

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 24 novembre 2009

Projet de loi modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) (J 4 04)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
décrète ce qui suit :

Art. 1 Modifications

La loi sur l'aide sociale individuelle (LASI), du 22 mars 2007, est modifiée
comme suit :

Art. 2, lettre c (nouvelle)

- c) insertion professionnelle.

Art. 11, al. 3 (nouveau, l'ancien al. 3 devenant al. 4)

³ En dérogation à l'alinéa 2, les personnes admises à titre provisoire ont droit
aux prestations d'aide financière prévues par la présente loi si,
cumulativement :

- a) elles ont épuisé leurs droits aux prestations de l'assurance-chômage;
- b) elles ont été domiciliées dans le canton de Genève et y ont résidé
effectivement, sans interruption, durant les 7 années précédant la
demande prévue par l'article 31 de la présente loi.

Art. 11, al. 4, lettre g (nouvelle)

- g) les personnes au bénéfice d'une allocation destinée à la création d'une
activité indépendante au sens de l'article 42C, alinéa 4.

Art. 12, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les personnes majeures qui séjournent dans un établissement reconnu par
l'Hospice général en dehors de ceux visés par l'article 3, alinéa 2, de la
présente loi, peuvent également bénéficier d'une aide financière. Le Conseil
d'Etat fixe les modalités par règlement.

Art. 15, lettres b et c (nouvelle teneur)

- b) socialisation de la personne, soit la reprise de contact progressive avec la vie sociale et professionnelle, notamment à travers l'exercice d'une activité d'utilité sociale, culturelle ou environnementale;
- c) insertion professionnelle, soit la recherche ou la reprise d'un emploi par le biais de mesures telles que bilan de compétences et orientation professionnelle, formation professionnelle qualifiante et certifiante, stage et placement;

Art. 19 (abrogé)**Art. 23, al. 3 (nouvelle teneur)**

³ Ne sont pas considérés comme fortune :

- a) les biens grevés d'un usufruit, ni pour l'usufruitier, ni pour le nu - propriétaire;
- b) l'allocation destinée à la création d'une activité indépendante au sens de l'article 42C, alinéa 4, ainsi que les autres aides obtenues pour la création d'une telle activité.

Chapitre III Insertion professionnelle (nouveau chapitre III du Titre II - le chapitre III devenant chapitre IV)**Art. 42A Principe (nouveau)**

¹ Toute personne majeure bénéficiant de prestations d'aide financière met tout en œuvre pour retrouver un emploi.

² A cette fin, elle peut bénéficier des mesures d'insertion professionnelle mises en place par l'Etat dans le cadre des dispositifs prévus par la présente loi ainsi que de l'allocation de retour en emploi et du programme d'emplois de solidarité sur le marché complémentaire prévus par la loi en matière de chômage, du 11 novembre 1983.

³ Les bénéficiaires de prestations complémentaires familiales, au sens de la loi sur les prestations cantonales complémentaires, du 25 octobre 1968, peuvent bénéficier, à leur demande, des prestations prévues par le présent chapitre.

⁴ Le présent article ne consacre toutefois pas un droit pour le bénéficiaire d'obtenir une mesure déterminée.

Art. 42B Stage d'évaluation à l'emploi (nouveau)

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. Il précède l'octroi de toute mesure d'insertion professionnelle.

² 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.

³ 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.

⁴ 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.

Art. 42C Mesures d'insertion professionnelle (nouveau)

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 se déclinent selon les catégories suivantes :

- a) bilan de compétence et orientation professionnelle;
- b) formation professionnelle qualifiante et certifiante;
- c) stage en entreprise, en milieu protégé ou associatif;
- d) placement sur le marché ordinaire du travail;

³ Les frais jugés nécessaires pour la réalisation de plans de réinsertion mais sortant du cadre habituel des mesures peuvent également être pris en charge.

⁴ 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.

Art. 42D Collaboration et communication des données avec l'assurance-invalidité (nouveau)

¹ Pour les dossiers qui relèvent à la fois de l'aide sociale et de l'assurance-invalidité, il est fait application de la collaboration interinstitutionnelle au sens de l'article 68bis de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 19 juin 1959. Dans ces cas, l'Hospice général est autorisé à communiquer à l'office compétent de l'assurance-invalidité des données personnelles pertinentes, si

aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose, et si les renseignements et documents transmis servent à déterminer les mesures d'insertion appropriées pour les personnes concernées ou à clarifier les prétentions de ces dernières envers l'assurance ou l'aide sociale.

² L'Hospice général collabore avec l'office compétent de l'assurance-invalidité afin d'établir une stratégie concertée de réinsertion dans le cadre des dispositions légales en vigueur.

Art. 42E Collaboration et communication des données avec l'assurance-chômage (nouveau)

¹ Dans le cadre de l'application de l'article 42A, alinéa 2, de la présente loi, l'Hospice général est autorisé à transmettre à l'autorité compétente en matière de mesures cantonales de chômage, si aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose, les informations nécessaires servant à l'octroi d'une allocation de retour en emploi ou d'un placement en emploi de solidarité.

