable à un bon transfert des personnes d'un service vers un autre. Les faiblesses touchent les interfaces OCE – HG (le premier ne met pas à disposition le bilan de chômage, le dernier n'informe pas le premier des nouvelles inscriptions), SRP-prestataires (ces derniers ne sont pas informés à l'avance sur les personnes inscrites au stage).

Une communication inconsistante aux bénéficiaires

Les bénéficiaires se trouvent quant à eux confrontés à des informations et des consignes fluctuantes, non concertées et parfois inconsistantes entre acteurs, ce qui tend à les déstabiliser en même temps que cela décrédibilise le dispositif.

Le risque de confusion et de malentendu, beaucoup observé sur le terrain, ne fait qu'augmenter du fait que chaque intervenant et interlocuteur porte un regard un peu différent sur la personne en fonction de l'étape (check-list focalisée sur la disponibilité, stage sur le savoir-être et la distance à l'emploi, SRP sur le projet professionnel etc.).

En outre, un autre effet de bord est que chaque acteur défend son approche de l'évaluation et de la prise en charge des bénéficiaires. On voit apparaître une certaine méfiance vis-à-vis de la prise en charge par les autres acteurs, voire même une remise

en cause de leur approche. Dans cette perspective, le dispositif actuel est loin de donner satisfaction et il est perfectible sur de nombreux aspects relevant du service au client.

Recommandation 11 : Replacer l'individu et la cohérence de son parcours au centre

Il est primordial d'offrir aux bénéficiaires un parcours cohérent, continu et de qualité. De cela dépendra l'adhésion et la disponibilité de ceux-ci pour le stage et le suivi auprès du SRP et, in fine, l'efficacité du système. La multiplication des interlocuteurs dans le dispositif semble inévitable avec certains choix qui ont été fait et peut être défendu. Toutefois, cela suppose une discipline et unité de doctrine dans les interactions entre intervenants, tant dans le discours proposé que dans les actions prises, en lâchant un peu sur les exigences institutionnelles en faveur d'une qualité du suivi.

Recommandation 12 : Veiller à limiter les périodes de transition entre institutions

Les périodes de transition entre plusieurs acteurs de prise en charge sont vécues par les bénéficiaires comme particulièrement déstabilisantes. Plus qu'une accélération globale du parcours dans le dispositif, pas nécessairement bénéfique au processus de ré-insertion professionnelle, c'est la gestion de la transition qui mérite une attention particulière.

Recommandation 13 : Convenir de protocoles d'échange d'information explicites et concertés

Différentes interfaces dans le dispositif gagneraient en cohérence par l'application d'un protocole d'échange d'information formalisé et contraignant pour les parties. On pense en premier lieu aux échanges suivants, en partie déjà prévus :

- Bilans des dossiers OCE mis à disposition de l'HG
- Inscriptions à l'HG de personnes au chômage signalées à l'OCE
- Transmission préalable des prestataires de stage des dossiers des personnes inscrites
- Systématisation des échanges SMPE, SRP, Pro et EPI et groupe d'orientation relatifs à des dossiers concrets (groupe de travail)

Recommandation 14 : Proposer aux bénéficiaires un discours cohérent et concerté

Enfin, il peut être souhaitable de pouvoir offrir aux bénéficiaires un discours et des explications simples, claires et surtout uniformes d'un interlocuteur à l'autre. A cet effet, on peut envisager l'élaboration concertée d'une documentation écrite sur le processus, à usage interne ou pour distribution.

3.7 Niveau institutionnel : un travail en coulisse et une collaboration interinstitutionnelle d'une grande efficacité

Des procédures et arrangements organisationnels conformes et opérationnels

Notre analyse montre que les procédures et arrangements organisationnels ont été mis en place dans de bonnes conditions et en conformité avec les prescriptions légales. On peut souligner également que le cap temporel pour l'introduction du dispositif a été dans l'ensemble respecté. Les évaluations et bilans déjà effectués relèvent que les compétences au sein du SRP sont adéquates pour gérer la mission. Les conditions d'engagement, les pratiques d'échanges et de formation contribuent à garantir un niveau satisfaisant de compétences des collaborateurs du SRP. Une gestion du changement qui capitalise sur les acquis au sein de l'HG tout en gardant une grande ouverture et écoute envers le savoir-faire partagé par l'OCE a également été un facteur de succès.

Une gestion de la transition qui se limite pour l'instant au SRP

Les contraintes internes de l'Hospice ont entraîné un recrutement principalement auprès des CAS, ce qui est parfaitement valable mais demandera à être diversifié à l'avenir. Il en ressort une interrogation sur la gestion de la transition, qui concerne le SRP, mais également l'ensemble du secteur Aide sociale. En effet, l'ambition de la loi est de développer une nouvelle mission d'insertion professionnelle intégrée dans tous les services de l'aide sociale. Or, de notre point de vue, cette nouvelle mission se limite aujourd'hui au SRP, elle n'est pas encore arrivée à maturité à l'échelle de l'HG et son introduction devra être accompagnée de près, en assurant que les collaborateurs dans les CAS comprennent bien les enjeux de l'insertion professionnelle.

Gouvernance efficace et axée sur la collaboration

De notre point de vue, la gouvernance de ce dispositif est efficace. Les organes mis en place disposent d'une bonne capacité à détecter les problématiques et les potentiels d'amélioration, ainsi qu'à prendre des décisions. Il faut également souligner la dimension collaborative, avec la participation des institutions partenaires de la DGAS (HG, OCE) au comité stratégique. La priorité est clairement donnée au partage des connaissances et des compétences et au processus formatif, sans négliger la fonction de contrôle qui incombe à cet organe. On peut souligner cependant un certain risque de dilu-

tion des responsabilités, comme l'illustrent la gestion très décentralisée et quelque peu inefficace des indicateurs.

Collaboration
opérationnelle
constructive et
globalement
efficace

La collaboration interinstitutionnelle est également constructive et efficace au niveau opérationnel, notamment grâce à l'engagement de l'OCE et pour lui le SMPE. La mutualisation des instruments (MMT, Plasta) présente une rationalité importante, mais introduit une certaine lourdeur administrative, et un effort considérable a dû être consenti pour répondre à l'exigence de rigueur dans l'emploi de Plasta par le SRP au moment du renouvellement de l'accord signé avec le seco.

Des ressources
financières
suffisantes dans
le présent

Les ressources financières allouées au dispositif sont suffisantes pour l'heure, mais dépendent fortement de l'évolution du fonctionnement du SRP (types et nombre de mesures proposées, nombre de personnes prises en charge). On peut relever une insatisfaction exprimée par l'OCE quant à la gestion du budget, puisqu'ils couvrent aujourd'hui les risques financiers liés à une éventuelle sous-occupation de certaines offres.

Un grand intérêt
pour le monitoring,
avec des possibilités
analytiques
toutefois réduites

Enfin, le système de monitoring et de contrôle est a priori bien pensé, avec toutefois une certaine faiblesse dans la mise en œuvre. Avec le départ de plusieurs personnes, il manque aujourd'hui un pilotage clair ; d'autre part, la base de données de l'HG présente d'importantes lacunes qui réduisent fortement le potentiel des instruments analytiques à disposition du comité stratégique. Ainsi, très peu est connu actuellement sur les parcours dans le dispositif LIASI (temporalité, orientations, profils, etc.).

Recommandation 15 : Favoriser un développement de la mission d'insertion professionnelle transversal à l'Hospice général

Comme le veut la loi, le changement de paradigme de l'aide sociale – work first – touche à l'ensemble de l'institution. Après avoir développé le SRP et avoir veillé à réunir les compétences nécessaires dans ce service, l'institution doit à présent favoriser la dissémination de cet état d'esprit dans les CAS, ceci de manière la plus concrète possible.

Recommandation 16 : Imposer une plus grande rigueur dans l'emploi de Plasta

Les bénéfices d'une collaboration avec l'OCE sont nombreux et priment largement sur les éventuelles lourdeurs administratives. Afin de pouvoir conserver ces acquis, qui sont aujourd'hui provisoires et dépendent du seco, il est impératif de donner pleine satisfaction aux demandes de celui-ci relatives à l'emploi du logiciel Plasta.

Recommandation 17 : Conserver la gouvernance actuelle avec des ajustements

Globalement, il convient de maintenir le modèle organisationnel qui s'est avéré très fonctionnel et réactif durant ces premiers mois de mise en œuvre. Il semble également contenter tous les acteurs impliqués. Des ajustements peuvent cependant être envisagés pour le pilotage du dispositif, qui consiste à désigner, dans un premier temps, un acteur responsable du monitoring, afin de fixer un garant de l'exactitude des données et de la qualité des analyses

Recommandation 18 : Renforcer le système de monitoring à disposition des décideurs

S'il faut relever la qualité du travail déjà réalisé par les organes stratégiques et opérationnels pour disposer de données de monitoring et de pilotage, un certain nombre d'actions concrètes permettraient d'en améliorer le résultat :

- Définir clairement une instance et une personne chargée de la supervision et de la coordination du système de monitoring
- Consolider tous les indicateurs dans un système unique et partagé, avec une numérotation univoque
- Définir pour chaque indicateur l'hypothèse sous-jacente et la valeur-cible ; écarter les indicateurs qui n'ont pas d'hypothèse
- Imposer aux partenaires chargés du recueil des données de se référer avec rigueur aux indicateurs définis conjointement et d'interpréter les résultats à la lumière des hypothèses et des valeurs-cibles

4. Prise de position du comité stratégique LIASI sur les recommandations du rapport intermédiaire

Composition du comité stratégique: secrétariat général du Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé, direction générale de l'action sociale, direction de l'Office cantonal de l'emploi, direction générale de l'Hospice général, direction des Etablissements publics pour l'intégration, direction de PRO Entreprise sociale

Recommandation 1 : Prévoir pour 2015 la recherche d'un nouvel équilibre des flux, recherche aux enjeux stratégiques

Le comité stratégique approuve cette recommandation, avec une réserve toutefois sur le 1^{er} point. En effet, l'on peut s'interroger sur la nécessité de dimensionner le stage en fonction du nombre de bénéficiaires que peut absorber le SRP. A terme il est prévu que le SRP suive 1'500 personnes, mais il convient de garder à l'esprit que ledit service a la capacité de s'adapter.

Cette recommandation implique que soit menée une réflexion plus approfondie, dans un premier temps entre l'Hospice général et la DGAS, puis avec les EPI et PRO.

Recommandation 2 : Investiguer, expliciter et uniformiser les pratiques de « présélection » au sein des CAS

Le comité stratégique approuve cette recommandation. Il prend note que l'uniformisation des pratiques est un travail quotidien à l'Hospice général mais relève, tout comme le fait l'évaluation, la nécessité de clarifier les principes d'intervention et de les formaliser dans un document de référence. Il s'agira également de former les assistants sociaux des CAS à l'orientation préalable des bénéficiaires.

Recommandation 3 : Clarifier les objectifs du stage

Le comité stratégique approuve cette recommandation. Il est effectivement important que les bénéficiaires du stage comprennent l'objectif de la mesure et dans quel contexte elle s'inscrit. Ce "point faible" avait été identifié par les partenaires courant 2013. Depuis lors, les informations fournies par les collaborateurs de l'Hospice général en contact avec les chômeurs en fin de droit ont été complétées et les effets positifs observés. Par ailleurs, une présentation commune aux EPI et à PRO a été élaborée et est désormais utilisée lors de la séance d'introduction au stage. Cette présentation est aussi accessible sur Internet, depuis les sites des différents partenaires.

S'agissant du contenu du stage, le comité stratégique tient à souligner les ajustements apportés depuis son introduction, visant à mieux répondre aux besoins d'observation par les prestataires et aux besoins des demandeurs d'emploi (aménagement de temps de recherche d'emploi par exemple).

Recommandation 4 : Favoriser l'adhésion au stage

Le comité stratégique approuve cette recommandation qu'il met directement en lien avec la précédente. Le travail sur l'information fournie aux bénéficiaires du stage, tel que décrit ci-dessus, répond aussi à cette recommandation.

Le comité stratégique relève par ailleurs que les personnes issues des CAS et qui sont orientées vers le stage d'observation y adhèrent davantage.

Recommandation 5 : Assouplir le caractère obligatoire du stage

Le comité stratégique approuve cette recommandation. Concernant un éventuel assouplissement du caractère obligatoire du stage, la question à poser est le but poursuivi: est-ce pour gérer les flux, augmenter la satisfaction des bénéficiaires ou augmenter le taux de réinsertion et l'utilité du stage ?

Le comité stratégique est d'avis que le stage doit, comme le veut la loi, permettre de déterminer quelles personnes sont les plus proches du marché du travail. Un stage alternatif n'est pas envisagé en l'état. En revanche et conformément à ce que préconise l'évaluation, un système d'équivalence/d'exception est à l'étude pour certaines personnes ayant pu bénéficier de MMT (mesures marché du travail) dans leur parcours OCE.

Recommandation 6 : Diversifier les types de stages, par l'ouverture à un nouveau prestataire

Le comité stratégique émet une réserve vis-à-vis de cette recommandation, qu'il estime anticipée. Il est d'avis que l'ouverture du stage à un nouveau prestataire ferait courir le risque de créer des stages "sur mesure", dont l'objectif pourrait s'éloigner du but initial. Il relève par ailleurs que les deux prestataires actuels ont diversifié leur offre, en proposant dans la mesure du possible des ateliers correspondant davantage au cursus des bénéficiaires.

Il conviendrait encore de définir quels sont les secteurs d'activité manquant, pour couvrir d'autres besoins.

Recommandation 7 : Mettre en place des conditions adaptées pour les prestataires

Le comité stratégique prend note de cette recommandation. Il constate toutefois que le cadre budgétaire a été posé et qu'il n'existe pour l'heure pas de marge de manœuvre. Cela étant, il est exact que des garanties doivent être apportées aux prestataires.

Par ailleurs, les prestataires soulignent que tant que les stages ont pour objectif l'observation des personnes, le cadre budgétaire limité convient. En revanche, s'il était exigé des prestataires d'organiser des stages d'évaluation, le taux d'encadrement actuel ne serait pas suffisant et une adaptation budgétaire devrait être faite.

Recommandation 8 : Intensifier les contacts entre institutions sur les dossiers

Cette recommandation a déjà été mise en œuvre à la satisfaction du comité stratégique et des acteurs terrain.

Le comité de suivi de la LIASI réunit les 5 partenaires au projet (HG, OCE, EPI, PRO, DGAS). Les différentes problématiques rencontrées sur le terrain sont discutées à cette occasion. Dans l'intervalle, de nombreuses séances entre les partenaires concernés sont organisées, ce qui permet de régler les points divergents. Ce système de collaboration dynamique a fait ses preuves et a permis d'améliorer le dispositif depuis son introduction. Il devrait être maintenu à l'avenir.

Recommandation 9 : Analyser la population SRP et ses besoins

Le comité stratégique approuve cette recommandation qui rejoint les constats de la recommandation 2.

Recommandation 10 : Compléter les outils à disposition du SRP en faveur d'une réinsertion professionnelle

Le comité stratégique approuve cette recommandation et souligne que cette question a été longuement discutée dans le cadre de l'évaluation interne de la LIASI produite par l'Hospice général. Les collaborateurs du SRP continuent d'être formés; les outils sont à disposition et la collaboration avec l'OCE est bonne. Il convient encore de veiller à ce que les collaborateurs du SRP disposent du même niveau d'information que les collaborateurs des ORP.

Recommandation 11 : Replacer l'individu et la cohérence de son parcours au centre

Le comité stratégique approuve cette recommandation. Il admet la nécessité de renforcer la visibilité du parcours global de la personne, afin de garantir une totale cohérence de son suivi. Des extractions sont possibles dans Plasta et doivent être transmises à l'HG.

Cela étant, il est aussi important de replacer l'individu face à ses propres responsabilités, de le remobiliser et de l'amener à s'impliquer dans son parcours.

Recommandation 12 : Veiller à limiter les périodes de transition entre institutions

Le comité stratégique prend note de cette recommandation mais l'assortit d'une réserve car elle soulève aussi la question de la mobilisation de la personne. Après une longue période de chômage, la personne est "remobilisée" par le stage d'observation à temps plein sur une courte période; s'ensuit la prise en charge par le SRP où la dynamique retombe à un rythme de rendez-vous et d'implication à plus long terme.

Recommandation 13 : Convenir de protocoles d'échange d'information explicites et concertés

Le comité stratégique approuve cette recommandation qui rejoint la recommandation 11.

Recommandation 14 : Proposer aux bénéficiaires un discours cohérent et concerté

Le comité stratégique approuve cette recommandation qui renvoie aux recommandations 3 et 4 tout en élargissant aux ORP le cercle des acteurs concernés.

Recommandation 15 : Favoriser un développement de la mission d'insertion professionnelle transversal à l'Hospice général

Le comité stratégique approuve cette recommandation qui rejoint les recommandations 2 et 9.

Recommandation 16 : Imposer une plus grande rigueur dans l'emploi de Plasta

Le comité stratégique approuve cette recommandation qu'il a déjà mise en œuvre tout au long de l'année 2013. Des efforts ont été déployés par l'OCE et l'HG afin que les exigences de qualité fixées par le SECO soient respectées. Le SECO a ainsi reconduit son accord pour l'utilisation de Plasta par le SRP. L'attention portée à ces exigences devra être maintenue durant l'année 2014.

Recommandation 17 : Conserver la gouvernance actuelle avec des ajustements

Le comité stratégique approuve cette recommandation. Les indicateurs proposés par Evaluanda seront examinés par l'Hospice général et la DGAS, puis validés par le comité stratégique.

Recommandation 18 : Renforcer le système de monitoring à disposition des décideurs

Le comité stratégique approuve cette recommandation qui rejoint la précédente.

5. Annexes méthodologiques

5.1 Citations

- [1] Etat de Genève, « Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) ». 22.03.2007. Disponible sur: <http://www.ge.ch/legislation/rsg>. [Consulté le 23 mai 2013]
- [2] Hospice général. Action sociale, *Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI). Evaluation intermédiaire au 30 juin 2013*. Genève, 2013.
- [3] J. Barranco, *Utilisation des Mesures de Marché du Travail par le Service de Réinsertion Professionnelle de l'Hospice Général*. Genève: Office cantonal de l'emploi, 2013.

- [4] J. Barranco, *Utilisation de PLASTA par l'Hospice général. Rapport intermédiaire*. Genève: Office cantonal de l'emploi, 2013.
- [5] EPI - Etablissements publics pour l'intégration, « Mesure LIASI. Stage d'évaluation à l'emploi. Bilan 2013 », Genève, septembre 2013.
- [6] Agence TRT, « Rapport concernant le public du SRP au travers du suivi proposé par l'Agence-trt ». juillet.2013.
- [7] Secrétariat du Grand Conseil, *Projet de loi modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) (J 4 04)*. République et canton de Genève, 2009.
- [8] Hospice général et Office cantonal de l'emploi, *Cahier des charges des prestataires pour le stage d'évaluation*. 2011.
- [9] Etat de Genève, « Règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (RIASI) ». 25.07.2007. Disponible sur: <http://www.ge.ch/legislation/rsg>. [Consulté le 03 avr 2012]
- [10] Direction générale de l'action sociale, « Check-list pour stage d'évaluation ». 10.10.2011.
- [11] G. Bonoli et C. Champion, *La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne*. Chavannes-Lausanne: IDHEAP : Chaire Politiques sociales, 2013.
- [12] Service de réinsertion professionnelle, « Mode d'emploi du Plan de Réinsertion Professionnelle Personnalisé ». Hospice général, 2013.
- [13] Hospice général, « Monitoring LIASI par l'Hospice général: décembre 2013 ». décembre.2013.
- [14] Hospice général, Éd., « Flash mensuel Hospice général ». 11.2013.
- [15] Hospice général, « LIASI - Dispositif d'entrée à l'aide sociale - SRP », 10.2013.
- [16] Secrétariat général du Département de la solidarité et de l'emploi, « Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI): pilotage; note interne ». juin.2013.

5.2 Liste des interlocuteurs

Prénom	Nom	Org.	Fonction
Etat de Genève - Action sociale			
Nadine	Mudry	DGAS	Directrice de l'insertion
Stéphanie	Codourey	DGAS	Adjointe de direction

Etat de Genève - Assurance chômage			
Patrick	Schmied	OCE	Directeur
Eric	Pillet	OCE	Responsable formation SMPE
José	Baranco	OCE	Adj. Direction ORP, Plasta

Hospice général			
Christophe	Girod	HG	Directeur
Michel	Nicolet	HG	Directeur du secteur action sociale ASOC
Yves	Reymond	HG	Prestations spécialisées (unité comprenant le SRP)
Viktor	Malvataj	HG	Co-responsable du SRP
Julie	Dombret	HG	Co-responsable du SRP (a.i.)
David	Vinader		Responsable service RMCAS
Judith	Sahbanne-Bass	HG	Responsable service RMCAS
Jean-Marc	Gisel	HG	Conseiller en réinsertion professionnelle SRP
Myriam	Roux	HG	Conseillère en réinsertion professionnelle SRP
José	Nogareda	HG	Conseiller en réinsertion professionnelle SRP
Michèle	Lagrande-Udry	HG	Conseillère en réinsertion professionnelle SRP
Stéphanie	Châtelain	HG	Assistante sociale - antenne OCE
Ouahmane	Hacene	HG	Assistant social - CAS
Igor	Salvagni	HG	Assistent social - CAS
Lucia	Rosales	HG	Assistante sociale - CAS
Marie	Gaillard	HG	Conseillère RMCAS
Félicie	Foucault	HG	Conseillère RMCAS
Cédric	Hauenstein	HG	Chargé statistiques

EPI			
Alain	Kolly	EPI	Directeur
Serge	Lançon	EPI	Co-directeur des services socioprofessionnels
Aldo	Tacchini	EPI	Co-directeur des services socioprofessionnels
Antoine	Pradas	EPI	Responsable LIASI
Régine	Muhlebach	EPI	Conseillère
Najia	Bertal Bonneau	EPI	Conseillère
Bernard	Brandt	EPI	maître d'atelier
Nicolas	Pierroz	EPI	maître d'atelier

PRO			
Bernard	Babel	PRO	Directeur général
Carole	Thévoz-Schmid	PRO	Responsable du département de l'évaluation professionnelle
Sabrina	Veza	PRO	Responsable des mesures LIASI
	Bezombes	PRO	maître de stage
	Felchlin	PRO	maître de stage

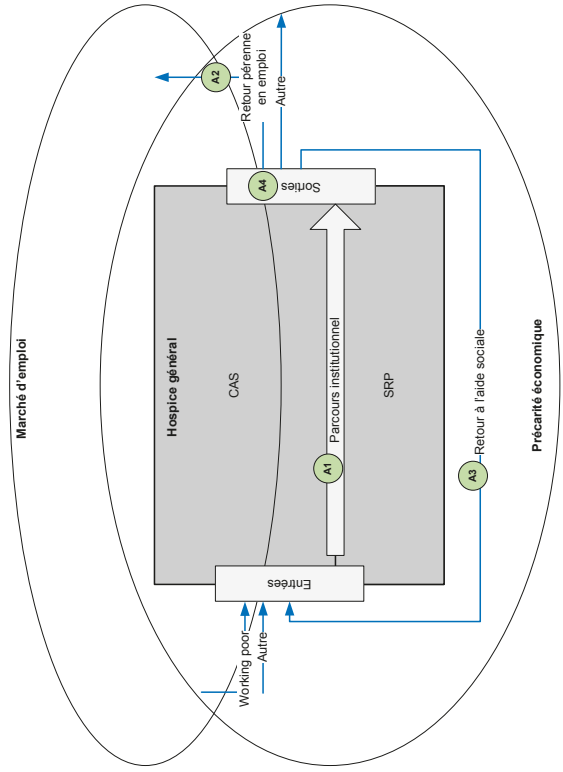
		HG	Bénéficiaires LIASI
--	--	----	---------------------

6. Proposition de monitoring du dispositif LIASI

Les tableaux ci-après sont une proposition de réorganisation des différents systèmes de monitoring déjà en place ou en élaboration et décrits dans le chapitre 2.10. On y trouve les indicateurs d'impact (indicateurs A) ainsi que les nombreux indicateurs de mise en œuvre (indicateurs B). A des fins de partage et de communication, une illustration permet de visualiser les deux groupes d'indicateurs. Avec un jeu de couleur, il est facile de différencier quatre catégories d'indicateurs. Ils introduisent une numérotation continue des sets d'indicateurs, donnent une brève description de chaque indicateur ainsi qu'un commentaire de notre part lorsque cela est nécessaire. Dans le but de garder vue sur les différents systèmes d'indicateurs existants, chaque indicateur est référencé à ceux-ci (à l'aide d'un jeu de couleurs).

Ce tableau a été partagé avec les services statistiques de l'Hospice général, qui se sont d'ores et déjà prononcés sur la faisabilité technique et la pertinence des nouveaux indicateurs (téléphone avec Monsieur Cédric Hauenstein du 3 février 2014). Les commentaires correspondants figurent dans la matrice excel, laquelle est mise à disposition de la mandante en tant qu'annexe du présent rapport.

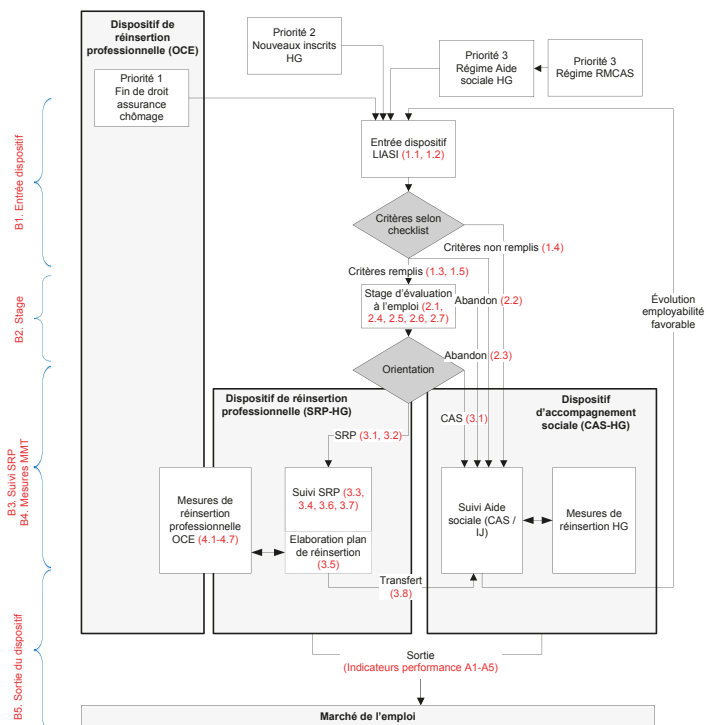
Figure 12 : Illustration des indicateurs d'impact A



B3	Suivi SRP - personnes				Monitoring mensuel HG
B3.1	Taux d'orientation à la fin du stage: SRP ou CAS				2.3
B3.11	Taux d'orientation à la fin du stage: SRP ou CAS selon provenance (DCE, CAS, RMCAS trans, Nouveau)				
B3.2	nombre d'entrées SRP/mois				
B3.3	nombre de dossiers suivis au SRP				3.1
B3.4	Temps moyen écoulé entre l'orientation SRP et le premier rendez-vous avec CRP des personnes ayant eu leur premier rendez-vous durant le mois				B1.1
B3.5	Temps moyen écoulé entre le premier rendez-vous et la validation du projet professionnel des personnes ayant validé le projet durant le mois				
B3.6	Durée moyenne de suivi des dossiers SRP en cours				B1.2
B3.7	Distribution des durées des dossiers en cours par période de 6 mois, en %				B1.3
B3.8	% des dossiers transférés du SRP vers une autre unité de l'HG dans les premiers 6 mois		Permet de mesurer la qualité de l'orientation des bénéficiaires à l'issue du stage d'évaluation entre les CAS et le SRP. Les personnes éligibles du marché du travail ne devraient pas être prises en charge par le SRP mais directement orientées dans un CAS. Un faible taux de transfert indique une bonne orientation en amont.		B1.5
B4	Mesures de réinsertion professionnelle				Monitoring mensuel HG
B4.1	Nombre d'actes ARE/Ed: mensuels				3.6
B4.11	Taux des personnes SRP au bénéfice ARE/Eds en cours				
B4.12	Provenance des personnes SRP au bénéfice ARE/Eds au total				4.2
B4.13	Provenance des personnes SRP au bénéfice ARE/Eds en cours				
4.2	Nombre de personnes suivies avec MMT en cours				3.2
4.2b	Taux des personnes SRP étant au bénéfice d'une MMT en cours				
4.3	Nombre de personnes suivies avec autre mesure				3.3
4.3b	Taux des personnes SRP étant au bénéfice d'une autre mesure en cours				
4.4	Temps moyen écoulé entre l'orientation SRP et le début de la première MMT ou autre mesure pour les personnes ayant eu leur première mesure durant le mois				

	Statistiques OCE relatives aux MMT			OCE-Plasta	
B4.5	Type de mesures MMT			Monitoring HG mensuel 3.4	
B4.5.1	Type de mesures MMT octroyées durant le mois écoulé	Quantification des MMT les plus fréquentes en chiffres absolus Quantification des MMT les plus fréquentes du dernier mois			
B4.6	Libellé mesure MMT	Quantification des prestataires de mesures en chiffres absolus		Monitoring HG mensuel 3.5	
B4.7	Coût MMT (par dossier/personne)	Donne un indicateur de maîtrise de l'évolution des coûts.			B4.4
B5	Sorties du SRP (hors HG)			Données Plasta OCE	
B5.1	Nombre de personnes sorties du SRP selon recours aux MMT				
B5.2	Matif de désinscription (en % des sorties 2013)				B4.3
B5.3	Taux de retour à l'emploi (en % des personnes suivies par le SRP en 2013)				B4.2
B5.4	Ventilation mensuelle du nombre de désinscriptions SRP				
B5.5	Nombre de sorties en moyenne mensuelle (de la LIAS)	comparer le nombre des sorties mensuelles de l'aide sociale entre le SRP, les autres unités et le global.			B4.1
B5.6	Proportion des sorties vers l'emploi avec au moins un mois au SRP en % des dossiers suivis	Permet de mesurer l'efficacité du SRP en termes de retour à l'emploi.			B2.1
B5.7	Durée moyenne des dossiers sortis de l'aide sociale (mois)	Permet de comparer le temps de prise en charge jusqu'à la sortie de l'aide sociale entre le SRP, les autres unités et le global. Montre la proportion des sorties vers l'emploi (par rapport aux autres motifs de sortie) en comparaison entre le SRP, les autres unités et le global.			B2.2
B5.8	Proportion de sorties vers l'emploi				B2.3
					B2.4

Figure 13 : Illustration des indicateurs de mise en œuvre B



Dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI

Evaluation des effets de la loi

Rapport final du 22 avril 2016

Agnès Kaufmann, Eric Zellweger

Tables des matières

1.	MANDAT	1
1.1	CONTEXTE	1
1.2	OBJECTIFS ET CHAMP DE L'ÉVALUATION	1
1.3	CADRE ANALYTIQUE	2
1.4	MÉTHODOLOGIE	3
2.	ACTUALISATION DES RÉSULTATS DE L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE	5
2.1	MODÉLISATION DU DISPOSITIF DE LA LIASI	5
2.2	FLUX : UNE PROBLÉMATIQUE MOUVANTE ET PERSISTANTE AVEC UN IMPACT SOCIAL IMPORTANT	6
2.3	CHECK-LIST : UN OUTIL ENCORE À PARFAIRE	8
2.4	STAGE : UNE MEILLEURE PERCEPTION GLOBALE, MAIS ENCORE CERTAINES RETENUES	9
2.5	BÉNÉFICIAIRES : "VICTIMES" DE LA PROBLÉMATIQUE LIÉE AUX FLUX ET À LA DISCONTINUITÉ DE LA PRISE EN CHARGE	10
2.6	CULTURE DU « WORK FIRST » : UNE PROPAGATION TRANSVERSALE EFFECTIVE, MAIS POUVANT CRÉER UNE INÉGALITÉ DE TRAITEMENT	12
3.	QUESTIONNAIRE CRP	13
3.1	SUIVI AU SRP	13
3.2	ÉVOLUTION DE L'EMPLOYABILITÉ	17
3.3	RETOUR EN EMPLOI	21
3.4	ÉVOLUTION DES CONDITIONS DE VIE	24
3.5	MOTIFS DE SORTIE DU SRP AUTRES QUE REPRISE D'UN EMPLOI	25
3.6	PRINCIPAUX BÉNÉFICES DU SRP	26
3.7	AUTRES OBSERVATIONS	27
4.	QUESTIONNAIRE BÉNÉFICIAIRES	28
4.1	CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES	28
4.2	PARCOURS AUPRÈS DU SRP - MMT	28
4.3	ÉVOLUTION DE L'EMPLOYABILITÉ	30
4.4	RETOUR EN EMPLOI	33
4.5	ÉVOLUTION DES CONDITIONS DE VIE	33
4.6	PRINCIPAUX BÉNÉFICES DU SRP	34
5.	ANALYSE SECONDAIRE DES DONNÉES STATISTIQUES HG	36
5.1	CONSIDÉRATIONS MÉTHODOLOGIQUES	36
5.2	DURÉE D'AIDE SOCIALE	37
5.3	Taux de retour en emploi	42
5.4	Taux de retour à l'aide sociale	43

6.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	46
6.1	CONSIDÉRATIONS PRÉALABLES	46
6.2	ATTEINTE DES OBJECTIFS À LA LUMIÈRE DES INDICATEURS CLEFS	47
6.3	RENFORCEMENT DE L'EMPLOYABILITÉ	50
ANNEXES – LISTE DES INTERLOCUTEURS		55

Remerciements

Nous tenons à remercier les membres du comité de pilotage de cette étude pour leur engagement et leur disponibilité, essentiels dans l'aboutissement d'une étude alliant un grand nombre d'interlocuteurs de différentes institutions. Les personnes ayant directement participé à l'étude, dans le cadre des questionnaires et des entretiens, sont également remerciées ici pour leur précieux concours.

Afin de faciliter la lecture et d'éviter des lourdeurs dans les tournures de phrases, le langage épïcène n'a pas été utilisé. Les termes employés pour désigner des personnes ont ainsi à la fois valeur de féminin et de masculin.

1. Mandat

1.1 Contexte

Entrée en vigueur le 1^{er} février 2012, la Loi 10599 qui modifie la Loi sur l'aide sociale individuelle (LASI), renommée à cette occasion Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (ci-après LIASI) a introduit un nouveau dispositif d'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale (ci-après le dispositif).

L'article 56 de la loi prévoit une évaluation des effets de la loi, quatre ans après l'entrée en vigueur des modifications induites par le dispositif. Le mandataire, soit le département de tutelle de l'Hospice Général (HG), le Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS) et pour lui la Direction générale de l'action sociale (DGAS) a souhaité que l'évaluation soit organisée en deux phases, une première à court terme (phase A) portant sur la mise en œuvre du dispositif et une seconde à long terme (phase B) portant sur ses effets.

La phase A, objet d'un rapport délivré en mars 2014, a permis de dégager un ensemble de constats et 18 recommandations réparties parmi les thèmes généraux suivants :

- L'analyse des flux et des enjeux qui en découlent
- Le rôle et la pertinence de la check-list et du stage
- La cohérence de la communication et de la collaboration intra et inter-institutionnelle
- La place des bénéficiaires au sein du dispositif
- Le développement transversal d'une culture du *work first*
- Le monitoring du dispositif

Ces conclusions, sur lesquelles le comité de pilotage a pris position, ainsi que les expériences concrètes suite à la mise en place du dispositif, ont permis aux différentes parties prenantes de le faire évoluer. La phase B, deuxième partie de l'évaluation, est l'objet du présent rapport.

1.2 Objectifs et champ de l'évaluation

La phase B est focalisée sur l'appréciation des effets et impacts du dispositif auprès des bénéficiaires. En effet, l'article 56 de la LIASI stipule : « Quatre ans après l'entrée en vigueur des modifications de la présente loi concernant l'insertion professionnelle, une instance extérieure évalue l'impact des mesures d'insertion sur le retour à l'emploi des personnes concernées, notamment en fonction de leur profil, ainsi que sur leurs conditions de vie. »

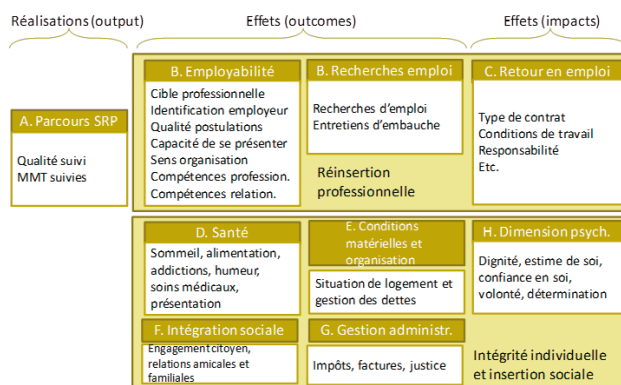
1.3 Cadre analytique

La LIASI a eu pour principale modification l'introduction d'une prise en charge différenciée selon la distance à l'emploi, avec la création du service de réinsertion professionnelle (SRP) et l'instauration d'un stage d'évaluation à l'emploi obligatoire. Or ce nouveau dispositif a été accompagné d'un changement dans l'approche des bénéficiaires touchant à l'ensemble de l'aide sociale individuelle, davantage axée sur une recherche d'autonomie financière par la réinsertion professionnelle.

L'impact de la LIASI sera donc, du vœu du législateur, perceptible dans l'ensemble de l'aide sociale et c'est bien à cette échelle que doit être mesuré l'impact. Cela sera fait dans la présente étude sous la forme d'une analyse secondaire des données statistiques produites par l'HG. Toutefois, un focus particulier sera porté sur le SRP en tant que pièce maîtresse de la LIASI ainsi que sur ses bénéficiaires, via des questionnaires remplis par les conseillers en réinsertion professionnelle (CRP) chargés du suivi des bénéficiaires au SRP et par les bénéficiaires eux-mêmes.