² Dans le cadre de l'application de l'article 42B, alinéa 2, de la présente loi, s'agissant des informations relevant du régime fédéral, l'Hospice général demande à l'autorité compétente en matière de chômage, selon les formes prévues par l'article 97a de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982, les informations nécessaires à déterminer la mesure la plus appropriée. Pour les informations relevant des mesures cantonales en matière de chômage, l'autorité compétente est autorisée à transmettre à l'Hospice général, si aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose, les informations nécessaires à déterminer la mesure la plus appropriée.

Art. 42F Organisation (nouveau)

¹ Le stage d'évaluation à l'emploi et les mesures d'insertion professionnelle, au sens des articles 42B et 42C, sont confiés à des prestataires externes.

² Le Conseil d'Etat fixe par règlement le cadre contractuel avec les prestataires externes, la procédure d'octroi des mesures ainsi que celle des allocations pour la création d'une activité indépendante et les conditions de remboursement de ces allocations.

Art. 58, al. 2 (nouveau, sans modification de la note)

Modification du ... <date d'adoption, à compléter ultérieurement>

² La loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994, est abrogée.

Art. 60, al. 3 à 7 (nouveaux)***Modifications du ... <date d'adoption, à compléter ultérieurement>******Bénéficiaires de prestations pour chômeurs en fin de droit***

³ Les personnes qui, durant le mois précédant l'entrée en vigueur de l'article 58, alinéa 2, de la présente loi, étaient bénéficiaires de prestations prévues par la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994, sont mises au bénéfice des prestations d'aide financière de la présente loi, si elles en remplissent les conditions. Aussi longtemps qu'elles ne peuvent pas signer un contrat d'aide sociale individuel (CASI) pour des raisons imputables à l'organisation de l'aide sociale, elles ont droit à un supplément d'intégration de 300 F.

Demandes pendantes pour prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit

⁴ Les demandes pour prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit qui sont pendantes au moment de l'entrée en vigueur de l'article 58, alinéa 2, sont traitées comme des demandes de prestations fondées sur la présente loi.

Obligation de rembourser

⁵ Les articles 36 à 38 et 42 de la présente loi s'appliquent aux prestations d'aide sociale versées en application de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994, dans la mesure où elles auraient donné lieu à restitution selon cette loi et si l'action en restitution n'est pas prescrite au moment de l'abrogation de ladite loi.

⁶ Les prestations accordées à un propriétaire d'immeuble garanties par une hypothèque légale en application des articles 8 et 25 de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994, sont remboursables en cas de décès du bénéficiaire ou en cas d'aliénation de l'immeuble.

Hypothèques légales

⁷ Les hypothèques légales constituées en application des articles 8 et 25 de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994, sont maintenues et garantissent la créance de l'Hospice général pour les prestations accordées sur la base de ladite loi.

Art. 2 Modifications à d'autres lois

¹ La loi de procédure fiscale, du 4 octobre 2001 (D 3 1 7), est modifiée comme suit :

Art. 12, phrase introductive (nouvelle teneur), et lettre i (nouvelle teneur)

Suppression de « de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994; ».

- i) au personnel de l'Hospice général chargé de l'application de la loi sur l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007;

* * *

² La loi d'application du code civil et du code des obligations, du 7 mai 1981 (E 1 05), est modifiée comme suit :

Art. 80, al. 1, lettre d, chiffre 13 (nouvelle teneur) chiffre 14 (abrogé)

13° de la loi sur l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007 (art. 12, al. 2 à 6, art. 60, al. 7),

* * *

³ La loi sur l'organisation judiciaire, du 22 novembre 1941 (E 2 05), est modifiée comme suit :

Art. 56V, al. 2, lettre d (abrogée)

* * *

⁴ La loi en matière de chômage, du 11 novembre 1983 (J 2 20), est modifiée comme suit :

Art. 33, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Le chômeur doit s'inscrire auprès de l'autorité compétente au plus tard dans le mois qui suit la fin de son droit aux indemnités fédérales de chômage; les cas de rigueur demeurent réservés. Les bénéficiaires de prestations d'aide sociale qui sont adressés par l'Hospice général à l'autorité compétente dans le

cadre de l'application de l'article 42A, alinéa 2, de la loi sur l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007, pour une allocation de retour en emploi ou un emploi de solidarité, ne doivent pas s'inscrire au chômage pour bénéficier immédiatement de ces prestations.

Art. 45G al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les bénéficiaires perçoivent de la part des institutions partenaires un salaire dont le montant est au moins équivalent aux normes prévues par la loi sur l'aide sociale individuelle, du 22 mars 2007.

Art. 3 Entrée en vigueur

Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Certifié conforme

Le chancelier d'Etat : Robert HENSLER

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les députés,

I. Introduction

En l'espace d'une quinzaine d'années, un dispositif qui apparaissait comme indispensable lors de son acceptation par le Parlement cantonal en 1994 est devenu inadapté. Pire, il constitue aujourd'hui un véritable « piège de la pauvreté ».

La loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, instaurant le système du revenu minimum cantonal d'aide sociale (J 2 25, ci-après la LRMCAS), a été mise en place pour faire face à un taux de chômage qui était à un point culminant à Genève et qui menaçait de précipiter des personnes à l'aide sociale. On imaginait alors que cette loi suivrait dans ses effets les évolutions du chômage en absorbant de manière transitoire ses pics. Or, les différentes évaluations de la loi montrent que, loin de remplir ce rôle, le revenu minimum cantonal d'aide sociale (ci-après RMCAS) a eu plutôt tendance, par son caractère illimité dans le temps et par l'absence de mesures d'insertion professionnelle, à aggraver l'éloignement de ses bénéficiaires du marché du travail.

Ce phénomène, inattendu et contraire aux buts visés, est également celui qui avait touché les emplois temporaires cantonaux (ETC) et amené à la révision de la loi cantonale sur le chômage. Le parlement et les citoyens ont choisi de mettre fin aux ETC pour renforcer les mesures professionnelles et raccourcir le temps d'éloignement du marché du travail. Le Conseil d'Etat propose aujourd'hui ce projet de loi qui se situe dans la continuité des réformes déjà entreprises.

Entrée en vigueur en février 2008, la nouvelle loi en matière de chômage complétait la refonte déjà entreprise au niveau de l'aide sociale (entrée en vigueur en juin 2007 de la loi sur l'aide sociale individuelle - LASI). L'abrogation de la LRMCAS dont il est question aujourd'hui constitue le troisième volet d'une réforme du système de prise en charge qui nous est dictée par les constats de ces dernières années, à savoir l'importance d'une réinsertion rapide sur le marché du travail.

Le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat vise donc, non seulement à remplacer un dispositif qui manque sa cible, mais à renforcer la loi sur l'aide sociale individuelle. Il s'agit en effet de profiter des leçons tirées de cette expérience pour améliorer l'insertion de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide

sociale. En effet, à force de mettre l'accent sur la réinsertion des chômeurs en fin de droit, on arrive à se convaincre qu'il s'agit d'une catégorie à part, dotée de meilleures ressources, au risque de négliger toute une autre frange de personnes en difficulté face à l'emploi (travailleurs pauvres dits aussi « *working poor* », jeunes de 18 à 25 ans). Il s'agit désormais d'inverser l'ordre des priorités pour ces publics en passant d'une prise en charge axée sur l'aide sociale à une prise en charge orientée sur l'emploi.

Avant d'examiner ce que propose le projet de loi pour parfaire l'insertion professionnelle (en termes de dispositif et de financement), il faut d'abord exposer les éléments qui ont amené le Conseil d'Etat à proposer l'abrogation du RMCAS et donc revenir aux objectifs de la LRMCAS et surtout à ses effets mesurés par les différentes évaluations qui ont été réalisées entre 1995 et 2002.

En effet, les quatre évaluations effectuées à ce jour nous permettent de tirer un bilan global de cette expérience :

- période 1995-1996 (M^{me} D. Felder, sociologue consultante de la société Ressources);
- période 1997-1998 (réalisée à l'interne par le service du RMCAS);
- période 1999-2000 (M. A. Da Cunha, professeur à l'Institut de géographie de l'Université de Lausanne);
- période 2001-2002 (M. Y. Flückiger, directeur de l'Observatoire de l'emploi de l'Université de Genève).

1. Les objectifs et les prestations de la LRMCAS

Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, la loi genevoise sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (J 2 25) répondait à plusieurs objectifs :

- a) garantir le droit à un revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) pour les chômeurs en fin de droit afin d'éviter que les personnes ayant épuisé leurs indemnités à l'assurance-chômage n'aient plus d'autres solutions que de recourir à l'assistance publique (art. 1);
- b) favoriser la réinsertion des chômeurs en fin de droit en les engageant à effectuer une contre-prestation (art. 27) ou à demander une allocation d'insertion (art. 28).

La LRMCAS s'articule ainsi autour de trois prestations :

1° La garantie d'un revenu minimum pour la personne en fin de droit qui en fait la demande et les personnes formant ménage commun avec elle (le revenu minimum garanti s'élève en 2009 à 16 238 F par année, soit 1 354 F par mois pour une personne vivant seule).

2° La contre-prestation, c'est-à-dire une activité compensatoire que le bénéficiaire s'engage à effectuer en contrepartie de la prestation financière. Le droit à un revenu minimum n'est en effet garanti qu'à la condition que le bénéficiaire effectue une contre-prestation. Aujourd'hui, ce principe est de moins en moins respecté car seul un tiers environ des bénéficiaires du RMCAS est en contre-prestation.

Précisons encore que le taux horaire d'une contre-prestation ne doit pas dépasser 20 heures par semaine afin de laisser au bénéficiaire le temps nécessaire pour effectuer des recherches d'emploi. Cette obligation se traduit par le fait de timbrer régulièrement à l'office cantonal de l'emploi (OCE).

Cette condition fait qu'un double suivi des dossiers s'est mis en place : l'Hospice général (HG) assure le versement des prestations financières et l'OCE traite le retour sur le marché du travail. Avec le nombre de chômeurs que l'OCE doit suivre, il en résulte une concurrence entre les deux régimes qui se fait au détriment du RMCAS dont les bénéficiaires sont les plus difficilement « plaçables ». De plus, l'organisme payeur, en l'occurrence l'HG, adresse les bénéficiaires à l'OCE pour leur réinsertion professionnelle mais n'a aucune emprise sur les résultats de celle-ci et ne peut qu'en subir les conséquences.