Différentes dimensions et indicateurs ont été utilisés afin de cerner de la manière la plus complète les effets et impacts auprès des bénéficiaires ayant été suivis au SRP. Le recueil des données s'est basé sur un cadre logique qui permet de décrire les composants essentiels du dispositif et de comprendre les articulations entre les réalisations et les impacts à long terme.

Figure 1 : Dimensions et indicateurs d'effets du dispositif



La figure ci-dessus exprime les différentes dimensions qui ont été utilisées afin d'analyser les effets du dispositif. On y voit globalement 3 parties principales qui représentent les points suivants :

- Les réalisations (*output*) effectuées, soit ce que les bénéficiaires ont vécu et obtenu durant leur suivi auprès du SRP par leur CRP.
- Les effets à court et moyen terme (*outcomes*) engendrés par le suivi au SRP du point de vue professionnel (amélioration de leur employabilité) et personnel (éventuelles problématiques de santé, d'intégration sociale et de gestion plus administrative et pratique de leur vie).
- Les effets (*impacts*) également engendrés par le suivi et l'amélioration des différentes dimensions citées, soit l'accès à un travail et le fait de voir sa situation personnelle améliorée grâce à la prise en charge au SRP.

1.4 Méthodologie

La méthode proposée vise à une triangulation des points de vue, pour assurer d'obtenir une représentation solide des effets. Ainsi, l'appréciation des bénéficiaires, ainsi que le point de vue des représentants institutionnels, tant au niveau opérationnel que stratégique, ont-ils été recueillis sous différentes formes :

- A. Un **questionnaire** auprès des conseillers en réinsertion professionnelle (ci-après « questionnaire CRP ») concernant les bénéficiaires sortant du dispositif de septembre à décembre 2015 : au total, 140 questionnaires ont été remplis par les CRP
- B. Un **questionnaire** auprès des bénéficiaires (ci-après « questionnaire bénéficiaires ») sortant du dispositif: réponses de 67 des 140 bénéficiaires ayant quitté le SRP sur la période à l'étude (taux de participation de 48%)¹
- C. Afin de mieux connaître les principaux changements intervenus dans le dispositif de la LIASI depuis l'évaluation intermédiaire de 2014, divers **ateliers et rencontres** ont eu lieu avec des collaborateurs et partenaires du terrain:
 - Atelier avec des conseillers en réinsertion professionnelle (CRP) du SRP (juillet 2015)
 - Atelier avec des assistantes sociales (AS) de différents centres d'action sociale (CAS) (septembre 2015)
 - Atelier avec des représentants des partenaires EPI et PRO et du groupe d'orientation de l'antenne HG à l'Office cantonal de l'emploi (OCE) (octobre 2015)
 - Rencontre avec des membres de la commission du personnel de l'HG (novembre 2015)
 - Rencontre avec 3 bénéficiaires actuels du dispositif (novembre 2015)
- D. **Analyse documentaire** : Par ailleurs, des éléments d'analyses ont également été apportés tant par la DGAS que par l'HG sous forme de commentaires relatifs aux recommandations

¹ Se référer à l'annexe pour une description plus détaillée de la méthodologie

énoncées dans le rapport de la phase A. Différents rapports ont aussi été pris en considération tels que celui de la délégation du personnel (novembre 2014), de la Cour des Comptes (avril 2015) et de l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI – avril 2014 et mai 2015).

- E. Enfin, des **analyses secondaires de données statistiques** provenant de l'HG ont été effectuées. Ces éléments quantitatifs ont permis d'avoir accès à des indicateurs généraux et particuliers sur le dispositif depuis sa mise en place. Les statistiques ont également donné des informations factuelles sur le parcours des bénéficiaires sortants. Les données portent sur l'ensemble des personnes inscrites à l'HG (CAS et SRP) et sur une période couvrant les années 2009 à 2015 (arrêté à fin octobre 2015), ceci dans le but de mettre en évidence des éventuelles tendances longitudinales pouvant être imputées à l'introduction de la LIASI en 2012.

2. Actualisation des résultats de l'évaluation de la mise en œuvre

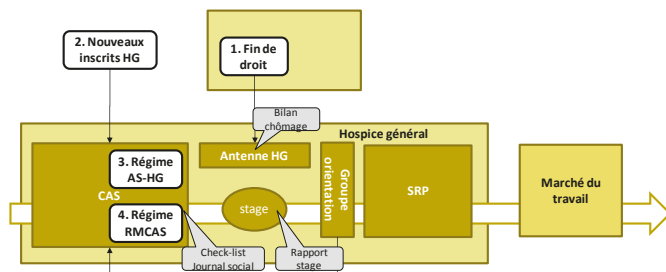
Il s'agit ici de revenir sur les conclusions et recommandations issues de la phase A de l'évaluation, afin d'en faire une mise à jour eu égard aux expériences vécues sur le terrain et aux actions entreprises et relayées par la Direction, en dehors de toute portée évaluative.

Il est par ailleurs à noter que le dispositif LIASI étant toujours en phase d'adaptation et de réajustement, les résultats mis en avant ici ne peuvent que refléter des images correspondant à des moments précis dans le temps. De plus, en raison même de ces évolutions, ne seront ici traitées que les recommandations qui nécessitent particulièrement l'avis des parties prenantes.

Sans revenir sur des explications détaillées de chaque point, les éventuels changements survenus depuis lors seront avancés, ainsi que les commentaires des membres des différentes institutions entendus. Pour ce faire, les recommandations et conclusions seront traitées par groupe.

2.1 Modélisation du dispositif de la LIASI

Figure 2 : Modélisation du dispositif stage-SRP introduit avec la LIASI



Pour rappel, la figure ci-dessus montre d'où les bénéficiaires peuvent venir avant d'entrer au SRP et le parcours qu'ils font avant d'accéder éventuellement au SRP :

1. Les chômeurs en fin de droit, qui arrivent par le biais de l'antenne HG de l'OCE et sont envoyés en stage auprès de l'un des partenaires (EPI ou PRO).
2. Les nouveaux inscrits à l'aide sociale, à qui les AS font passer la check-list et qui, s'ils correspondent aux critères requis, se voient également proposer un stage auprès des partenaires mentionnés. Si les critères de la check-list ne sont pas remplis, ils sont alors suivis dans un CAS.

3. et 4. Les personnes suivies dans un CAS, qui peuvent également avoir été suivies dans le cadre de l'ancien dispositif du revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) (même cheminement que les précédents).

Quel que soit le point d'entrée, le stage auprès des partenaires doit permettre d'observer les bénéficiaires dans l'exercice d'une activité professionnelle et d'élaborer un bilan comprenant observations et recommandations, tout en ayant délimité avec eux leur cible professionnelle.

Le rapport ou bilan de stage une fois établi, il est pris en compte par le groupe d'orientation (de l'antenne HG à l'OCE), qui décide avec l'appui du dossier de la personne, si elle peut ou non entrer dans le dispositif du SRP. Lorsqu'elle ne peut y entrer, la personne est adressée à un CAS, avec possibilité d'intégrer ultérieurement le SRP.

Dans le cas où elle peut entrer au SRP, elle est suivie par un CRP et un assistant administratif pendant 24 mois au maximum, en pouvant bénéficier d'un ensemble de mesures du marché du travail (MMT) provenant de l'offre proposée par l'assurance chômage. Si aucun emploi n'est trouvé pendant cette période, elle sort du dispositif SRP pour être suivie dans un CAS.

2.2 Flux : Une problématique mouvante et persistante avec un impact social important

Recommandation 1 : Prévoir pour 2015 la recherche d'un nouvel équilibre des flux, recherche aux enjeux stratégiques.

Quelques temps après la mise en place du dispositif, l'analyse des flux démontrait une bonne maîtrise de ceux-ci grâce aux différentes étapes menant ou pas vers le SRP. Toutefois, le rapport d'évaluation mentionnait déjà que dans une perspective de vision à moyen et long terme, il fallait être attentif à éviter un surdimensionnement du nombre de places de stage en regard de la taille souhaitée du SRP. De plus, il était mentionné le fait qu'un taux important de « passage à vide » était vécu par les personnes suivies, engendrant des problématiques non négligeables sur le plan humain.

En comparant les données quantitatives de 2013 à celles allant de 2014 à septembre 2015, chaque étape passée dès l'entrée dans le dispositif (soit la check-list, le stage et l'orientation vers un CAS ou le SRP) a joué le rôle de filtre qui lui était assigné et particulièrement la décision d'orientation vers un CAS ou le SRP. En effet, alors qu'en 2013, 71% des personnes ayant fini leur stage étaient orientées vers le SRP, cela a été le cas pour 60% d'entre elles en 2014 et pour 55% en moyenne sur la période de janvier à septembre 2015. Cette diminution étant prévisible et anticipée du fait qu'un ordre de priorisation prévalait à l'entrée vers le stage pour une bonne maîtrise de la progression de la population au SRP alors qu'il a été progressivement abandonné.

Aujourd'hui toutefois, une réelle problématique de saturation du SRP est relevée par les différents interlocuteurs. Depuis l'été 2015, il a été demandé provisoirement aux AS de n'envoyer en stage que des personnes nouvellement inscrites afin de réguler les flux et les congestions. Par contre, le groupe d'orientation n'a pas à respecter de quotas concernant les personnes à diriger vers le SRP.

Cette problématique des flux se perçoit concrètement par les délais d'attente importants qui ont été relevés en été 2015, et sont les suivants :

- Entrée au SRP après le stage, près de trois mois d'attente au lieu d'un mois.
- Proposition de mesures une fois au SRP, généralement 6 mois d'attente en raison des méthodes de travail en vigueur au SRP et de l'espacement entre les 4 entretiens initiaux prévus en vue de l'adoption du Plan de réinsertion professionnelle (PRP).

Les éléments avancés pour expliquer ces délais sont le manque de ressources globales allouées aux différents intervenants. Selon les avis très convergents des professionnels du terrain, cette situation peut engendrer des difficultés pour les personnes qui se trouvent en attente d'un transfert au SRP.

D'aucuns estiment que de tels délais peuvent être la raison pour laquelle les participants au stage et les bénéficiaires du dispositif SRP sont souvent démotivés et démoralisés. Ces aspects temporels, alliés aux différences de prise en charge, créent une discontinuité dans le suivi des dossiers, qui pourraient avoir des conséquences néfastes sur des personnes souvent fragilisées. Une autre souffrance peut résulter du fait d'être (re)dirigés dans un CAS à l'issue du stage d'évaluation, ce qui pourrait se révéler comme un facteur de démotivation.

Cela sous-entend que les CAS dégagent auprès des bénéficiaires de l'aide sociale une image négative et péjorative qu'il serait bon d'améliorer, d'autant plus qu'ils disposent également d'instruments pour aider les gens à se remettre sur le marché du travail, notamment par le biais de l'Unité de Retour à l'Autonomie (URA).

Il est clair, au fil des discussions, que tous ont à cœur de placer les individus au centre de leurs réflexions et actions, les partenaires y compris. Toutefois, la quantité de dossiers, allée à des tâches multiples des uns et des autres et au final, au manque de temps, peut rendre la tâche très ardue et ainsi provoquer un traitement à deux vitesses, surtout lorsqu'il leur est demandé de désengorger les flux.

2.3 Check-list : Un outil encore à parfaire

Recommandation 2 : Investiguer, expliciter et uniformiser les pratiques de « présélection » au sein des CAS.

Les procédures liées aux pratiques des AS semblent être documentées et accessibles, toutefois d'aucuns ne sont pas au courant de ce fait. En ce qui concerne les nouveaux collaborateurs, tous reçoivent une formation spécifique alors que les collaborateurs déjà en place n'y sont pas astreints, mais peuvent la suivre s'ils le désirent.

Selon les avis recueillis, le caractère obligatoire de l'emploi de la check-list pour les nouveaux arrivants est clair et connu de tous. A l'inverse, les AS ont une certaine marge d'appréciation et de manœuvre en ce qui concerne les dossiers plus anciens, pour lesquels une formalisation stricte de directives ne semble pas avoir été mise en place. Cette latitude d'action leur paraît des plus importantes pour pouvoir prendre en compte les situations des personnes à partir d'une appréciation plus globale et non seulement sur la base de critères formels. Les AS précisent ainsi qu'il peut leur arriver de ne pas cocher certaines cases de la check-list, alors que la personne répondrait à tous les critères qui y sont mentionnés, sachant qu'un problème subsiste chez celle-ci et qu'un accompagnement par un CAS est préférable.

Cet aspect nous amène aux critères mentionnés dans la check-list, qui ont déjà été améliorés, mais restent encore à parfaire. Dans ce sens, les problématiques mentionnées par nos interlocuteurs en lien avec la check-list sont les suivantes :

- Le logement
- Les dettes
- Le permis de travail
- La garde d'enfants
- L'autonomie administrative
- Le passage en fin de formation.

Le principe de devoir décider rapidement sur l'envoi d'une personne en stage est considéré par les AS comme apportant plus de bénéfices que de mauvaises orientations, car forçant les AS à mettre le doigt sur des problématiques qui ne sont pas perceptibles sans autre.

Selon l'expérience des CRP, un nombre assez important de personnes suivies au SRP fait apparaître – de manière plus ou moins spontanée et précoce – des difficultés non encore perçues ou révélées durant les 2-3 rencontres initiales au CAS et durant le stage. De telles erreurs d'orientation semblent toutefois, d'un avis largement partagé, être inhérentes au système. Notamment le stage représente une première occasion de révéler les éventuelles difficultés, ce qui permettrait du moins de réduire quelque peu le taux d'erreur dans l'orientation.

De plus, les membres du groupe d'orientation entendus ont précisé avoir organisé des groupes de réflexions afin d'améliorer la compréhension des critères de la check-list et avoir fait le tour des CAS pour bien expliciter le dispositif. Malgré cela, il leur semblait que certains AS avaient encore du mal à en comprendre les tenants et les aboutissants.

2.4 Stage : Une meilleure perception globale, mais encore certaines retenues

Recommandation 3 : Clarifier les objectifs du stage.

Recommandation 4 : Favoriser l'adhésion au stage.

Recommandation 5 : Assouplir le caractère obligatoire du stage.

Recommandation 6 : Diversifier les types de stages, par l'ouverture à un nouveau prestataire.

La plupart des personnes consultées conviennent qu'un travail important et probant a été fait afin de clarifier les objectifs du stage et de faire en sorte que les bénéficiaires, mais aussi les AS y adhèrent. Une documentation spécifique a été éditée pour les bénéficiaires, servant également à la présentation que leur font les AS. De plus, des dérogations sont possibles lorsque les bénéficiaires ont suivi préalablement des mesures d'évaluation de la distance à l'emploi équivalentes.

Malgré cela, les prestataires de stage précisent devoir encore souvent réexpliquer les buts du stage, en sus de devoir redonner du courage à certains bénéficiaires démotivés, ce qui peut être pour eux très fastidieux et chronophage. Ils ont toutefois conscience que dans certaines situations, les meilleures explications ne peuvent suffire à faire comprendre les choses, quelques personnes n'étant pas en état de vouloir ou de pouvoir comprendre ce qui leur est expliqué.

Les AS entendus estiment être de plus en plus convaincus de ce qu'il peut apporter aux bénéficiaires, qu'ils soient ou non envoyés au SRP. Quelques personnes restent toutefois encore dubitatives, tant du côté des CAS que des bénéficiaires, en raison du parcours de certaines personnes et des problématiques qu'elles rencontrent. Néanmoins, l'introduction d'un assouplissement du caractère obligatoire du stage par les équivalences et des possibilités de stage diversifiées, est perçue de manière positive. Ceci est confirmé par le GO et les partenaires entendus.

Globalement, l'uniformisation du discours relatif au stage est reconnue et vient en partie du fait que les informations dispensées lors de la séance d'information a été conçue en collaboration avec les partenaires et la DGAS et sont ainsi les mêmes dans tous les cas. Toutefois, les partenaires disent encore ressentir une certaine réticence à l'égard du stage lors de cet accueil.

Par contre, ils précisent également que le stage est ensuite souvent perçu positivement du fait qu'il permet à certaines personnes désocialisées de recréer des contacts, de se sentir écoutées, prises en main et positivement soutenues pour aller de l'avant.

Le GO estime que le stage est un bon indicateur, en plus du journal social établi par les AS, même si l'un et l'autre sont parfois en contradiction du fait que certains aspects relevant du bénéficiaire apparaissent à des moments parfois aléatoires. Ne s'agissant pas d'une évaluation métier, le stage permet de montrer la motivation et la fiabilité des personnes qui le suivent.

Enfin, les AS accueillant des bénéficiaires ayant été orientés vers un CAS à l'issu du stage, disent apprécier et profiter des bilans de stage comme point de départ et regard extérieur utile pour l'élaboration du CASI. Ils estiment ainsi que la trajectoire CAS-stage-CAS peut avoir cela de bénéfique qu'il apporte un regard nouveau et extérieur aux AS se trouvant souvent relativement isolés dans le suivi social des personnes qui leur sont attribuées.

2.5 Bénéficiaires : "Victimes" de la problématique liée aux flux et à la discontinuité de la prise en charge

Recommandation 11 : Replacer l'individu et la cohérence de son parcours au centre.

Recommandation 12 : Veiller à limiter les périodes de transition entre institutions.

Recommandation 13 : Convenir de protocoles d'échange d'information explicites et concertés.

Recommandation 14 : Proposer aux bénéficiaires un discours cohérent et concerté.

Discontinuité de la prise en charge

Relatif à ces différents enjeux révélés en 2014, il est à relever que de réels efforts ont été fournis dans l'intervalle en matière d'échanges entre les différentes institutions afin de pallier à des incohérences ou des doublons dans le traitement des données des personnes suivies dans les CAS, à l'antenne HG de l'OCE et par les prestataires externes. Il est particulièrement relevé par un des prestataires que malgré un dispositif touchant des instances et des logiques institutionnelles différentes, le comité de suivi et les nombreuses discussions engagées ont permis d'améliorer la cohérence du système dans son ensemble.

Toutefois, les parcours proposés aux personnes émergeant à l'HG conservent une succession d'étapes très découpées et une multiplication des interlocuteurs durant les premiers mois de prise en charge. Ce dernier point n'est pas considéré par tous comme critique et d'aucuns estiment qu'il peut être même utile pour les bénéficiaires de changer plusieurs fois d'interlocuteurs, cela impliquant une capacité d'adaptation que la société et le marché du travail demandent justement. Ils soulignent que même au sein des CAS, les changements de personne de référence sont

relativement fréquents et sont même encouragés. Néanmoins, la difficulté liée à ce point peut être plus ou moins bien perçue et vécue, selon les personnes. Globalement, nous avons récolté peu de commentaires critiques à cet égard de la part des bénéficiaires, qui semblent plutôt bien s'adapter à cette donne qu'ils ne remettent pas en question.

Nous avons par contre vu que la longueur entre les périodes de transition ne respecte pas ce qui avait été fixé initialement et que ces « passages à vide » peuvent créer des sources d'instabilité, d'incertitude et de démotivation plus ou moins importants chez les personnes suivies.

Echange d'information

Pour ce qui est du passage d'informations relatives aux bénéficiaires, alors que les AS de l'antenne HG à l'OCE reçoivent les personnes en fin de droit dans le même lieu d'accueil du chômage, il leur est tout de même demandé d'apporter tous les documents de leur dossier. Ceci crée une incompréhension notoire et donne l'image d'un service public compliqué et non désireux de simplifier les démarches.

Par ailleurs, lorsque des gens sont envoyés dans un CAS après leur passage à l'OCE, les AS n'ont pas non plus accès à leur dossier de chômage et leur préconisent parfois des mesures auxquelles ils ont déjà participé, ce qui peut être pris comme un certain amateurisme et un manque de concertation entre les différentes institutions, qui sont bien souvent non différenciées par les bénéficiaires. Cette problématique n'existe toutefois pas lorsqu'une personne passe d'un CAS au SRP, puisque le CASI, le journal et le bilan de stage sont transmis aux CRP.

D'un point de vue technique, le système PLASTA pose un problème récurrent pour les CRP, étant souvent considéré comme peu aisé à utiliser. Par ailleurs, les AS n'y ayant pas accès pour des questions de protection de données, cela complique le passage des informations entre SRP et CAS.

Afin de pallier à cette problématique d'échanges de données, il est prévu qu'une grille de suivi des personnes soit créée par l'OCE et transmise à chaque interlocuteur avec toutes les informations récoltées au fil des démarches et des lieux. Une telle initiative, alliée à la passation du journal, pourrait pallier aux incohérences mentionnées.

Il est par contre apprécié par les AS de pouvoir donner leur avis au GO quant à une orientation ou pas vers le SRP. Pour ce faire, ils peuvent inscrire un commentaire dans le journal. De plus, le GO leur propose maintenant de venir discuter des dossiers, ce qui est fortement apprécié. Le manque de temps des uns et des autres ne permet toutefois que rarement que ces rencontres aient lieu.

2.6 Culture du « work first » : Une propagation transversale effective, mais pouvant créer une inégalité de traitement

Recommandation 15 : Favoriser un développement de la mission d'insertion professionnelle transversal à l'Hospice général.

Tel qu'il l'avait été préconisé, un réel changement de paradigme se dessine au sein des CAS. Selon les témoignages récoltés, dans l'esprit du *work first* cher à la LIASI, les AS envisagent et priorisent aujourd'hui leur travail prioritairement sous l'angle de la réinsertion professionnelle. S'ils apprécient pouvoir recourir à des mesures idoines via l'Unité de Retour à l'Autonomie, il leur manque toutefois des outils pratiques pour savoir quelle formation ou quelles mesures proposer et pour quel profil et aimeraient pouvoir être formés à cet effet. Un souhait récurrent voudrait par ailleurs que les AS puissent avoir un point de contact avec des entreprises.

Cette nouvelle approche du travail social, à laquelle une adhésion importante de la part des AS semble avoir eu lieu et qui a apporté un certain dynamisme perçu comme positif, ne leur paraît pas moins compliquée, chronophage et parfois peu équitable. En effet, cela les oblige à prioriser leur travail auprès des personnes qui semblent vraiment employables, respectivement celles dont la situation personnelle demande un suivi soutenu, ceci au détriment des personnes qui se trouvent dans une situation intermédiaire.

3. Questionnaire CRP

3.1 Suivi au SRP

Les résultats de ce sous-chapitre permettent d'apprécier à partir de quelques chiffres-clefs le suivi proposé aux bénéficiaires au SRP. Pour rappel, ces analyses portent sur l'ensemble des personnes ayant quitté le SRP entre septembre et décembre 2015, soit 140 personnes. Elles se basent sur un questionnaire soumis aux CRP ayant fait le suivi de ces personnes.

Nombre de contacts avec le CRP

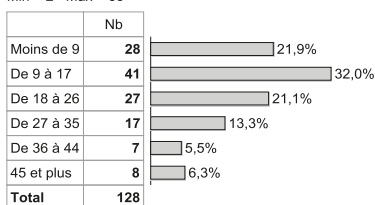
Sur l'ensemble de la durée au SRP, les bénéficiaires faisant partie de l'échantillon ont eu en moyenne une vingtaine de contacts avec les CRP. La valeur médiane est de 16 contacts. Le nombre de contacts dépend bien évidemment de la durée de leur inscription au SRP.

Figure 3 : Nombre de contacts (personnels, téléphoniques) avec les bénéficiaires durant le suivi au SRP

Taux de réponse : **91,4%**

Moyenne = **19,45** Médiane = **16,00** Ecart-type = **12,61**

Min = **2** Max = **55**



Conditions relationnelles du suivi

Globalement, les conditions de suivi du/de la bénéficiaire auprès du SRP ont été jugées par les CRP comme étant majoritairement favorables, voire très favorables. Ainsi, 77% jugent la disponibilité et participation de leur bénéficiaire lors des rencontres comme étant assez ou même très favorable. Ce taux est de 76% concernant son engagement dans la recherche d'emploi et de 71% concernant son ouverture et sa transparence pour aborder sa situation dans son ensemble. Elle est très légèrement moins favorable (taux de 68%) pour ce qui est de sa volonté à suivre des mesures du marché du travail, ce qui rejoint d'autres résultats de l'enquête (cf. infra).

Figure 4 : Conditions de suivi du/de la bénéficiaire auprès du SRP

Comment jugez-vous les conditions du suivi du/de la bénéficiaire auprès du SRP en ce qui concerne:					
	Très favorables	Assez favorables	Peu favorables	Pas favorables du tout	Total
Sa disponibilité/ participation lors des rencontres	62	46	28	4	140
Son engagement dans la recherche d'emploi	61	45	26	8	140
Son ouverture/ transparence pour aborder sa situation dans son ensemble	59	41	32	8	140
Sa volonté à suivre des mesures du marché du travail	60	34	29	16	139
Sa disponibilité/ participation lors des rencontres	44,3%	32,9%		20%	
Son engagement dans la recherche d'emploi	43,6%	32,1%		18,6%	9,7%
Son ouverture/ transparence pour aborder sa situation dans son ensemble	42,1%	29,3%		22,9%	5,7%
Sa volonté à suivre des mesures du marché du travail	43,2%	24,5%		20,9%	11,3%

Les conditions de suivi ont été plus favorables auprès des personnes ayant par la suite trouvé un emploi. En particulier, l'engagement dans la recherche d'emploi témoigné par le-la bénéficiaire du SRP est corrélé positivement avec le retour en emploi, un résultat guère surprenant.

Figure 5 : Taux de retour en emploi en fonction de l'engagement dans la recherche d'emploi

Son engagement dans la recherche d'emploi			
	Retour en emploi	Pas d'emploi	Total
Très favorables	42	19	61
Assez favorables	20	25	45
Peu favorables	6	20	26
Pas favorables du tout	1	7	8
Total	69	71	140

0% 20% 40% 60% 80% 100%

61,3% 31,1%
44,4% 55,6%
23,1% 76,9%
87,5%
49,3% 50,7%

p = <0,1% ; chi2 = 21,24 ; ddl = 3 (TS)

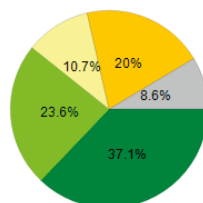
Adéquation de la cible professionnelle du bilan de stage

Dans 37% des cas, la cible professionnelle préconisée dans le bilan de stage a été maintenue telle quelle par le-la CRP et le-la bénéficiaire, dans 24% des cas moyennant de légères adaptations ou précisions. Dans un cas sur cinq (20%), la cible professionnelle a par contre dû être redéfinie entièrement au SRP.

Figure 6 : Utilisation de la cible professionnelle du bilan de stage

La cible professionnelle préconisée dans le bilan de stage a-t-elle été maintenue par vous et le-la bénéficiaire pour ses recherches d'emploi?

	Nb
Oui, tout à fait	52
Oui, en y apportant de légères adaptations ou précisions	33
Non, elle a dû être redéfinie sur des aspects importants	15
Non, elle a dû être redéfinie entièrement	28
Ne s'applique pas	12
Total	140

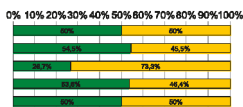


En somme, dans plus de 30% des cas, la cible professionnelle issue du bilan de stage n'était pas jugée adéquate dans les discussions et appréciations faites entre le-la CRP et le-la bénéficiaire au SRP, un résultat dont l'ampleur peut tout de même surprendre. L'adéquation entre la cible professionnelle issue du stage et celle définie au SRP ne présage toutefois pas les chances de trouver un emploi, comme en témoigne le tableau suivant.

Figure 7 : Retour en emploi selon l'adéquation de la cible professionnelle du bilan de stage

	Retour en emploi	Pas d'emploi
Oui, tout à fait	26	26
Oui, en y apportant de légères adaptations ou précisions	18	15
Non, elle a dû être redéfinie sur des aspects importants	4	11
Non, elle a dû être redéfinie entièrement	15	13
Ne s'applique pas	6	6

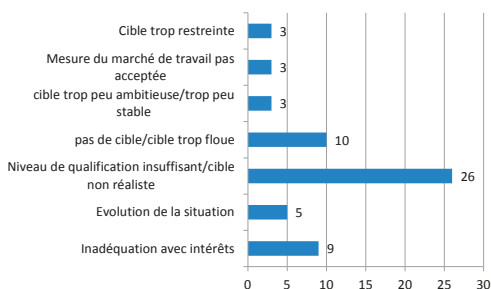
$p = 45,5\%$; $\chi^2 = 3,65$; $dof = 4$ (NS)



Dans un champ texte, de très divers motifs ont été cités par les CRP pour expliquer l'inadéquation de la cible professionnelle du bilan de stage et la nécessité de l'adapter en cours de suivi au SRP. Le motif cité le plus fréquemment (26 citations) a trait à une inadéquation entre la cible recherchée et le niveau de qualification du-de la bénéficiaire, respectivement le caractère non réaliste de la cible. Cette inadéquation est fréquemment constatée après avoir étudié plus en détail les compétences du-de la bénéficiaire, respectivement après la réalisation de MMT comprenant une évaluation des compétences.

Dans 10 cas cités, la cible professionnelle n'était pas présente (parfois parce que la personne n'a pas fait de stage d'évaluation, ou que le bilan de stage concluait que le projet professionnel n'était pas prépondérant). Dans 9 situations relevées, la cible professionnelle ne correspondait pas (ou plus) aux intérêts et motivations de la personne. D'autres motifs, plus rares, ont également été évoqués (cf. figure ci-après).

Figure 8 : Motifs rendant nécessaire une adaptation de la cible professionnelle au SRP



Mesures du marché du travail (MMT)

Sur les 140 personnes étudiées, près de trois quart ont suivi au moins une MMT avant de quitter le SRP. Plus d'un quart a même suivi quatre mesures distinctes ou plus. Ce résultat souligne l'importance que prennent les MMT dans le suivi proposé au SRP (cf. aussi infra).

Figure 9 : Nombre de mesures du marché du travail octroyé au cours du suivi au SRP

Taux de réponse : **92,1%**
Moyenne = **2,49** Médiane = **2,00**

	Nb	
Moins de 1	34	26,4%
1	22	17,1%
2	17	13,2%
3	21	16,3%
4	13	10,1%
5 et plus	22	17,1%
Total	129	

3.2 Evolution de l'employabilité

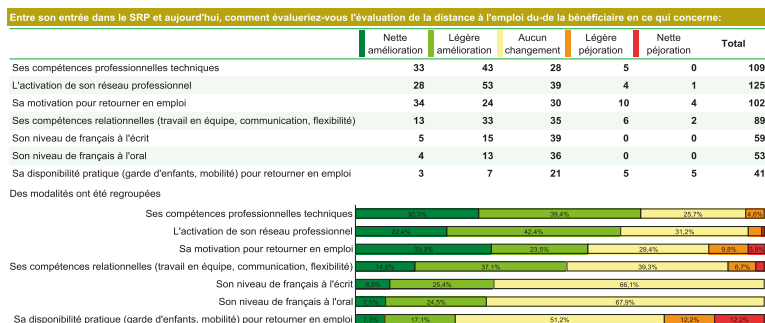
Une première dimension d'effet a trait à l'employabilité des personnes, étudiée à partir d'une batterie d'indicateurs distincts.

Les changements les plus importants concernent les compétences professionnelles techniques, qui se sont améliorées, soit légèrement soit nettement, dans 70% entre l'entrée et la sortie du SRP. Les compétences relationnelles se sont améliorées dans 52% des cas, tandis que des compétences de français à l'écrit et à l'oral, lorsqu'elles étaient lacunaires, n'ont connu une amélioration que dans un tiers des cas environ.

Hormis les compétences à proprement parler, c'est le niveau de mobilisation et de motivation dans la recherche d'emploi qui a connu une amélioration auprès de nombreuses personnes. Ainsi, 65% ont amélioré légèrement ou nettement leur réseau professionnel et 57% ont trouvé un regain de motivation pour retourner en emploi. Ces derniers résultats sont largement confirmés par l'enquête auprès des bénéficiaires.

Enfin, aucun changement notable ne peut être constaté en ce qui concerne la disponibilité pratique des bénéficiaires pour retourner en emploi et ils sont aussi nombreux à voir cette situation détériorée qu'améliorée sur la période de suivi au SRP.

Figure 10 : Evolution de la distance à l'emploi des bénéficiaires selon les CRP



Une autre batterie d'indicateurs a été soumise aux CRP pour apprécier différentes dimensions de l'efficacité dans les méthodes de recherche d'emploi employées. Selon les réponses obtenues,

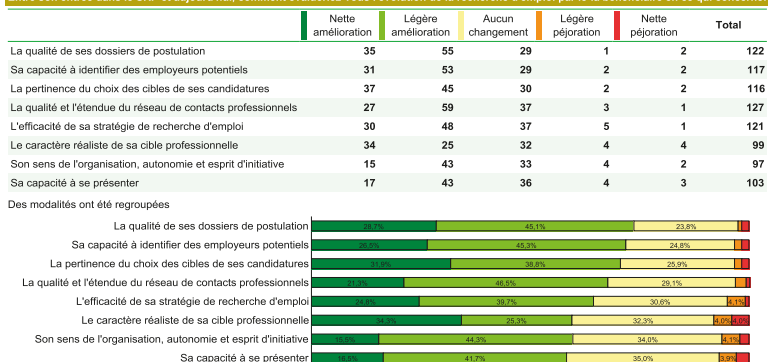
c'est sur ce plan que le suivi proposé au SRP s'avère être le plus bénéfique. En effet, des améliorations, légères ou nettes, sont constatées dans une majorité des cas.

Les résultats les plus positifs touchent à la capacité des bénéficiaires à cibler leurs postulations, en identifiant clairement les employeurs potentiels (amélioration dans 72% des cas) et en choisissant avec pertinence les candidatures à réaliser (71%). Il n'en reste pas moins que le caractère réaliste de la cible professionnelle semble dans certains cas isolés rester problématique et même se détériorer ce qui traduit bien les résistances constatées par les CRP à définir une cible professionnelle qui concilie les attentes des bénéficiaires et la réalité du marché de l'emploi.

D'autre part, les CRP constatent également d'importants progrès en ce qui concerne les candidatures en elles-mêmes, et estiment en particulier que la qualité des dossiers de postulation s'est améliorée dans 74% des cas et que le réseau de contacts professionnels a gagné en qualité et en engorgement dans 68% des cas. Le sens de l'organisation et de l'initiative ainsi que la capacité à se présenter n'ont pas pu être améliorés durant le suivi au SRP dans les mêmes proportions (60%, respectivement 58% d'améliorations).

Figure 11 : Evolution de la recherche d'emploi des bénéficiaires selon les CRP

Entre son entrée dans le SRP et aujourd'hui, comment évaluez-vous l'évolution de la recherche d'emploi par le-la bénéficiaire en ce qui concerne:



Partant des indicateurs discutés précédemment, on constate que l'évolution de la distance à l'emploi (cf. Figure 14 ci-après) et la qualité des recherches d'emploi présentent une corrélation positive avec l'incidence de trouver un emploi. Cela vient valider empiriquement l'intérêt de cibler le suivi proposé au SRP sur ces deux axes que sont les qualités intrinsèques des candidats

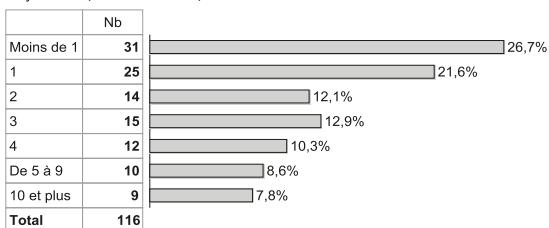
(compétences professionnelles et relationnelles, motivation) avec les démarches pratiques de recherche d'emploi.

Selon les connaissances à disposition des CRP, les bénéficiaires à l'étude ont concrètement été convoqués en moyenne à 2.8 entretiens d'embauche. Quelques 26% n'ont réussi à décrocher aucun entretien d'embauche sur la période de suivi au SRP.

Figure 12 : Nombre d'entretiens d'embauche

A combien d'entretiens d'embauche le-la bénéficiaire a-t-il/elle été convoqué-e ?

Moyenne = 2,81 Médiane = 2,00

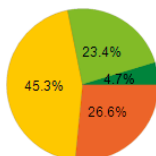


Il est intéressant d'observer que les CRP estiment dans l'ensemble comme plutôt, voire très faibles, les chances de trouver un emploi des bénéficiaires n'étant pas retournés sur le marché de l'emploi à leur sortie du SRP (72% des cas). Ce résultat donne à penser que le retour en emploi réussit réellement aux bénéficiaires du SRP étant proches du marché du travail et valide le choix de limiter la prise en charge auprès du SRP à une durée déterminée (en l'occurrence fixée à 24 mois).

Figure 13 : Appréciation par les CRP des chances de retrouver un emploi (si pas retourné en emploi)

Si la personne n'a pas (encore) trouvé d'emploi: Comment jugez-vous globalement ses chances de trouver un emploi à court terme (dans les 6-12 mois)?

	Nb
Très faibles	17
Plutôt faibles	29
Plutôt fortes	15
Très fortes	3
Total	64

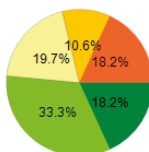


La Figure 14 indique par ailleurs que les chances de retourner en emploi ne se sont améliorées que dans environ 50% des cas sur la période de suivi au SRP. Toujours selon les CRP, parmi les personnes n'étant pas retournées sur le marché de l'emploi à leur sortie du SRP, 29% auraient vu leurs chances même péjorées. Ces résultats tendent également à souligner que les efforts déployés au SRP en vue d'une réinsertion professionnelle profitent à un certain profil de bénéficiaires, tandis qu'ils restent sans impact auprès d'un nombre important de personnes qui, pour des raisons diverses et souvent indépendantes du suivi proposé, ne parviennent pas fondamentalement à améliorer leur employabilité.