Ce phénomène est encore exacerbé par le fait que le droit au RMCAS n'est pas limité dans le temps. Cette absence de limitation temporelle induit un effet pervers tant pour les organismes de prise en charge que pour les bénéficiaires : comme le temps n'est pas compté, le placement par l'OCE tend à prioriser les personnes qui se trouvent en amont (soit celles ayant des droits à l'assurance-chômage fédérale ou chômage cantonal), pénalisant ainsi les bénéficiaires du RMCAS. Par ailleurs, comme il n'y a pas de véritables incitations à sortir du dispositif, les bénéficiaires en restent souvent captifs.

3° L'allocation d'insertion peut être accordée en complément au revenu minimum. Il s'agit d'un montant unique, compris entre 1 000 F et 10 000 F, destiné à financer des projets « réalistes et réalisables » concernant la formation et le recyclage professionnel, la création d'une activité lucrative ou la réinsertion professionnelle et sociale. La prise de

décision sur les demandes écrites présentées par les bénéficiaires revient à une commission d'attribution des allocations d'insertion (CAAI), présidée par le directeur général de l'Hospice général.

Le dernier bilan 2004-2008 de cette commission montre que seules les demandes d'allocation en vue de la création d'une activité d'indépendant semblent être efficaces en termes d'insertion (sur 16 décisions positives, 11 projets ont abouti). De ce fait, cette prestation a été maintenue et adaptée au présent projet de loi. Par contre, le bilan est plus mitigé en ce qui concerne les allocations relatives à la formation, puisque seuls 11 bénéficiaires sur 71 décisions positives ont pu retrouver un emploi et donc quitter le dispositif.

2. La LRMCAS : jugée indispensable en 1994 mais inadéquate en 2009

Dans le contexte du taux de chômage élevé et persistant des années 90, la plupart des cantons latins ont révisé leur législation sociale en introduisant des mesures d'insertion pour les chômeurs en fin de droit LACI. Cependant, alors que Genève et Vaud créaient un dispositif spécifique à côté de l'aide sociale, les autres cantons ont d'emblée opté pour un modèle intégrant les nouvelles dispositions relatives à l'insertion dans leur loi sur l'aide sociale. En 2003, le canton de Vaud a décidé, après évaluation du revenu minimum de réinsertion (RMR), de fusionner les deux dispositifs d'aide sociale dans sa nouvelle loi sur l'action sociale vaudoise (LASV), adoptée par le parlement en décembre 2003.

Quant à Genève, il avait été question d'abroger la LRMCAS lors de la mise en place de la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI). En effet, en mettant l'accent sur la dynamique d'insertion professionnelle (Contrats d'aide sociale individuels et prestations incitatives - suppléments d'intégration et franchises sur le revenu), la LASI englobait les visées de la LRMCAS. Par ailleurs, cette décision se fondait également sur les constats des évaluations de la loi.

Si cette option n'a finalement pas été retenue, c'est notamment parce que le système de prise en charge n'était pas prêt : en effet, si l'aide sociale avait intégré l'insertion professionnelle, encore fallait-il qu'en amont, la loi cantonale sur le chômage soit revue afin que le retour à l'emploi soit accéléré. Entré en vigueur le 1^{er} février 2008, le nouveau régime du chômage commence à porter ses fruits : le chômage de longue durée connaît une baisse de près de 30 %; les emplois de solidarité et surtout les allocations de retour en emploi connaissent un succès important. Si cette tendance se confirme, l'objectif de la nouvelle loi sur le chômage, qui visait à réduire le nombre de

chômeurs sans alimenter le dispositif subsidiaire suivant, à savoir le RMCAS, est désormais en voie de se réaliser.

La question de l'abrogation du RMCAS peut donc être reprise aujourd'hui. Ce d'autant que les changements structurels au niveau économique et social ont fait é merger d'autres populations à risque, c omme les « *working poor* » et les jeunes de 18 à 25 ans sans formation qui ne sont pas « couverts » par le RMCAS.

2.1 Un dispositif qui n'atteint pas son but

Lors de la mise en place du RMCAS au milieu des années 90, on imaginait que ce d ispositif suffirait à résorber de manière transitoire le chômage de longue durée mais ne serait plus utilisé que marginalement dès que la tendance se serait inversée au niveau de l'emploi.

Or, ce que l'on constate ne va pas du tout dans ce sens. En effet, les sorties du dispositif semblent plutôt montrer que l'embellie économique des années 1997 à 2001, qui a fait baisser de moitié le taux de chômage à Genève, n'a eu aucune répercussion sur le taux de sortie du RMCAS puisque le nombre de personnes qui retrouvent un emploi diminue pour les années 1 999-2000. Ce constat est plein d'enseignements pour la période de crise actuelle : il n'est en effet pas possible d'affirmer que le RMCAS doit être maintenu pour faire face à la montée du chômage car ce lien n'a précisément pas été confirmé par les évaluations de la loi. Plusieurs facteurs semblent expliquer ce phénomène, parmi lesquels l'éloignement du marché du travail et l'inefficacité des contre-prestations en termes d'insertion.

2.1.1 Une sortie de plus en plus difficile du dispositif

En 2002 déjà, une évaluation menée sur le chômage concluait que plus le temps passé loin de l'emploi s'allongeait, plus la difficulté de se réinsérer devenait importante ¹⁾. Un c ommuniqué récent de l' office fédéral de la statistique (OFS) ²⁾, portant sur la p ériode 1990 à 20 06, confirme ce phénomène : les chances de trouver du travail quand une personne est restée sans emploi pendant une durée prolongée s'amoindrissent. Par conséquent, il est inutile de rajouter des dispositifs en amont de l'aide sociale pour faire face à la problém atique du chômage. Il fa ut au contraire raccourcir les te mps

¹⁾ *Evaluation de la politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée : étude statistique*, Y. Flückiger et A. Vassiliev, avril 2002.

²⁾ *Situation économique et sociale de la population : pauvreté et aide sociale en comparaison*, communiqué OFS, 7 avril 2009.

d'intervention en offrant une prise en charge rapide afin que les personnes conservent le maximum de chances de se réinsérer. Ce défaut structurel qui a touché les emplois temporaires cantonaux concerne également le RMCAS.

Les trois premières évaluations conduites sur le RMCAS tentent de donner des chiffres sur le nombre de personnes qui quittent le dispositif et sur les motifs de leur sortie. Les motifs de sortie du dispositif sont en effet multiples : outre les personnes qui retrouvent un emploi, il y a notamment les personnes qui passent à l'AI ou à l'AVS, celles qui n'entrent plus dans les critères de la loi, celles qui ont des comportements inadéquats, etc. Ce qui est particulièrement intéressant à relever dans ces données est que, si les taux de sortie du RMCAS varient entre 25 et 50 %, ceux concernant la reprise d'un emploi apparaissent comme relativement faibles : seuls 8 à 13 % des personnes bénéficiaires du dispositif le quittent parce qu'elles ont retrouvé un emploi. Il s'agirait encore de vérifier, comme l'a tenté la première évaluation, dans quelle mesure ce retour à l'emploi est stable et permet une véritable indépendance financière.

Le rapport réalisé sous la direction de M. Flückiger montre également que les variables qui permettent d'estimer la probabilité de quitter le chômage (âge, niveau de formation, etc.) pour les personnes qui se trouvent dans le système d'assurance-chômage fédérale (LACI), apparaissent comme peu pertinentes pour les personnes qui sont bénéficiaires du RMCAS. **La variable qui semble la plus explicative pour ces dernières est celle de la durée qui s'est écoulée de puis leur dernier emploi.** Par conséquent, la probabilité de sortie dès les premiers mois de prise en charge par le RMCAS, s'avère faible, beaucoup plus faible que pour les personnes qui viennent de perdre leur travail.

2.1.2 La contre-prestation : une efficacité plus sociale que professionnelle

La contre-prestation a pour objectif de recréer un lien social et de réintégrer une réalité professionnelle, afin que le bénéficiaire ait les meilleures chances de retrouver un emploi. Elle doit donc constituer une étape, un tremplin vers une réinsertion professionnelle. Cet objectif, fixé au moment de la mise en place du RMCAS, se basait sur le profil supposé des usagers perçus comme proches du marché du travail.

Dans les faits, les conseillers en emploi du RMCAS ont très vite constaté que la population qu'ils suivaient était plus fortement fragilisée que prévu. Ils ont donc été contraints de tenir compte de cette réalité, en allongeant pour la plupart des bénéficiaires l'étape de la réinsertion sociale, avant de pouvoir envisager une réinsertion professionnelle. La question se pose donc de savoir

dans quelle mesure l'objectif de tremplin assigné à la contre-prestation a été atteint. En effet, le rapport fait par M. Da Cunha ³⁾ pour les années 1999-2000 montre que :

- 1° L'objectif de la réinsertion professionnelle a été nuancé : l'exigence d'effectuer des recherches d'emploi est suspendue, voire abandonnée pour les usagers considérés comme trop éloignés du marché du travail; l'objectif de la réinsertion professionnelle est fortement repoussé voire écarté pour les personnes les plus fragilisées pour lesquelles la priorité réside dans la non-dégradation des conditions d'existence.
- 2° Entre un cadre légal qui préconise une réinsertion professionnelle et la réalité du profil des bénéficiaires qui exige une approche plus centrée sur l'accompagnement social, les conseillers en emploi sont souvent dans l'obligation de développer leur propre conception de l'insertion et d'envisager des objectifs qui se rapprochent au mieux de leur expérience et des usagers qu'ils suivent. L'objectif de réinsertion devient donc souvent « socioprofessionnel », sans que l'on sache très bien de quoi on parle.

Dans ce contexte, les conseillers en emploi font le constat que l'insertion est très souvent vécue par les usagers comme un état et non pas comme un processus. Leur fragilité demande une reconstruction qui allonge l'étape de l'accompagnement social au point où l'objectif de réinsertion professionnelle se brouille. La durée importante pendant laquelle les usagers restent dans une même contre-prestation interroge par exemple sur les réelles possibilités de sortie du dispositif. Par ailleurs, cette situation consacre le caractère « transitoire durable » de l'utilisateur, qui essaie de se maintenir dans un statut intermédiaire entre l'exclusion et l'intégration. Le caractère illimité des mesures du RMCAS amplifie ce phénomène car il est possible de s'y « installer » en se créant un mode de vie indépendamment du travail. Ce glissement vers l'accompagnement social a également eu pour conséquence de changer jusqu'au profil même des collaborateurs recrutés par le service RMCAS : les conseillers en emploi ont progressivement été remplacés par des assistants sociaux.