Figure 14 : Appréciation par les CRP de l'évolution des chances de retrouver un emploi (si pas retourné en emploi)

Si la personne n'a pas (encore) trouvé d'emploi: Entre l'entrée au SRP et aujourd'hui, comment évalueriez-vous l'évolution de ses chances de trouver un emploi à court terme ?

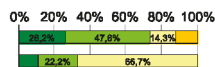
	Nb
Nette amélioration	12
Légère amélioration	22
Aucun changement	13
Légère péjoration	7
Nette péjoration	12
Total	66



Les CRP estiment tout de même les chances d'une réinsertion professionnelle comme nettement améliorée (74%) par le SRP lorsque les bénéficiaires avaient suivi une MMT.

Figure 15 : Evolution des chances de retrouver un emploi selon le suivi d'une MMT (oui/non)

	Nette amélioration	Légère amélioration	Aucun changement	Légère péjoration
'oui'	11	20	6	5
'non'	1	2	6	0



$p = 0,9\%$; $\chi^2 = 11,54$; $ddl = 3$ (TS)

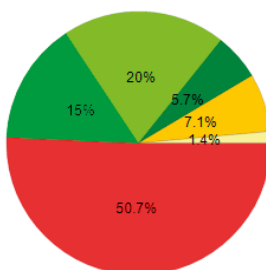
3.3 Retour en emploi

L'indicateur par excellence de l'effet de la loi est sans doute le taux de retour à l'emploi. Cet indicateur est étudié de manière plus complète sur l'ensemble des bénéficiaires de l'HG (cf. chapitre 5). Dans ce sous-chapitre, qui se veut complémentaire, l'objectif est de mieux comprendre le profil des personnes ayant réussi leur retour en emploi, en le comparant avec les personnes n'y étant pas parvenu durant le suivi au SRP.

Très précisément la moitié des bénéficiaires étudiés dans le cadre du questionnaire CRP a retrouvé un emploi à l'issue du suivi au SRP². Il s'agit pour la plupart de contrats à durée indéterminée (20%) ou à durée déterminée (15%). Les apprentissages sont également fréquents (6% du total) tout comme la prise d'une activité indépendante (7% du total).

Figure 16 : Type de contrat de travail

	Nb
Pas d'emploi	71
Contrat à durée déterminée	21
Contrat à durée indéterminée	28
Apprentissage	8
Indépendant-e	10
Contrat sur appel	2
Total	140



Profil des personnes ayant réintégré le marché de l'emploi

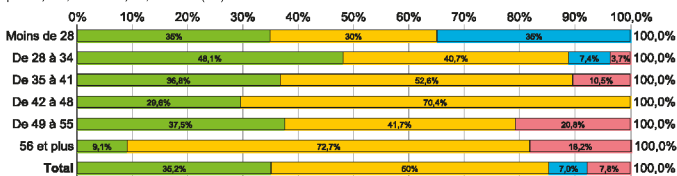
On observe que le taux de retour en emploi des bénéficiaires dépend fortement de leur âge. Ainsi, de manière générale, les chances de trouver un poste auprès d'un employeur diminuent sensiblement après 55 ans, il passe ainsi d'autour de 40% pour les personnes entre 28 et 55 ans à 9% après 56 ans. D'autre part, les jeunes de moins de 28 ans sont nombreux à commencer un apprentissage (35%), tandis que les personnes de plus de 49 ans se lancent plus fréquemment dans un projet d'indépendants.

² A noter que ces résultats se basent sur les renseignements à disposition des CRP, qui peuvent différer des statistiques officielles de l'HG. D'expérience, un certain nombre de personnes perdent leur travail dans les premiers mois et retournent à l'HG, raison pour laquelle les statistiques officielles de l'HG ne considèrent que les sorties définitives (soit sans retour dans les six mois suivant la sortie).

Figure 17 : Taux de retour en emploi en fonction de l'âge (SRP)

	Contrat de travail	Pas d'emploi	Apprentissage	Indépendant-e	Total
Moins de 28	7	6	7	0	20
De 28 à 34	13	11	2	1	27
De 35 à 41	7	10	0	2	19
De 42 à 48	8	19	0	0	27
De 49 à 55	9	10	0	5	24
56 et plus	1	8	0	2	11
Total	45	64	9	10	128

$p = <0,1\%$; $\chi^2 = 48,62$; $ddl = 15$ (TS)



On n'observe par contre pas de différence significative du taux de retour en emploi ni en fonction de l'origine, ni en fonction du sexe, ni encore en fonction du niveau de formation scolaire et professionnelle (tel que mesuré à l'entrée à l'aide sociale).

Parcours HG des personnes ayant réintégré le marché de l'emploi

Par contre, on observe une différence tout de même marquée du taux de retour en emploi en fonction du parcours préalable à l'HG. Les personnes provenant des CAS affichent un taux de retour en emploi de 44%, tandis qu'il est de 58% pour les personnes en provenance de l'antenne OCE.

Figure 18 : Taux de retour en emploi en fonction de leur parcours à l'HG (SRP)

	Pas d'emploi	Retour en emploi	Total
CAS	49	39	88
ANTENNE OCE	17	24	41

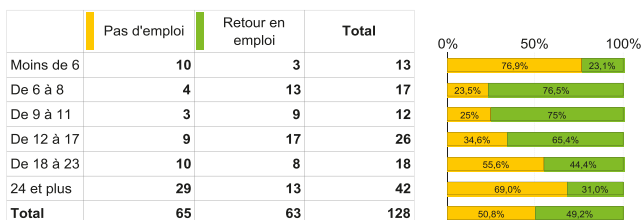
Origine	Pas d'emploi (%)	Retour en emploi (%)
CAS	55,7%	44,3%
ANTENNE OCE	41,5%	58,5%

Il peut être surprenant d'observer que parmi les personnes provenant d'un CAS (nouveaux inscrits et anciens), la durée de l'aide qui leur avait été accordée avant d'entrer au SRP n'a pas d'incidence sur le taux de retour en emploi au SRP. Ce résultat tend à démontrer que la sélection opérée dans les CAS à l'aide de la check-list est effective et qu'elle cible des personnes dont l'employabilité est au moins aussi bonne qu'auprès des nouvelles personnes émergeant à l'HG.

Parcours SRP des personnes ayant réintégré le marché de l'emploi

Enfin, on peut s'intéresser aux relations entre le taux de retour en emploi et les modalités du suivi au SRP. Dans un premier temps, on observe que les probabilités de retourner sur le marché de l'emploi diminuent au fil de la période de suivi au SRP, limité à 24 mois³. Il passe ainsi de 76% pour les personnes suivies au SRP depuis 6-8 mois à 44% pour les personnes suivies depuis 18-23 mois. Les valeurs des personnes suivies plus de 24 mois sont biaisés du fait que l'atteinte de ce délai-cadre occasionne la sortie automatique du SRP. Enfin, le faible taux de réinsertion professionnelle durant les premiers six mois traduit quant à lui le mode de travail des CRP, qui cherchent en premier lieu la construction d'un projet de réinsertion professionnelle préalable à la recherche d'emploi.

Figure 19 : Taux de retour en emploi en fonction de leur durée de suivi au SRP

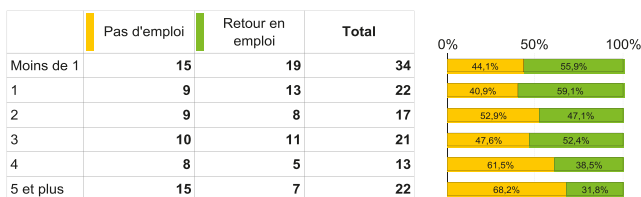


$p = 0,1\%$; $\chi^2 = 20,29$; $dli = 5$ (TS)

Paradoxalement, selon les données, les MMT ne font pas augmenter le taux de retour en emploi, la relation est même inverse. Ce résultat doit toutefois être interprété avec prudence et n'est en aucun cas un signe d'inefficacité des mesures. En effet, il est probable que la relation de causalité soit en partie inversée et que les personnes d'ores et déjà proches de l'emploi ne nécessitent pas autant des mesures. Ainsi, dans certains cas, les recherches d'emploi s'intensifient très rapidement sous l'impulsion du SRP, pour déboucher dans un emploi avant même que des mesures ne soient envisagées. A l'opposé, un certain nombre de personnes présentent d'importantes lacunes et suivent plusieurs mesures dans le but d'augmenter leur employabilité, qui reste toutefois faible. Cela a été corroboré dans le cadre des entretiens avec les CRP.

³ Le nombre important de personnes dont la valeur dépasse 24 mois tient au fait que les dossiers ne sont fermés administrativement que 6 mois après la sortie de la personne du SRP.

Figure 20 : Taux de retour en emploi en fonction du nombre de MMT au SRP



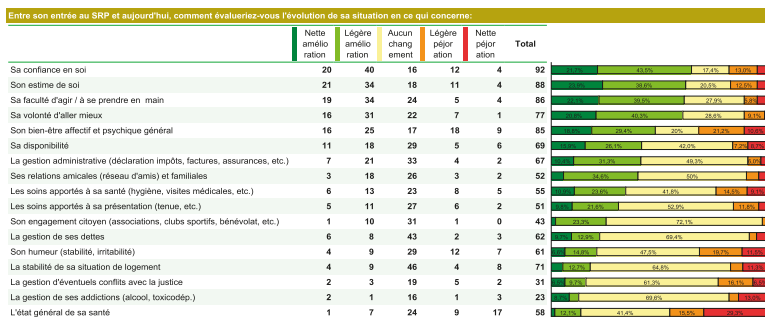
3.4 Evolution des conditions de vie

Les CRP ont également évalué l'évolution des conditions de vie privées des bénéficiaires sur la durée de suivi au SRP à partir d'une série d'aspects ayant trait à leur santé, aux conditions matérielles et à l'organisation pratique, à l'intégration sociale ainsi qu'à la situation affective et psychique.

Lorsque le-la bénéficiaire ne présentait pas de problématique particulière en lien avec un item, ce dernier n'a pas été rempli par les CRP, raison pour laquelle les totaux sont parfois nettement inférieurs à l'échantillon des 140 personnes. Les résultats ci-après ne concernent ainsi que les personnes auprès desquels l'item est problématique et donc en principe abordé dans le cadre du suivi par le CRP.

Une amélioration légère voire nette peut être observée auprès d'un nombre important de bénéficiaires en ce qui concerne son regard sur soi (sa confiance en soi, son estime de soi) et sa motivation d'agir (faculté d'agir, volonté d'aller mieux) (entre 61 et 65% des cas). Dans des proportions moindres, la gestion d'aspects d'ordre plus pratique de la vie (disponibilité, gestion administrative) s'est vue également améliorer auprès d'un nombre significatif de personnes (42%).

Figure 21 : Evolution de la situation personnelle des bénéficiaires sur la durée de suivi au SRP



A l'opposé, le suivi au SRP n'a pas pu résoudre des éventuelles problématiques spécifiques telles les problèmes de santé, les addictions, les conflits avec la justice, les problèmes de logement ou encore les dettes. Cela n'est pas étonnant, puisque le SRP place la réinsertion professionnelle au cœur du suivi et n'est pas focalisé sur la résolution de problématiques de cette nature.

3.5 Motifs de sortie du SRP autres que reprise d'un emploi

Hormis la prise d'une activité professionnelle rémunérée, à l'origine d'environ 50% des sorties du SRP, ainsi que l'atteinte du délai-cadre fixé à 24 mois, différentes circonstances peuvent conduire à un départ précoce du SRP, soit pour quitter entièrement l'HG (lors des déménagements, lors de la mise en couple, etc.) soit – plus fréquemment – pour être transféré vers un CAS.

Dans l'échantillon à l'étude, un tel transfert est le plus fréquemment motivé par l'apparition d'une maladie (ou plus rarement d'un accident) et d'une incapacité de travail qui l'accompagne. Parmi les quelques 40 dossiers ayant été transférés vers un CAS et dont nous disposons de renseignements, cela touche 21 cas, soit plus de 50%. Dans 9 cas, respectivement environ un quart des situations, le transfert a été rendu nécessaire en raison d'un comportement pouvant être qualifié de refus de coopération : les personnes n'acceptent pas la cible professionnelle envisagée lors des discussions, n'adhèrent pas au PRP proposé par le-la CRP et refusent – ouvertement ou à demi-couvert – les mesures proposées. Dans des cas plus isolés, les transferts sont motivés par une désaffiliation sociale (isolement, etc.) ou des obstacles divers (garde d'enfants, logement, dettes).

Ces résultats rejoignent largement la teneur de la discussion lors des ateliers avec les CRP, qui constatent qu'une partie non négligeable (dans notre échantillon, 40 sur 140 cas, soit près de 30%) des bénéficiaires du SRP ne présentent pas les prédispositions pour une réinsertion professionnelle réussie. Selon les dires des CRP, certains obstacles à la réinsertion viennent se révéler ou se manifester au courant du suivi et ne peuvent donc pas être (facilement) anticipés. Dans d'autres cas, des problématiques latentes, voire parfois facilement décelables sont présentes auprès des bénéficiaires du SRP et peuvent soulever la question de l'adéquation de l'orientation préalable.

3.6 Principaux bénéfices du SRP

En guise de synthèse, les CRP se sont prononcés sur les principaux bénéfices de la prise en charge au SRP sur les plans professionnels et personnels.

Les explications apportées en référence aux 140 situations à l'étude témoignent d'une très grande diversité de situations, auxquelles doivent faire face les CRP. Comme signalé précédemment, un nombre important de ces personnes est en proie à des difficultés d'ordre personnel – santé, situation familiale, motivation, situation économique, etc. – qui peuvent représenter des obstacles de taille et parfois infranchissables dans le processus de réinsertion professionnelle. Pour une majorité des personnes toutefois, la question professionnelle est prépondérante et est abordée à la fois sous l'angle des compétences professionnelles et des stratégies de recherche d'emploi.

Les mesures du marché de l'emploi sont le plus fréquemment citées pour relever le principal bénéfice du SRP. Dans près de 50% des 46 commentaires apportés à cette question, il est fait allusion à l'une ou l'autre MMT proposée aux bénéficiaires et à ses effets en termes de compétences métier, de méthode de recherche d'emploi, entre autres. Les possibilités offertes pour pouvoir se confronter à une situation d'emploi (dans le cadre de stages notamment) présentent un réel intérêt pour la motivation et la mobilisation de certaines personnes, tandis que les possibilités de formations courtes, voire de formations qualifiantes ou reconversions professionnelles semblent être un moyen apprécié et efficace pour valoriser les candidatures sur le marché de l'emploi.

Hormis les MMT, c'est à un suivi continu et intensif proposé par les CRP qu'on peut imputer les nettes améliorations constatées en ce qui concerne la mobilisation du réseau professionnel (environ 20% des citations) ou encore la précision de la cible professionnelle et la qualité des candidatures (dossiers, présentation de soi, chacune environ 15% des citations).

Les plus nombreux commentaires se réfèrent cependant aux bénéfices sur le plan affectif et psychique, qui se manifestent essentiellement sous la forme d'un regain de confiance en soi et de motivation (60% des citations),

3.7 Autres observations

Cela dit, les CRP ont saisi l'occasion de ce questionnaire pour mettre une emphase particulière sur la complexité de la situation professionnelle et surtout personnelle de nombreux bénéficiaires du SRP, qui les contraint d'adapter leur mission première de la réinsertion professionnelle aux besoins et aux possibilités du moment des personnes suivies.

Face aux nombreuses fragilités de cette population, le retour en emploi conserve souvent quelque chose de provisoire et doit être compris comme un équilibre fragile et qui peut facilement être rompu. Les témoignages collectés font ainsi état de nombreux aller-retours entre l'HG et le monde du travail, ces deux univers étant fortement perméables pour cette population. Ceci donne crédit au principe cher au SRP de vouloir insérer sa population de manière *durable* dans le marché du travail, si nécessaire au prix d'un suivi construit sur la durée.

La fréquence des problématiques de santé est également un résultat marquant et peut surprendre compte tenu de l'importance du dispositif mis en place pour présélectionner les personnes du SRP. Le suivi intensif et exigeant du SRP agit, comme le font remarquer plusieurs CRP, comme révélateur de problématiques de santé latentes, lesquelles peuvent être occultées plus facilement dans le cadre d'un suivi plus discontinu (chômage, CAS). Cela apparaît comme un effet collatéral du dispositif SRP et il est difficile d'y pallier. Sans l'avoir étudié dans la présente recherche, cette fonction de révélatrice des obstacles latents au retour à l'emploi peut aussi être bénéfique en soi et faciliter une prise en charge adéquate.

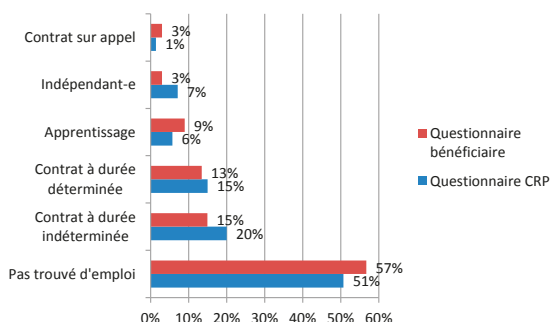
4. Questionnaire bénéficiaires

4.1 Considérations méthodologiques

Par analogie au questionnaire CRP, un questionnaire a été soumis aux 140 bénéficiaires ayant quitté le SRP entre septembre et décembre 2015. 67 personnes l'ont retourné, ce qui résulte en un taux de participation satisfaisant de 48%.

On note que les bénéficiaires n'ayant pas trouvé d'emploi ont été légèrement plus enclins à participer à l'enquête (57% vs. 51%). A l'inverse, les personnes avec un contrat à durée indéterminée et les indépendants ont participé à de plus faibles proportions, un résultat qui n'est guère surprenant et qui peut indiquer que ces personnes ont « tourné la page » de l'HG plus rapidement.

Figure 22 : Taux de retour en emploi selon le questionnaire (CRP/bénéficiaire)



4.2 Parcours auprès du SRP - MMT

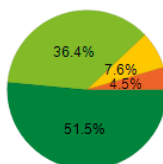
Les bénéficiaires devaient dans un premier temps se prononcer sur le suivi qui leur a été proposé au sein du SRP. Une très large majorité des répondants (88%) estiment que les mesures proposées au SRP ont été tout à fait ou assez correctement choisies :

Figure 23 : Adéquation des mesures proposées dans le cadre du SRP

Les mesures (ex. : cours, stage, etc.) qui vous ont été proposées par le SRP ont-elles été correctement choisies ?

Taux de réponse : 98,5%

	Nb
Oui, tout à fait correctement	34
Oui, assez correctement	24
Non, pas vraiment correctement	5
Non, pas du tout correctement	3
Total	66



Un champ texte a permis aux participants d'explicitier leur réponse. De nombreuses personnes ayant exprimé une opinion positive font référence à la capacité de leurs conseillers à prendre en compte leurs besoins spécifiques et à identifier des mesures en bonne adéquation avec ceux-ci. D'autres se réfèrent à l'importance des contacts professionnels que les conseillers les ont incités à établir et les possibilités qui leur ont été offertes pour « mettre le pied à l'étrier », moyennant des stages notamment.