³⁾ Rapport d'évaluation du RMCAS pour la période 1999-2000, réalisé par M. A. Da Cunha, professeur à l'Institut de géographie de l'Université de Lausanne, novembre 2002.

2.2 Un public plus proche de l'aide sociale que du marché de l'emploi

Comme mentionné plus haut, la population du RMCAS est de plus en plus marginalisée. En effet, la durée qui s'est écoulée depuis le dernier emploi fait que les personnes qui entrent dans le dispositif ont perdu les principaux atouts nécessaires à un retour sur le marché du travail. Il en résulte que l'objectif d'insertion professionnelle est très souvent remplacé par celui d'une insertion sociale. Même le niveau de qualification a un impact de plus en plus faible sur la probabilité de réinsertion. Cette population se trouve ainsi dans une situation de précarisation qui la place, sur certains aspects, en plus grande difficulté de réinsertion que celle rencontrée par les bénéficiaires de l'aide sociale.

La distinction entre les bénéficiaires du RMCAS et ceux de l'aide sociale n'a aujourd'hui plus de raison d'être. Le maintien de ce dispositif reviendrait même à créer une inégalité de traitement envers d'autres publics à risque vis-à-vis de l'emploi.

2.2.1 Les chômeurs en fin de droit : des problématiques sociales de plus en plus lourdes

L'idée dominante lors de la mise en place de la loi était que les chômeurs en fin de droit avaient des caractéristiques en termes de ressources et d'expérience professionnelle qui les différenciaient des bénéficiaires de l'aide sociale. Au fil des évaluations de la loi, l'analyse des caractéristiques des bénéficiaires montre que le profil de cette population ne correspond pas à ce qui avait été estimé au départ.

C'est tout particulièrement le dernier rapport d'évaluation⁴⁾ qui donne des éléments sur cet aspect, en établissant une comparaison entre la population du RMCAS et celle de l'aide sociale. Cette comparaison montre que la population du RMCAS est plus âgée, plus fréquemment « seule » (avec moins de charge de famille), et caractérisée par la présence d'une proportion plus faible d'étrangers que dans le cas de l'aide sociale. Mais si les premiers éléments comparatifs (profil démographique) tendent à montrer qu'il s'agit de populations différentes, les seconds éléments (ressources) laissent plutôt entrevoir que les bénéficiaires du RMCAS sont moins liés au marché du travail et, par conséquent, disposent de moins de ressources propres que les bénéficiaires de l'aide sociale.

⁴⁾ Rapport d'évaluation du RMCAS pour la période 2001-2002, réalisé par l'Observatoire de l'emploi de l'Université de Genève, sous la direction de M. Y. Flückiger, 2004.

Il en résulte un degré de dépendance aux aides financières plus élevé pour les bénéficiaires du RMCAS que pour ceux de l'aide sociale. Cette dépendance se manifeste également dans la durée de prise en charge qui est presque deux fois plus élevée pour les bénéficiaires du RMCAS (39 mois en moyenne) que pour ceux de l'aide sociale (21 mois en moyenne). Contrairement donc à ce qui était supposé lors de la mise en place du RMCAS, on assiste plutôt à une convergence de ces deux catégories de bénéficiaires.

2.2.2 Apparition de nouveaux publics à risque

Depuis la création du RMCAS, d'autres publics à risque que les chômeurs en fin de droit sont apparus. L'attention portée au chômage de longue durée ne doit pas occulter les besoins d'insertion professionnelle de toute une frange de la population également en difficulté face à l'emploi.

Parmi celle-ci, on peut citer les « *working poor* », dont les dossiers ont plus que triplé à l'Hospice général depuis 1992, et surtout les jeunes de 18 à 25 ans sans formation, qui n'ont pas droit au chômage, et arrivent directement à l'aide sociale. Ainsi à fin 2008, et ce en dépit d'un barème exceptionnel introduit dans la LASI pour les jeunes sans formation, les jeunes adultes recevant une aide financière de l'Hospice général représentaient le 12 % du total des dossiers financiers. La priorité pour ces jeunes est qu'ils remettent tout de suite le pied à l'étrier afin d'entrer le plus rapidement possible dans le monde du travail et de devenir autonomes financièrement. Pour éviter toute démotivation ou, plus grave encore, toute installation dans leur état de dépendance, le travail avec ces jeunes adultes doit donc se concentrer sur l'insertion professionnelle : ils doivent terminer une formation correspondant à leurs capacités et/ou prendre un emploi lucratif.

2.3 Réappropriation du champ RMCAS par la LASI

Un autre élément d'importance, susceptible de compléter les différents constats établis jusqu'à présent, est le fait que le RMCAS ne se distingue plus vraiment de la LASI.

Avec l'entrée en vigueur en juin 2007 de la LASI et l'application des normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), le niveau des prestations entre l'aide sociale et le RMCAS est devenu relativement semblable.