Certaines personnes plus critiques reprochent l'inadéquation des mesures qui leur ont été proposées, respectivement le décalage entre leurs attentes envers la mesure et la réalité rencontrée une fois dans la mesure.

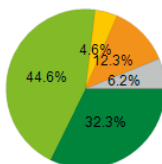
Trois quart (76%) des répondants estiment par ailleurs que ces mesures ont apporté de l'aide concrète pour chercher un emploi.

Figure 24 : Apport des mesures dans la recherche d'un emploi

Est-ce que ces mesures vous ont apporté de l'aide pour chercher un emploi ?

Taux de réponse : 97,0%

	Nb
absolument	21
plutôt oui	29
plutôt non	3
Pas du tout	8
Je ne sais pas	4
Total	65



Selon les réponses textuelles, cette aide peut être de différentes natures : l'acquisition de compétences techniques liées au métier, l'acquisition de compétences transversales comme les langues mais aussi le regain de confiance en soi et de motivation. Certaines personnes ont toutefois émis la réserve que ces bénéfices, s'ils étaient certes tangibles pour elles, ne les rapprochaient pas du marché de l'emploi à court terme. Au moment de quitter le SRP, elles estimaient ne pas encore avoir finalisé le processus les conduisant finalement vers le marché de l'emploi.

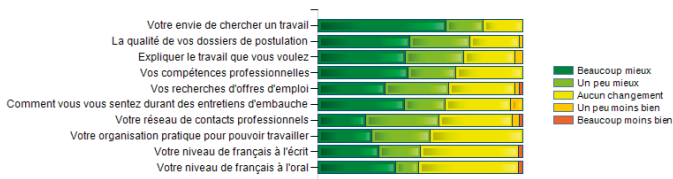
4.3 Evolution de l'employabilité

Les participants ont été appelés à apprécier l'évolution de leur employabilité entre l'entrée au SRP et la sortie, ceci à partir d'une batterie d'indicateurs. Globalement, à l'exception du niveau de français oral et à l'écrit, plus de 50% des répondants estiment avoir observé une amélioration pour l'ensemble des indicateurs d'employabilité. On constate plus particulièrement que la motivation (« envie de chercher un emploi ») a augmenté dans 81% des cas. Les compétences liées à la recherche d'emploi se sont améliorées auprès d'une partie importante des répondants : 74% concernant la qualité des postulations, 71% concernant les capacités à expliquer le travail recherché, 64% concernant les recherches d'emploi. Enfin, il peut être relevé que 68% estiment avoir amélioré leurs compétences professionnelles via le parcours au SRP.

Seule une petite minorité de répondants juge à partir de ces indicateurs que leur employabilité a diminué durant le suivi auprès du SRP (entre 0 et 6%).

Figure 25 : Perception de l'évolution de l'employabilité entre l'entrée et la sortie du SRP

De votre entrée à votre sortie SRP, comment les points suivants ont-ils évolué?						
	Beaucoup mieux	Un peu mieux	Aucun changement	Un peu moins bien	Beaucoup moins bien	Total
Votre envie de chercher un travail	35	10	11	0	0	56
La qualité de vos dossiers de postulation	26	17	14	1	0	58
Expliquer le travail que vous voulez	22	15	13	2	0	52
Vos compétences professionnelles	24	13	18	0	0	55
Vos recherches d'offres d'emploi	17	16	17	1	1	52
Comment vous vous sentez durant des entretiens d'embauche	21	10	16	3	0	50
Votre réseau de contacts professionnels	13	20	20	2	1	56
Votre organisation pratique pour pouvoir travailler	11	12	19	0	0	42
Votre niveau de français à l'écrit	13	9	21	0	1	44
Votre niveau de français à l'oral	17	5	22	0	1	45



En moyenne, les répondants se sont vus proposer 2.2 entretiens d'embauche. Quelques 41% n'ont pas été convoqués à un tel entretien et 29% a été convoqué à 3 entretiens et plus. Ce résultat est légèrement plus négatif que celui obtenu par le questionnaire soumis aux CRP (2.8 entretiens en moyenne, 27% sans entretiens, cf. chapitre 3.2).

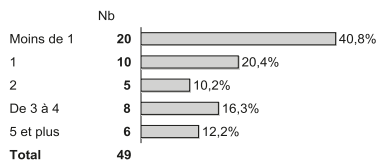
Figure 26 : Nombre d'entretiens d'embauche proposés durant la période de suivi au SRP

Combien d'entretiens d'embauche on vous a proposé ?

Ecrire un chiffre

Taux de réponse : 73,1%

Moyenne = 2,18 Médiane = 1,00 Ecart-type = 3,64



Parmi les personnes étant toujours sans emploi à leur sortie du SRP, une bonne moitié (52%) estime que les chances de trouver un emploi sont plutôt voire très fortes. Cette appréciation est nettement plus optimiste que celle faite par les CRP (29%). 55% ont observé une amélioration de leur employabilité sur la durée au SRP, une appréciation qui rejoint cette fois-ci assez bien celle des CRP (52%). 36% ne voient aucune évolution de cette chance sur la durée du suivi au SRP, tandis que 9% estiment qu'elle a diminué (29% selon les CRP).

Figure 27 : Chances de trouver un emploi au terme du suivi au SRP

Si vous n'avez pas encore trouvé un travail, selon vous quelles chances avez-vous de trouver un travail dans les 6 à 12 mois ?

Taux de réponse : 85,1%

	Nb
Très faibles	3
Plutôt faibles	9
Plutôt fortes	12
Très fortes	1
Total	25

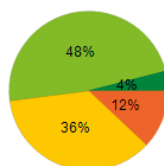
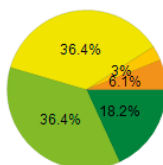


Figure 28 : Evolution des chances de trouver un emploi durant la période de suivi au SRP

Si vous n'avez pas encore trouvé un travail : entre votre entrée au SRP et votre sortie, est-ce que vos chances de trouver un travail sont devenues plus grandes ?

Taux de réponse : 88,1%

	Nb
Beaucoup plus	6
Un peu plus	12
Aucun changement	12
Un peu moins	1
Beaucoup moins	2
Total	33



Globalement, les bénéficiaires livrent une analyse de leur employabilité et de son évolution plus positive que les CRP.

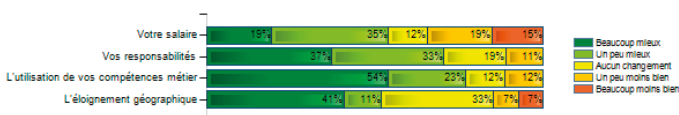
4.4 Retour en emploi

A l'issu du parcours au SRP, 43% des répondants avaient retrouvé un emploi, tandis que 57% n'avaient pas trouvé d'emploi. Comme mentionné plus haut, les personnes ayant trouvé un emploi sont légèrement sous-représentés dans cet échantillon.

Dans l'ensemble, le type de poste de travail trouvé par les personnes ayant quitté le SRP au motif d'un retour en emploi s'est amélioré sur plusieurs plans. Notamment les compétences métier y sont davantage utilisées (dans 77% des réponses), mais aussi le niveau de responsabilité s'est amélioré (70%). Sur les plans du salaire et de l'éloignement géographique, l'évolution est moins marquée et une partie importante des répondants s'est vu contrainte d'y faire un compromis. Ainsi, le salaire a progressé dans 54% des cas, alors qu'il a diminué dans 34% des cas.

Figure 29 : Evolution du poste de travail entre le dernier emploi et l'emploi actuel

Si vous avez trouvé un emploi: Comparé à votre dernier emploi, comment est le nouveau concernant:



4.5 Evolution des conditions de vie

Les participants à l'enquête se sont vus soumettre une batterie de critères se référant à leur bien-être émotionnel, à leur santé, à leur condition matérielle de vie et à leur intégration sociale. Il leur a été demandé d'apprécier si leur situation avait évolué sur la durée du suivi au SRP en référence à ces critères.

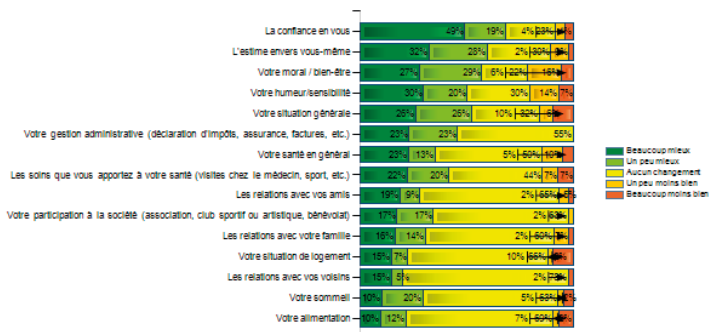
Les améliorations le plus notables déclarées par les participants se réfèrent à leur bien-être émotionnel et psychique. Ainsi, plus de la moitié observe une amélioration sur les plans de la confiance en soi (68%), de l'estime envers soi-même (60%), du bien-être (56%) et de l'humeur/la sensibilité (50%). Une amélioration notable peut aussi être observée dans la prise en charge de soi, que cela soit sur le plan de l'administration (46%) ou des soins apportés à sa santé (42%).

Si l'on observe également une évolution favorable de la santé et de l'intégration sociale auprès d'une partie des répondants, ce résultat est toutefois moins marqué. Il est également plus difficile

de l'imputer au suivi proposé par le SRP. Il en va de même pour les relations familiales et avec les voisins, l'alimentation et le logement, autant d'aspects qui répondent à une multitude de facteurs.

Figure 30 : Evolution des conditions de vie et de la santé sur la durée de suivi au SRP

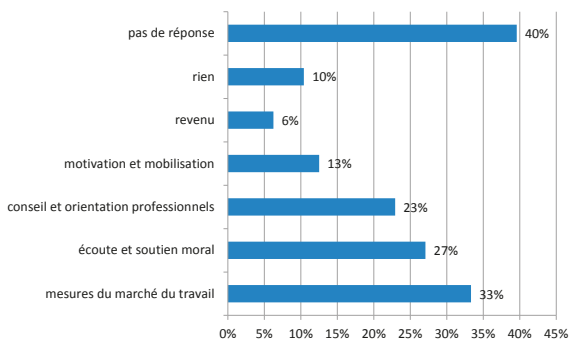
De votre entrée à votre sortie du SRP, comment les points suivants ont-ils évolué?



4.6 Principaux bénéfices du SRP

En conclusion, les personnes interrogées ont indiqué ce que le SRP leur a le plus apporté dans leur vie privée et professionnelle. 48 réponses ont été comptabilisées (60% des répondants) et les réponses ont été regroupés par nos soins par catégorie comme suit :

Figure 31 : Fréquence de citation des principaux bénéfices du SRP (% des observations, n=67)



L'allocation de mesures du marché du travail a été citée avec la plus grande fréquence (33%), suivi d'une écoute et soutien moral (27%) et du conseil et de l'orientation professionnels pour la recherche d'emploi (23%). Quelques personnes ont également évoqué la motivation et mobilisation engendrée par le suivi au SRP (13%). Quelques 10% affirment n'avoir bénéficié sous aucune forme du suivi au SRP et 6% se réfèrent au seul soutien pécuniaire, ce qui peut également être interprété comme une affirmation sur l'absence de bénéfices immatériels.

Ces résultats signalent que les bénéfices du suivi proposé au SRP sont de différentes natures et touchent tantôt aux compétences relationnelles des CRP (motivation, soutien moral), tantôt aux conseils pratiques dispensés par ceux-ci (recherche d'emploi) ou encore aux mesures de réinsertion professionnelle proposées. Ils convergent par ailleurs largement avec ceux relevés dans l'enquête auprès des CRP.

Dans le champ de texte conclusif, portant le libellé « commentaire final sur le SRP », 24 répondants ont apporté une remarque. 17 personnes (25% sur le total des participants) formulent des remerciements à leurs CRP pour l'aide apportée. Six (9%) formulent des compliments relatifs aux compétences dont ces derniers auraient fait preuve. Seuls deux commentaires critiques ont été formulés, se rapportant à l'incompétence du CRP, respectivement à l'inutilité du suivi proposé au SRP.

Plusieurs répondants ont par ailleurs formulé des vœux et souhaitent que le SRP puisse utiliser de manière complète et autonome les annonces internes de l'OCE et qu'un échange plus régulier ait lieu avec des agences de placement. Enfin, une personne souhaite qu'une explication plus circonstanciée sur le rôle du SRP soit donnée aux jeunes bénéficiaires.

5. Analyse secondaire des données statistiques HG

5.1 Considérations méthodologiques

Dans le cadre de la présente analyse, nous avons sollicité l'HG afin de nous extraire des données statistiques relatives à l'aide sociale. Cette requête de renseignements donnait suite à une réflexion partagée entre le groupe d'accompagnement, les services chargés des analyses statistiques de l'HG et évaluanda sur le choix d'indicateurs d'impact.

Les données utilisées dans l'analyse portent sur les données de 2009 à fin octobre 2015, ce qui permet de mettre en évidence les évolutions longitudinales et en particulier les éventuels changements observés au moment de l'entrée en vigueur de la LIAIS début 2012. Il convient toutefois de relever un certain nombre de réserves d'ordre méthodologique.

Comparaison CAS-SRP

Une comparaison entre les deux sous-ensembles des bénéficiaires suivis au CAS, respectivement au SRP demande des précautions particulières. D'une part, le processus de sélection des personnes à l'entrée au SRP sur la base de leur distance à l'emploi introduit un biais. En effet, ces deux sous-ensembles ne présentent pas les mêmes caractéristiques et ne sont donc pas comparables aisément. En particulier, les probabilités des bénéficiaires SRP de retrouver un emploi sont en premier lieu conditionnées par leur distance à l'emploi au moment d'entrer au SRP et seulement de manière subsidiaire déterminées par le suivi proposé au SRP. Il est alors difficile d'isoler l'effet spécifique du SRP.

D'autre part, le SRP a connu une période de développement entre 2012 et 2015 avant qu'il n'atteigne le nombre de 1500 personnes suivies actuellement, en instaurant des règles de priorisation précises. Les premières personnes suivies au SRP présentaient ainsi un profil particulièrement proche du marché de l'emploi (venant de l'antenne OCE) tandis que cette particularité s'est amenuisée au fil du temps.

Durant cette période de mise en place du SRP, le délai-cadre de 24 mois de suivi au SRP courait pour une grande majorité des personnes. Ce n'est qu'à partir de 2016, donc après la réalisation de cette analyse, que la population du SRP peut véritablement être comparée d'une période à l'autre.

Liens de causalité

Hormis le dispositif du SRP, la LIAIS a introduit de nombreux autres changements dans l'aide accordée aux bénéficiaires de l'aide sociale. Les renseignements pris auprès des assistants sociaux soulignent ainsi l'importance du principe du *work first* sur leur quotidien professionnel au sein des CAS (cf. chapitre 2). C'est donc bien l'ensemble du dispositif de l'aide sociale qui a été réformé en 2012 et dont les effets se déploient aujourd'hui. L'analyse statistique doit ainsi tenir

compte du système dans son ensemble, dans la mesure du possible. Or on relève que, durant la période à l'étude, de nombreux autres changements sont intervenus dans le mode de fonctionnement de l'HG, susceptibles d'influencer les résultats. Parmi ces changements, on citera à titre d'exemple :

- Des nouvelles consignes relatives à la saisie des champs utiles pour les analyses statistiques : les résultats peuvent en être fortement affectés
- Le renforcement des contrôles pouvant pousser certains bénéficiaires à sortir de l'aide sociale

Influence de facteurs macro-économiques exogènes

L'affluence à l'entrée à l'aide sociale tout comme les sorties de celle-ci sont fortement influencées par le cadre macro-économique et en particulier par le marché de l'emploi et ses variations. Ce dernier a connu des fluctuations importantes dans différents secteurs d'activités (exemple du milieu bancaire) mais aussi certaines mutations profondes et irréversibles, qui peuvent générer un chômage de longue durée dans des domaines spécifiques. Dans la présente étude, ces facteurs exogènes n'ont pas pu être pris en compte.

Intégration du RMCAS

Enfin, il est apparu que la base de données à notre disposition ne comprenait pas les personnes inscrites au RMCAS. Cette population présentait un profil particulier, avec un nombre important de personnes suivies à l'HG de longue date. Leur intégration progressive entre 2012 et 2015 dans le système de l'aide sociale ordinaire et donc dans la base de données à l'étude a aussi pu influencer les résultats.

5.2 Durée d'aide sociale

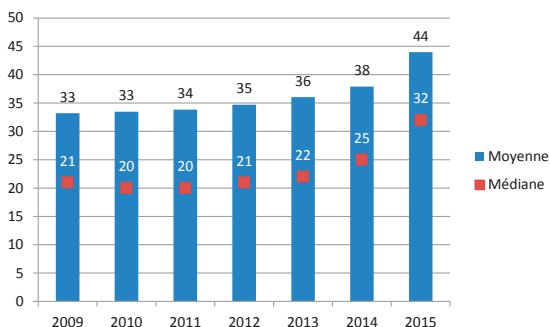
Le premier indicateur a trait à la durée d'aide sociale, calculée sur l'ensemble des personnes ayant quitté l'HG sur une période donnée (en l'occurrence, année civile). Selon le législateur, la LIASI doit permettre une prise en charge rapide et ciblée sur les besoins prioritaires, en privilégiant une réinsertion professionnelle des personnes considérées comme proche du marché de l'emploi. L'atteinte de cet objectif peut être vérifiée comme suit :

- La durée moyenne et médiane des bénéficiaires de l'aide sociale (CAS et SRP) diminue
- La durée d'aide des bénéficiaires proches du marché de l'emploi diminue dans de plus grandes proportions que la durée d'aide des bénéficiaires éloignés du marché de l'emploi

La durée de l'aide sociale peut être mesurée à partir des valeurs de *la population inscrite à l'HG au 31 décembre d'une année*. Cet indicateur montre de manière fidèle la photographie de la population de l'HG. La figure ci-après illustre que la valeur moyenne ainsi que la valeur médiane

de la durée d'aide à l'HG des dossiers sortis ont été relativement stables entre 2009 et 2013. La durée moyenne d'aide oscille entre 33 et 36 mois, la durée médiane entre 21 et 22 mois. L'année 2014 et surtout l'année 2015 présentent toutefois des valeurs sensiblement plus hautes que les valeurs observées sur les années précédentes, avec une moyenne de 38, respectivement 44 mois et une valeur médiane de 25, respectivement 32 mois d'aide.

Figure 32 : Durée moyenne d'aide des personnes inscrites à l'HG au 31 décembre

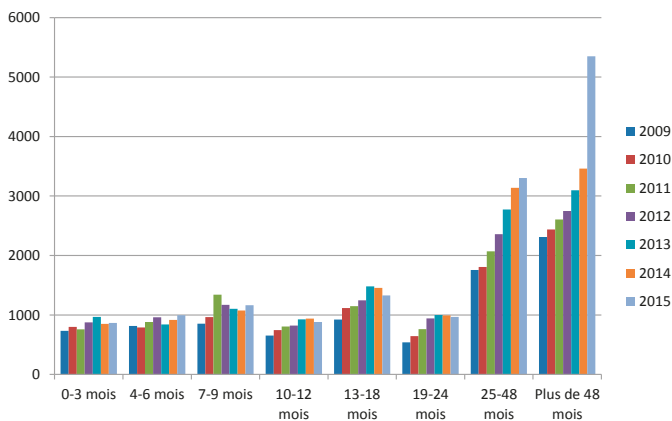


L'augmentation massive de la durée moyenne et médiane en 2015 peut être expliquée par la dissolution du service RMCAS et le transfert d'un nombre important de dossiers vers les CAS qui présentent une durée d'aide nettement supérieure à celle de la population CAS.

La figure suivante révèle avec plus de précision les évolutions constatées sur cette période. En effet, si le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale étant inscrits à l'HG depuis moins de 12 mois n'a pas fortement progressé, le nombre des bénéficiaires de longue date (25-48 mois et surtout plus de 48 mois) a littéralement explosé. Il n'a pas été possible de déterminer dans le cadre de cette étude si cette évolution très défavorable peut uniquement et entièrement être imputée à un biais de calcul, résultant du transfert de dossiers RMCAS vers les CAS⁴.

⁴ Il serait absolument nécessaire de maîtriser ce biais de calcul dans les données statistiques mises à disposition par l'HG, ceci dans le but de pouvoir déterminer de manière précise l'évolution de la durée d'aide.

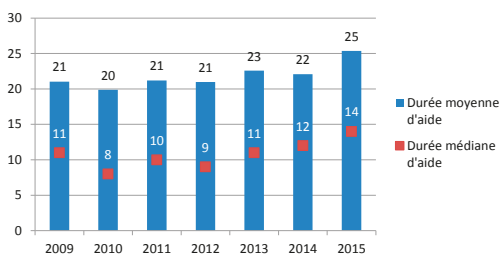
Figure 33 : Distribution de la durée d'aide des bénéficiaires inscrites à l'HG au 31 décembre



Un deuxième indicateur, utilisé par le groupe d'accompagnement, est la *durée moyenne et médiane de l'aide des personnes ayant quitté l'institution durant l'année en cours*. Cet indicateur donne plus particulièrement des renseignements sur la dynamique de l'année en cours, en l'occurrence en termes de retour à l'autonomie financière d'un sous-ensemble de personnes inscrites à l'HG.

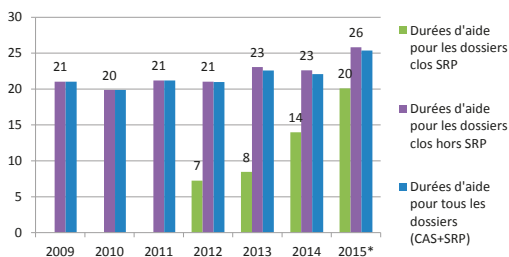
La valeur moyenne et médiane de la durée d'aide des personnes sorties de l'HG suit une évolution assez similaire à celle observée sur la population entière à l'HG, avec une stabilité entre 2009 et 2014 et une progression en 2015.

Figure 34 Durée d'aide moyenne et médiane des bénéficiaires ayant quitté l'HG



La durée moyenne d'aide des personnes suivie au SRP avant de quitter l'HG a été sensiblement inférieure. Elle a été de 14 mois en 2014 et de 20 mois en 2015. Comme mentionné dans les mises en garde méthodologiques, l'écart avec les valeurs des dossiers suivis dans un CAS tient au profil des personnes, plus proches du marché de l'emploi au sein du SRP. Au fil des années et avec l'évolution des critères de priorisation à l'entrée au SRP, l'écart s'est toutefois amenuisé.

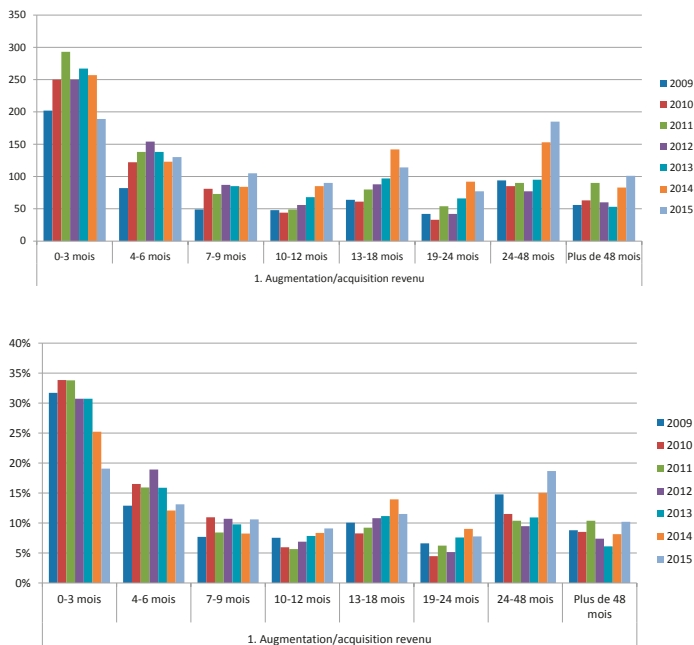
Figure 35 : Evolution de la durée d'aide sociale 2009-2015, selon dernière affectation (personnes sorties de l'HG)



Les indicateurs précédents ont toutefois le désavantage de mélanger différents motifs de sortie de l'HG, ce qui rend difficile l'appréciation de l'efficacité de la LIASI sous l'angle de la réinsertion professionnelle. Il peut ainsi être utile d'isoler dans ce sous-ensemble les personnes ayant retrouvé un emploi. On observe ainsi, à partir d'une comparaison dans le temps, que le retour en emploi est venu se multiplier auprès des personnes inscrites depuis 10 à 48 mois, tandis qu'il a

été moins fréquent dans les premiers trois mois suivant l'inscription ainsi qu'auprès des personnes étant à l'aide sociale depuis plus de 48 mois.

Figure 36 : Distribution de la durée d'aide des personnes ayant retrouvé un emploi, 2009-2015 (en chiffres absolus et en pourcentage), sur l'ensemble de l'HG



Ce résultat tend à montrer que les efforts de réinsertion professionnelle sous le régime LIASI présentent des effets tangibles seulement après un certain temps de suivi à l'HG, c'est-à-dire après plus ou moins une année et tout particulièrement entre 2 et 4 ans. Ce nouveau régime profiterait donc dans de plus grandes proportions à des personnes ayant connu préalablement un long parcours à l'HG.

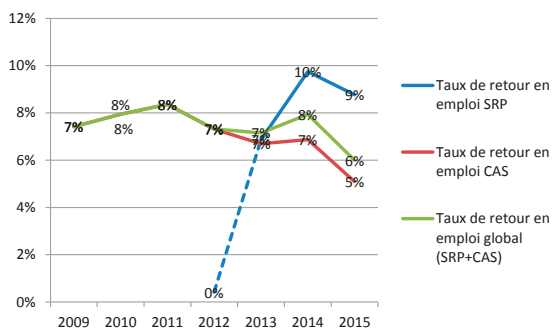
A l'inverse, les personnes inscrites depuis peu de temps à l'HG quittent l'institution à de plus faibles proportions. La réussite à retrouver une indépendance financière tend donc globalement à s'installer de manière plus tardive sous le nouveau régime. Ce phénomène, qui est a priori contraire aux intentions du législateur prévoyant une rapide prise en charge en vue d'une réinsertion professionnelle, peut en partie être expliqué par l'introduction d'une période d'évaluation de la distance à l'emploi (check-list, stage, orientation) avant que les personnes ne soient proprement suivies dans le cadre d'un projet (CAS ou SRP).

5.3 Taux de retour en emploi

Un deuxième groupe d'indicateurs s'intéresse au taux de retour en emploi. Ces indicateurs sont ainsi ciblés sur la notion de l'autonomie financière par l'acquisition d'un revenu lié au travail, au cœur de la LIASI. Le taux de retour peut être présenté en chiffres absolus et, afin de faciliter la comparaison entre années, en proportion de personnes suivies à l'aide sociale⁵.

Calculé sur l'ensemble des bénéficiaires de l'HG, le taux annuel de retour en emploi n'a pas évolué significativement sur la période d'observation. Il oscille entre 7 et 8% et diminue même à 6% en 2015⁶. Sans surprise, le taux est légèrement supérieur pour les personnes ayant été affectées en dernier lieu au SRP (3 points d'écart en 2014, respectivement 4 points en 2015).

Figure 37 : Taux de retour en emploi par rapport à la population de référence (SRP, CAS, global)



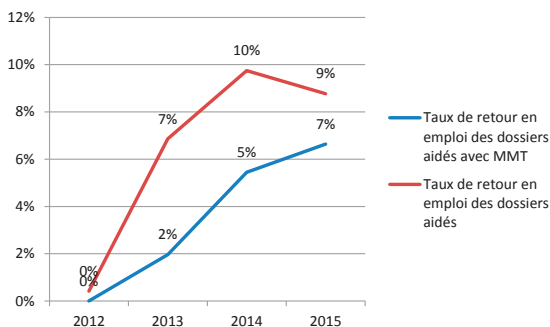
⁵ Cette méthode de calcul est à préférer à la valeur employée dans le reporting de l'HG, calculée en proportion à la population ayant quitté l'HG : comme mentionné plus haut, cette dernière est en effet trop dépendante d'autres facteurs internes et externes pouvant motiver la sortie de l'aide sociale.

⁶ La diminution du taux en 2015 peut en partie être imputée à l'arrivée massive de nouvelles personnes à l'HG au cours de cette année.

Il faut toutefois rappeler que ces valeurs ne sont pas véritablement comparables entre elles, puisque le suivi dans un CAS et au SRP ne sont pas mutuellement exclusives (et leur effet donc pas isolable) et qu'une personne aura été, dans son parcours à l'HG, dans bien des cas suivie dans les deux structures.

Sur les premières années d'observation, le taux de retour en emploi des personnes au SRP ayant bénéficié d'une mesure du marché du travail (MMT) a été inférieur à la moyenne au SRP dans son ensemble. Cela tient vraisemblablement au fait que ces premiers sont - pour la durée de la mesure - indisponibles sur le marché de l'emploi. Une autre hypothèse, qui se dégage des analyses du questionnaire CRP (cf. chapitre 3.3), est que les personnes d'ores et déjà proches du marché du travail à l'entrée au SRP seront moins enclines à suivre une mesure.

Figure 38 : Taux de retour en emploi des dossiers suivis au SRP, avec et sans MMT



L'indicateur clef de l'efficacité de la LIASI ne donne ainsi, quatre années après son introduction, pas de résultats notables et le taux de retour en emploi, ramené à la population suivie à l'HG, n'a pas progressé sur cette période. Si l'on observe même une légère diminution en 2015, on manque de recul pour pouvoir parler là d'une tendance.

5.4 Taux de retour à l'aide sociale

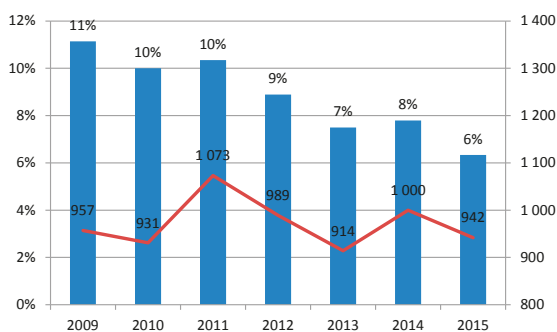
Le troisième groupe d'indicateurs s'intéresse au taux de retour à l'aide sociale de personnes ayant quitté l'institution depuis au moins 6 mois⁷. Il vise à vérifier l'hypothèse, selon laquelle le nouveau régime introduit par la LIASI favorise un retour à l'indépendance financière *durable* et que le taux

⁷ Les personnes quittant l'institution pour moins de 6 mois ne sont pas désinscrites et ne figurent donc pas dans ces statistiques.

de retour à l'aide sociale diminue. La difficulté de ces indicateurs est double. D'une part, le retour à l'aide sociale peut intervenir après un laps de temps important (moyenne d'environ 21-24 mois) et l'indicateur risque donc de mesurer l'impact du régime antérieur à la LIASI. D'autre part, le taux de retour dépend fortement du choix de la valeur de référence. S'il est aisé de chiffrer le nombre de personnes réinscrites chaque année à l'HG, une comparaison de ces valeurs dans le temps nous contraint à les uniformiser.

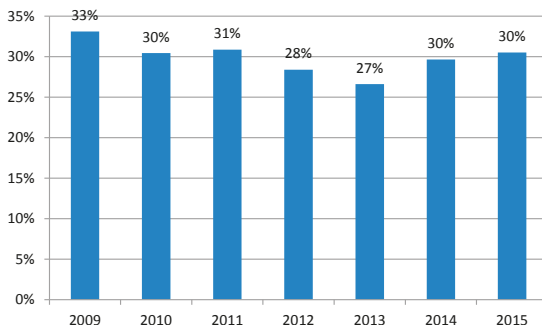
La figure suivante nous enseigne ainsi que le nombre effectif de personnes réinscrites n'a pas évolué (entre 900 et 1100, ligne rouge) tandis que ce nombre ramené au total de personnes inscrites a sensiblement diminué, en passant de 11% en 2009 à 6% en 2015 (barres bleues). Ce dernier indicateur présente toutefois le désavantage qu'il dépend trop fortement des effectifs des bénéficiaires à l'HG, qui n'ont eu de cesse d'augmenter sur la période à l'étude.

Figure 39 : Taux de retour à l'aide sociale en fonction du nombre de personnes à l'HG (barres bleues) et en chiffres absolus (courbe rouge)



Ainsi, l'indicateur du taux de retour à l'aide sociale calculé au total de personnes émergeant à l'HG sur l'année observée – au demeurant utilisé dans le monitoring HG – semble plus précis, car il tient au mieux compte des évolutions macro-économiques prévalant durant l'année (et pouvant entraîner une progression des entrées à l'HG). La figure suivante retrace l'évolution de cet indicateur entre 2009 et 2015 : on n'y décèle aucune tendance marquée, ce qui nous conduit à considérer que les sorties de l'HG des dernières années (sans pouvoir isoler l'effet spécifique de la LIASI) n'ont été ni plus ni moins définitives qu'antérieurement.

Figure 40 : Taux de retour à l'aide sociale en fonction du nombre de personnes nouvellement inscrites à l'HG



Nous considérons que l'indicateur du retour à l'aide sociale recèle un intérêt tout particulier et qu'il devra être suivi attentivement dans les années à venir. Tout donne en effet à penser que le nouveau régime de la LIASI a dédoublé les efforts pour assurer un retour à l'indépendance financière durable et si possible définitif, même si cela requiert – comme le suggèrent les chiffres – un suivi plus long à l'HG. Le taux de retour à l'aide est dès lors un indicateur simple pour vérifier l'atteinte de cet objectif. L'analyse de cohortes de bénéficiaires à l'aide sociale, qui a été lancée par l'HG et dont les résultats deviennent interprétable dès 2016, est également une initiative à saluer dans ce même contexte.

6. Conclusions et recommandations

6.1 Considérations préalables

L'évaluation des effets de la LIASI, telle que proposée dans ce rapport, est un exercice difficile à plusieurs égards et, avant d'en tirer les principales conclusions, il convient d'en rappeler les limites. Tout d'abord, ce rapport se veut une prolongation du rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la LIASI, finalisé en printemps 2014. Il se contente ainsi de survoler – à partir des recommandations formulées- les principaux changements intervenus dans la mise en œuvre depuis 2014 et de faire la synthèse des avis exprimés à ce propos par différentes catégories d'acteurs. Le chapitre correspondant de ce rapport n'est ainsi pas évaluatif à proprement parler et les personnes intéressées à la mise en œuvre de la LIASI sont invitées à consulter le rapport d'évaluation de 2014.

Dès lors, l'analyse des effets de la loi a la part belle dans ce rapport et toutes les attentes sont placées dans ce volet difficile de la pratique évaluative. Les défis méthodologiques propres à une analyse des effets sont en effet importants et, dans le cas d'espèce, se concentrent sur les points suivants :

Un objet d'étude difficile à cerner : les changements introduits par la LIASI sont de nature très variée, ils touchent en principe l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale, mais à des degrés variables. Dès lors, il est difficile d'isoler les nouveautés et d'apprécier les changements selon un modèle de causalité clair et univoque. Cette difficulté est accentuée du fait que de nombreux autres changements, indépendants de la LIASI, ont pu intervenir sur la période à l'étude.

Un manque de recul temporel : quatre ans après l'entrée en vigueur de la LIASI, le nouveau dispositif se trouve toujours, à quelques égards, en phase de rodage. Notamment le SRP ne vient que de se stabiliser tandis que les derniers bénéficiaires du régime antérieur RMCAS viennent d'être incorporés dans les CAS. L'atteinte de certains objectifs essentiels du nouveau régime, notamment la réinsertion professionnelle durable, ne peut être vérifiée qu'à partir de maintenant et ce sera sur la base de données portant sur les années à venir qu'il s'agira de valider les premiers résultats.

Des données statistiques difficilement maîtrisables : il sied enfin de noter que les données statistiques à notre disposition ont soulevé de nombreuses questions de compréhension ainsi que certains faiblesses telles qu'évoquées dans ce rapport (RMCAS ne faisant pas partie de la base de données entre autres). Une compréhension approfondie des conditions de production des données semble nécessaire pour pouvoir en faire des interprétations précises, une condition qui n'a pas pu être aisément réunie par le bureau externe ayant réalisé une partie des dépouillements statistiques.

Pour ces raisons, une certaine prudence est de mise dans l'interprétation des résultats de l'étude. Ce chapitre propose d'extraire les principaux enseignements à partir des nombreuses analyses sectorielles proposées au long des chapitres précédents.

6.2 Atteinte des objectifs à la lumière des indicateurs clefs

Les résultats des indicateurs clefs peuvent être résumés comme suit

Indicateur et valeur cible	Résultat	Interprétation
Diminution de la durée moyenne et médiane d'aide à l'HG	Durée stable entre 2009 et 2013, puis augmentation en 2014 et 2015	L'absorption des ex-RMCAS dans les statistiques explique la recrudescence des bénéficiaires de longue durée en 2015. Pour le reste, la durée moyenne et médiane n'a pas pu être réduite depuis l'introduction de la LIASI
Durée d'aide à l'HG : diminution accélérée auprès des nouveaux inscrits	Taux de sortie en diminution pour les personnes aidées <3 mois, en augmentation pour les personnes aidées entre 10 et 48 mois	Les procédures de sélection (check-list, stage, orientation) et les délais pour le suivi au SRP/CAS introduisent une lenteur qui n'est pas favorable à un retour rapide à l'autonomie financière. Comparativement à avant 2012, les réussites dans la réinsertion professionnelle s'installent après 10 mois et surtout entre 24 et 48 mois, soit auprès de personnes aidées de longue date.
Augmentation du taux de retour en emploi	Entre 2009 et 2014, taux restant relativement stable, avec une diminution en 2015.	A ce jour, on ne constate pas une recrudescence des réinsertions professionnelles avec l'introduction de la LIASI. Au contraire, les derniers chiffres indiquent une légère diminution, sans toutefois pouvoir en déduire une tendance générale.
Diminution du taux de retour à l'aide sociale	Entre 2009 et 2015, ce taux est resté très stable.	Cet indicateur ne sera réellement interprétable que dans les années à venir, puisqu'il mélange aujourd'hui des situations aidées sous l'ancien et sous le nouveau régime d'aide sociale.