Quant à la dynamique d'insertion, la grande nouveauté introduite dans la LASI, par rapport à la loi sur l'assistance publique (LAP), est le contrat

d'aide sociale individuel (CASI). Se basant sur la trajectoire de vie du bénéficiaire, il fixe un continuum de mesures d'insertion visant à conserver ou à retrouver l'autonomie. Ces mesures peuvent être axées sur la restauration ou la socialisation de la personne, son insertion professionnelle, l'amélioration de sa situation matérielle. Des modalités d'évaluation rendent le processus dynamique et continuellement en adéquation avec l'évolution de la situation et des ressources du bénéficiaire.

Enfin, si la LRMCAS s'inscrivait dans un mouvement pour la transformation de l'assistance en un droit et pour le versement de minima sociaux non remboursables, cette question a été réglée depuis. En effet, depuis 2004, l'aide sociale n'est plus remboursable. De ce fait, la garantie du revenu minimum ainsi que la dynamique d'insertion et d'incitation qui fondent le RMCAS sont aujourd'hui entièrement reprises par la LASI.

En conclusion, les éléments présentés jusqu'à présent illustrent quelques aspects critiques en ce qui concerne les objectifs de la LRMCAS et les prestations mises en place pour y parvenir (cf. points 1 et 2) :

- la non-limitation dans le temps des prestations a plutôt tendance à rendre les bénéficiaires captifs du dispositif, au lieu de les inciter à s'insérer dans le marché de l'emploi;
- l'éloignement prolongé du marché du travail amoindrit les chances des bénéficiaires du RMCAS de retrouver un emploi;
- les contre-prestations ne s'avèrent pas être des atouts réellement efficaces pour le retour sur le marché de l'emploi;
- le RMCAS repose sur un double suivi entre l'HG et l'OCE, qui conduit à une mise en concurrence des bénéficiaires RMCAS vis-à-vis des chômeurs indemnisés;
- contrairement à ce que le législateur pensait lors du vote de la loi, les bénéficiaires du RMCAS ne se distinguent plus de ceux de l'aide sociale car ils présentent de plus en plus des problématiques sociales;
- le revenu minimum est très proche de celui octroyé aujourd'hui par la LASI.

3. L'abrogation du RMCAS : une occasion de renforcer l'insertion dans la LASI

3.1 Introduire dans la LASI des dispositions sur l'insertion

Cette expérience du RMCAS, comme celle des emplois temporaires cantonaux, a montré toute l'importance, mais aussi toute la difficulté, de la réinsertion professionnelle. En effet, pour réussir ce parcours vers l'indépendance, il faut absolument raccourcir le plus possible le temps d'éloignement du marché du travail et aussi pouvoir proposer des mesures d'insertion « professionnalisantes ». Il s'agit donc aujourd'hui de tirer les leçons de ces expériences et de saisir l'opportunité offerte par l'abrogation du RMCAS pour améliorer l'insertion professionnelle au niveau de l'aide sociale.

Cette perspective était d'ailleurs au cœur de la révision des normes CSIAS en 2005, avec l'introduction des prestations incitatives telles que les suppléments d'intégration et la franchise sur les revenus provenant d'une activité lucrative. Dans son argumentaire, la CSIAS rappelait que, suite aux profondes mutations de notre contexte socio-économique, de plus en plus de personnes pouvaient voir s'amenuiser leur chance d'insertion rapide et durable dans le marché de l'emploi. De ce fait, « *le travail social classique (aide financière et sociale individuelle) atteint ses limites là où des problèmes structurels tels que le chômage de longue durée ou l'absence et l'inadéquation de qualifications professionnelles sont les principales causes du besoin d'aide sociale* ». Et de conclure qu'une aide sociale ne peut se limiter aujourd'hui aux seuls aspects financiers, mais doit penser et mettre en place des mesures favorisant l'intégration sociale et professionnelle.

Si le canton de Genève a décidé l'application des normes CSIAS, il n'a pas, jusqu'à présent, véritablement développé des mesures pour la réinsertion professionnelle. Le catalogue actuel des mesures n'est pas assez étoffé et pas suffisamment orienté vers le marché du travail, notamment en raison du manque de moyens. En effet, les subventions directes affectées aux bénéficiaires de l'aide sociale ne dépassent pas les 1,5 million de francs et ne concernent qu'une petite poignée de prestataires externes (Etablissements publics pour l'intégration, Intégration pour tous, Rééquilibrage, Orangerie, Association pour le patrimoine industriel). Il s'agit donc d'introduire dans la LASI de nouvelles dispositions en faveur de l'insertion (nouveau chapitre III avec les articles 42A à 42F) afin que l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale puissent véritablement avoir accès à un continuum de mesures menant vers l'emploi.

3.2 Une nouvelle approche : orienter la réinsertion vers l'emploi

S'il est vrai que la réinsertion des personnes fortement désinsérées est une tâche ardue, il faut, pour avoir le plus de chances de succès, que le système de prise en charge se concentre sur les mesures visant l'emploi et non celles susceptibles de les en éloigner. C'est d'ailleurs pour aller dans ce sens que la loi cantonale sur le chômage a abrogé les emplois temporaires cantonaux car ils avaient un impact négatif sur les chances de réintégrer le marché du travail. Il est donc temps que le régime d'aide sociale analyse de façon critique les mesures qui réduisent le contact avec l'emploi.