Des objectifs macro de la LIASI qui n'ont pas été atteints quatre ans après l'introduction de la LIASI

A la lumière des indicateurs employés ici, et également retenus par le groupe de pilotage DGAS-HG-OCE, les objectifs de la LIASI n'ont pas été atteints à ce jour. A l'inverse, certaines tendances montrent dans une autre direction que celle recherchée, puisque la durée d'aide a globalement

augmenté et que- comparativement au régime antérieur - les meilleurs succès de réinsertion professionnelle sont observés auprès d'une population aidée de longue date à l'HG. L'objectif explicite de la LIASI, par l'introduction du SRP, était au contraire d'accélérer le retour en emploi auprès des personnes d'ores et déjà proche de l'emploi, ayant souvent un parcours court à l'HG.

Ces résultats globalement peu favorables appellent toutefois des remarques qui relativisent quelque peu leur portée.

Une posture de travail privilégiant la durabilité à la rapidité du retour en emploi, avec des premiers résultats tangibles

Lors des échanges avec les professionnels du terrain, il a été beaucoup insisté sur la volonté de privilégier un retour à l'autonomie durable et définitif. Cette recherche d'une solution stable, d'un avis partagé, peut toutefois prendre du temps, tout particulièrement aujourd'hui qu'un éventail de mesures sont mises à disposition des bénéficiaires. Rapidité et pérennité du retour à l'autonomie sont donc deux objectifs concurrentiels, voire contradictoires.

Vu ainsi, la progression des réinsertions professionnelles de personnes aidées de longue date est une belle réussite et montre des résultats tangibles d'un travail de longue haleine. Il sera d'autant plus important de suivre avec attention l'évolution du taux de retour à l'aide dans les années à venir, et d'ainsi vérifier si la prolongation du suivi à l'HG aujourd'hui observé se soldera à terme par des taux en diminution, rendus possibles en ayant soutenu les personnes à retrouver une autonomie stable et définitive. Un indice nous est néanmoins livré dans l'étude qui tend à démontrer, au SRP, que le soin apporté à la recherche de solutions durables porte ses fruits. Ainsi, la qualité des emplois rencontrés par les personnes est jugée majoritairement comme supérieure comparativement à l'emploi précédent.

L'absence de toute progression du taux de retour en emploi depuis 2012 reste par contre décevant au regard de l'ampleur des changements intervenus dans l'organisation de l'aide sociale et le suivi proposé aux bénéficiaires.

Recommandation 1: Afficher et assumer pleinement le principe d'une approche orientée vers des solutions durables

Les principaux indicateurs, tout comme une partie de la documentation relative à la LIASI, insistent sur la notion de la rapidité de prise en charge et de retour à l'autonomie. Or le dispositif n'est aujourd'hui pas orienté vers cet objectif. Dans le but de mieux faire connaître les fondements de la LIASI, notamment à l'externe, il serait nécessaire de pleinement assumer et afficher les objectifs visés.

Recommandation 2: Pondérer les indicateurs de réussite et leur donner une interprétation univoque

Le système de monitoring à disposition du comité de pilotage présente deux faiblesses à améliorer. D'une part, il liste une série d'indicateurs sans les pondérer en fonction de leur importance. D'autre part, les chiffres sont dépourvus d'une interprétation et surtout d'une appréciation explicites et compréhensibles. Il serait ainsi souhaitable de donner le comité de pilotage d'un outil plus structuré et hiérarchisé et accompagné d'interprétations claires.

Une complexité et lenteur dans les transitions entre CAS et SRP

Différents résultats de l'évaluation soulignent la lenteur et la complexité dans le passage des personnes d'un système vers l'autre. Cela peut être observé à la fois par la diminution des sorties de l'HG pendant les premiers 6 mois, mais aussi de manière directe par les délais imposés dans un système qui fonctionne, selon les renseignements à notre disposition, à la limite de la saturation.

L'adoption d'une posture de travail privilégiant la qualité et le bien-fondé du suivi apportent également une certaine inertie, qui est démultipliée dès lors qu'un dossier est suivi successivement par plusieurs personnes. Ainsi, le nouveau dispositif de la LIASI a introduit, pour les personnes nouvellement inscrites et celles envoyées du CAS vers le stage, une période longue et fastidieuse d'orientation et de transition.

Si le système ne peut fondamentalement éviter ces transitions, qui peuvent être considérées nécessaires à son bon fonctionnement, les délais actuellement observés posent pas moins un problème pour assurer aux bénéficiaires une prise en charge cohérente et continue.

Recommandation 3: Revoir la gestion des flux et des transitions à l'interface entre CAS (antenne OCE), stage, orientation et SRP/CAS

Il semble absolument prioritaire de prendre les mesures nécessaires pour réduire les délais d'attente et de simplifier les procédures dans cette phase cruciale. Cela est d'autant plus nécessaire que la procédure de sélection, comme nous le verrons plus bas, ne peut par définition exclure des erreurs ou imprécisions d'orientation.

6.3 Renforcement de l'employabilité

Comme le suggère le cahier des charges de la présente étude, l'évaluation doit saisir les effets de la loi sous différentes perspectives. Ainsi, hormis le retour rapide et définitif en emploi, on peut chercher à identifier les améliorations que celle-ci a permises auprès des bénéficiaires en termes d'employabilité et de distance à l'emploi. Schématiquement, ces dimensions doivent à leur tour favoriser un retour en emploi.

Elles ont été étudiées uniquement auprès des bénéficiaires du SRP et les résultats ne peuvent dès lors pas être comparés ni de manière longitudinale (avant/après l'introduction de la LIASI) ni de manière transversale (SRP/CAS).

Des améliorations nettes et variées en termes d'employabilité constatées conjointement par les CRP et les bénéficiaires

Les enquêtes menées parallèlement auprès des CRP et des bénéficiaires produisent des résultats extrêmement convergents et soulignent les importants bénéfices du suivi au SRP auprès des bénéficiaires, ceci sur plusieurs plans. Les principales améliorations touchent, en ordre d'importance, la motivation et mobilisation des personnes à rechercher de l'emploi, l'acquisition d'un savoir-faire pratique pour améliorer les méthodes de recherche d'emploi, et le développement des compétences métiers acquis durant des MMT.

Il est frappant de constater que ces améliorations touchent à des facettes très diverses de l'employabilité et qu'elles sont considérées comme assez, voire très importantes dans une large majorité des cas. Les cas contraires, témoignant d'une détérioration de l'employabilité, sont très rares.

Ces résultats viennent valider le modèle de suivi proposé au SRP, avec à la clef une cadence élevée de rendez-vous structurés autour d'un projet de réinsertion professionnelle et des mesures du marché de l'emploi.

Des mesures du marché du travail surtout bénéfiques aux personnes présentant des lacunes pour accéder au marché du travail

Selon les témoignages récoltés dans les questionnaires et les renseignements obtenus dans le cadre des entretiens, les mesures du marché du travail jouent un rôle prépondérant dans le rapprochement des personnes du marché de l'emploi. Au vu du nombre important de mesures suivies au SRP (moyenne de 2.5 mesures, trois quart ayant suivi au moins une mesure), cet instrument est employé de manière centrale dans le projet de réinsertion professionnelle et bénéficie d'une adhésion très large.

Les chiffres soulèvent toutefois qu'ils ne sont, pris globalement, pas déterminants pour trouver un emploi et que le taux de retour en emploi est même légèrement supérieur auprès des personnes n'étant pas au bénéfice d'une mesure. Ce résultat nous enseigne deux choses. Premièrement, le SRP accueille une sous-population de personnes parfaitement prémunie pour retourner en emploi, lesquelles trouvent un emploi avant même d'envisager une mesure. Deuxièmement, la participation à des mesures semble être un facteur explicatif important du bénéfice du SRP sur le plan de l'employabilité (cf. supra), sans qu'il ne débouche nécessairement en un emploi. En d'autres termes, les mesures profitent en bonne partie à des personnes éloignés du marché du travail en les en rapprochant, sans pourtant les y conduire directement.

Dans leurs commentaires, les AS dans les CAS signalent qu'il peut arriver d'orienter des bénéficiaires vers le stage non pas sur la base d'une appréciation de la distance à l'emploi, mais pour donner accès à une panoplie de mesures plus large, voire à des mesures spécifiques. Un tel choix traduit bien le constat fait sur le terrain, selon lequel les mesures du marché du travail peuvent potentiellement être bénéfiques aux personnes dont un retour en emploi n'est pas envisageable à court terme.

Une population au SRP peu homogène sous l'angle de la distance à l'emploi

S'il peut être vérifié que les progrès sont dans la plupart des cas importants au cours du suivi au SRP, les CRP se montrent néanmoins sévères quant aux chances des personnes arrivant au terme du SRP sans avoir trouvé un emploi de réussir une réinsertion professionnelle dans les 12 mois à venir. Or ce n'est pas le seul résultat qui donne à penser qu'on a, au SRP, affaire à une population peu homogène du point de vue de la distance à l'emploi. Ainsi, les analyses qualitatives révèlent qu'une partie importante des personnes doivent quitter le SRP en raison de maladies ou d'autres conditions de vie leur empêchant à court terme la reprise d'un emploi, peu importe que celles-ci soient préexistantes ou non à l'entrée au SRP. Les taux de retour en emploi se rapprochent également entre la population aux CAS et celle au SRP, ce qui représente un indice supplémentaire tant de la hétérogénéité des bénéficiaires du SRP que des similitudes entre les personnes suivies respectivement au CAS et au SRP.

On notera également que dans bien des cas étudiés, la distance à l'emploi, notion multifacétique en soi, peut facilement évoluer au gré d'événements déstabilisants vécus par les personnes. Comme l'ont souligné de nombreuses études, le parcours même au sein d'une institution d'assistance sociale à la personne est perturbateur et rend l'évaluation du bien-être et de la distance à l'emploi d'une personne parfois aléatoire.

Un système qui ne reflète que mal la diversité de la population de l'HG...

Ces constats, relevés sur la base des données statistiques, soulèvent différentes questions importantes à propos du dispositif de la LIASI et tout particulièrement du stage et du SRP.

Le système d'évaluation par confrontation avec le terrain, instauré avec le stage, même s'il a fait ses preuves et s'il est aujourd'hui assez largement accepté, ne peut se prémunir d'erreurs et d'imprécisions d'appréciation résultant du caractère évolutif et parfois latent des nombreux paramètres de l'employabilité. Cela doit être accepté comme inhérent à l'aide sociale et ne remet pas en cause les stages en tant que tels.

Le SRP fonde son existence sur des postulats relativement forts, qui stipulent que les bénéficiaires peuvent être différenciés selon leur distance à l'emploi et qu'il est possible d'évaluer cette distance et d'ainsi regrouper les personnes.

Or la réalité sur le terrain démontre que la distance à l'emploi peut évoluer rapidement et souvent de manière non-linéaire et que la mesure de la distance à l'emploi n'est, selon les résultats, pas épargnée d'imprécisions. Ainsi, et cela semble valoir pour l'ensemble de la population à l'HG, les personnes peuvent rapidement entrer ou sortir des critères d'admission au SRP et les passages d'un système vers l'autre devraient être considérées comme normaux et non exceptionnels.

Le système ne prévoit toutefois pas cette perméabilité entre les régimes CAS et SRP, ou du moins pas dans les deux sens, les régimes étant clairement séparés l'un de l'autre et les passages longs et complexes. Face à ces structures rigides, les transferts ont tendance à être retardés et les conséquences d'un faux placement en sont amplifiées.

... et qui soulève potentiellement un problème d'inadéquation du système

Hormis la potentielle inefficience liée aux erreurs dans l'attribution des personnes au bon service, le système peut présenter un problème d'équité. C'est tout particulièrement vrai pour les mesures du marché de l'emploi dont certaines peuvent, nous l'avons vu, profiter à des personnes même (provisoirement) éloignées du marché de l'emploi, et qui sont aujourd'hui réservées aux bénéficiaires du SRP. Si le SRP ne parvient pas à démontrer dans les années à venir un taux de retour en emploi sensiblement supérieur aux CAS, ce modèle à deux vitesses demande à être revu tant au nom de l'efficacité que de l'équité.

Des bénéficiaires avérés sous l'angle du bien-être affectif et psychique

L'enquête auprès des CRP et des bénéficiaires a enfin mis en évidence l'ampleur des bénéfices d'un suivi soutenu et continu par des CRP sur le plan personnel et en particulier affectif et psychique. Les bénéficiaires sont très majoritaires à relever le renforcement de l'estime de soi et de confiance en soi au courant du suivi au SRP. Par extension, la fréquence et la qualité des échanges avec le-la CRP apportent une structure et régularité qui pouvait faire défaut chez les bénéficiaires et qui les encourage à se prendre en main, sur un plan professionnel bien sûr, mais aussi sur le plan personnel, que ce soit sous l'angle administratif, de soins ou autre. Le suivi social semble donc parfaitement compléter les MMT, en contribuant à créer un cadre et une structure et à mobiliser et motiver les personnes.

Recommandation 4: Maintenir la limitation du SRP à deux ans

Compte tenu du profil très hétérogène au sein du SRP, il semble opportun de maintenir la règle qui limite la durée de suivi à 24 mois. En effet, le SRP doit permettre, avec son dimensionnement actuel, d'assurer aux personnes proches du marché de retrouver un emploi, et une durée de 24 mois semble adéquate.

Recommandation 5: Formaliser tout en assouplissant les passerelles entre CAS et SRP

A court terme, sans revoir le fonctionnement du SRP, il semble important d'assurer que les transferts entre CAS et SRP des personnes ayant été assignée au SRP puisse se réaliser sans entrave et aussitôt qu'ils ont été envisagés. Si cela fait aujourd'hui déjà partie des pratiques, il convient alors de formaliser les conditions du transfert de manière à assurer un suivi continu et il s'agit aussi d'éviter toute stigmatisation d'un éventuel retour au CAS.

Recommandation 6: renforcer les mesures proposées aux CAS en les adaptant aux besoins

En considérant les bénéfices des mesures du marché du travail pour les participants, indistinctement de leur distance à l'emploi, les mesures d'ores et déjà offertes aux CAS via l'Unité de retour à l'emploi – qui semblent rencontrer un franc succès – méritent d'être élargies en fonction des besoins relevés par les AS. La différence du budget affecté aux mesures à disposition respectivement du SRP et du CAS, calculé par personne, est aujourd'hui trop élevée pour être défendue.

Recommandation 7: Veiller à assurer une spécificité de la population au SRP et, le cas contraire, revoir le modèle

On observe aujourd'hui un écart entre les intentions à l'origine du SRP, qui prévoit une différenciation de prise en charge en fonction d'une différenciation de la population, et la réalité du terrain. La relative jeunesse du dispositif doit lui donner le droit de s'adapter et de s'optimiser afin de mieux faire correspondre la réalité avec le concept. Toutefois, une nouvelle période d'observation écoulée, les décideurs devront se pencher à nouveau sur cette question épineuse

de l'adéquation du modèle avec la réalité du terrain et envisager, le cas échéant, une refonte tant des procédures d'évaluation de la distance à l'emploi que de la distribution des prestations – en premier lieu des mesures du marché du travail – parmi les bénéficiaires de l'HG.

Recommandation 8 : Prévoir la possibilité d'évaluer les compétences professionnelles des personnes en stage d'évaluation

L'étude relève une fréquente inadéquation du projet professionnel du bilan de stage avec les compétences professionnelles et métier des personnes concernées. Cela tient à la nature du stage, qui n'a pas pour mission d'évaluer les compétences professionnelles. Dans des cas précis, et à l'initiative des maîtres de stage, il peut être utile de compléter le stage par une évaluation des compétences professionnelles, de manière à réduire la fréquence des cas, dans lesquels les projets professionnels doivent être revus au SRP.

7. Annexes – Liste des interlocuteurs

Prénom	Nom	Org.	Fonction
Comité de pilotage			
Nadine	Mudry	DGAS	Directrice des politiques d'insertion
Alain	Blattmann	DGAS	Economiste
Gisèle	Matthey	DASS	Secrétaire générale adjointe
Michel	Nicolet	HG	Directeur du secteur action sociale ASOC
Yves	Reymond	HG	Chef de service des prestations spécialisées
Hospice général			
Michel	Nicolet	HG	Directeur du secteur action sociale ASOC
Viktor	Malvataj	HG	Co-responsable du SRP
Vlora	Abdyli	HG	Conseillère en réinsertion professionnelle SRP
Caroline	Agkamokammady-Forghi	HG	Conseillère en réinsertion professionnelle SRP
Marion	Dupenloup	HG	Conseillère en réinsertion professionnelle SRP
Delphine	Gerber	HG	Conseillère en réinsertion professionnelle SRP
Jean-Marc	Gisel	HG	Conseiller en réinsertion professionnelle SRP
Camille	Gobel	HG	Conseillère en réinsertion professionnelle SRP
Myriam	Roux	HG	Conseillère en réinsertion professionnelle SRP
Michèle	Lagrange-Udry	HG	Conseillère en réinsertion professionnelle SRP
Sandra	Millius	HG	Assistante sociale - membre du groupe d'orientation à l'antenne OCE
Herbert	Velasquez	HG	Assistant social – membre du groupe d'orientation à l'antenne OCE
Delphine	Binder	HG	Assistante sociale - CAS des Eaux-Vives
Delphine	Cantin	HG	Assistante sociale - CAS de la Jonction
Laurence	Coquillot	HG	Assistante sociale - CAS des 3-Chênes
Catherine	Martinet	HG	Assistante sociale - CAS des 3-Chênes
Aya	Farag	HG	Assistante sociale - CAS de la Servette
Cristina	Rivera	HG	Assistante sociale - CAS de Vernier
Anne	Vifian	HG	Assistante sociale - CAS des Avanchets - Membre de la commission du personnel
Fanny	Lechenne	HG	Assistante sociale - Point Jeunes - Membre de la commission du personnel
EPI			
Antoine	Pradas	EPI	Chef de secteur des services socioprofessionnels - Responsable LIASI
Nicolas	Pierroz	EPI	Maître d'atelier
Sylvie	Schneider	EPI	Conseillère
PRO			
Carole	Thévoz-Schmid	PRO	Responsable du centre de l'évaluation professionnelle
Sabrina	Veza	PRO	Responsable de la mesure LIASI
3 personnes suivies au SRP			Bénéficiaires LIASI