Cette réorientation est une politique ambitieuse. En effet, bien qu'elle soit susceptible de produire des résultats peu spectaculaires en termes de taux de réinsertion, elle devrait cependant permettre d'importants retours sur investissement par rapport aux coûts humains et sociaux qu'aurait engendrés l'échec. Comme l'a montré l'étude Flückiger et Kempeneers⁵⁾ sur le programme HESTIA mis en place pour les bénéficiaires de l'OCE, une mesure qui permet de réduire la durée de la prise en charge, même si elle est coûteuse sur le court terme, sera rentable pour l'autonomie de la personne.

Avec cette approche dite « *work first* »⁶⁾, le regard sur « l'employabilité » doit changer. 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. En effet, 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. De plus, tant la situation du marché que celle de la personne peuvent évoluer dans le temps : le constat « d'employabilité » ne doit donc jamais être posé de manière définitive.

Il s'agit d'une véritable inversion dans l'ordre de priorités des missions de l'aide sociale : **d'un dispositif qui garantit le minimum vital et qui s'occupe de manière marginale de l'emploi des bénéficiaires, il faut**

⁵⁾ *Evaluation de l'impact économique, social et financier des programmes de retour en emploi proposés par les « Maisons Hestia » à Genève*, par M. Y. Flückiger et P. Kempeneers, Observatoire universitaire de l'emploi, Université de Genève, 2007.

⁶⁾ *Réorienter les régimes sociaux vers la réinsertion professionnelle*, article de M. G. Bonoli, professeur à l'IDHEAP, Politiques sociales 2008/2.

passer à un dispositif de formation et de réinsertion professionnelle qui garantit le minimum vital.

3.3 Un dispositif en deux phases : du stage d'évaluation à l'emploi au plan de réinsertion

Le dispositif décrit ci-après est directement inspiré de la Ville de Zurich et du canton de Bâle qui tous deux ont développé un système d'évaluation à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale. Ces expériences portent aujourd'hui leurs fruits et s'inscrivent dans une tendance forte qui voit l'aide sociale se réorienter sur l'emploi et qui commence à gagner également les cantons romands. Après avoir visité les structures bâloise et zurichoise, le choix s'est porté plus particulièrement sur ce dernier modèle car il offre l'opportunité d'une véritable évaluation en emploi des bénéficiaires.

Le processus d'insertion instauré par la présente loi (cf. schéma en annexe 1) délègue à des prestataires externes, organismes subventionnés ou parapublics, la réalisation du stage d'évaluation à l'emploi. Il s'agit en effet, d'une prestation spécialisée qui, jusqu'à présent, faisait défaut dans l'accompagnement du bénéficiaire et qui permet de tenir compte tant des besoins de l'individu que du marché du travail. Cette nouvelle mesure enrichit les instruments à disposition de l'Hospice général car, si le travail social est équipé pour s'occuper de l'individu et de ses problèmes, il l'est moins pour évaluer la capacité des bénéficiaires à se réinsérer sur le marché du travail et les possibilités que ce dernier peut leur offrir.

La mise en place du nouveau dispositif, tant pour la réalisation du stage d'évaluation à l'emploi que pour l'élargissement du catalogue des mesures professionnelles, nécessitera un appel d'offres sur la base de cahiers des charges qui seront définis par le département de la solidarité et de l'emploi (DSE). Ces cahiers des charges auront notamment pour objectif de garantir une qualité uniforme dans les recommandations et les bilans de stages. Ils préciseront également les critères selon lesquels les personnes devront être évaluées. En plus du contrôle des prestations fournies, les appels d'offres seront renouvelés à intervalles réguliers afin de faire évoluer le contenu des mesures en fonction des besoins du dispositif.

Comme on le voit, le pilotage du dispositif implique de la part de l'Etat, et en particulier de l'Hospice général, un rôle fort de contrôle et de gestion. L'Etat doit en effet rester le garant de la mission institutionnelle en assurant le suivi des bénéficiaires comme des prestataires externes (inscription en stage, validation des recommandations, plan de réinsertion, suivi des mesures, etc.).

Ce rôle devra être confié à un service spécialisé de l'Hospice général qui aura pour tâches de :

- a) gérer l'entrée en stage des bénéficiaires;
- b) valider les recommandations émises par les prestataires à la fin du stage d'évaluation à l'emploi et les transformer en plan de réinsertion (CASI professionnel) ou en projet personnel (CASI social);
- c) suivre l'exécution des mesures professionnelles administrées par les prestataires externes;
- d) enregistrer le bilan des mesures.

Le fonctionnement et l'organisation de cette entité seront fixés par voie réglementaire. En se dotant de ce nouveau service, l'Hospice général répondrait ainsi à une recommandation récente de la CSIAS⁷⁾, selon laquelle les cantons devraient prendre un rôle de leader et s'engager aussi bien dans la création d'une offre adéquate que dans l'aménagement de services dédiés aux questions d'insertion professionnelle.

3.4 Un dispositif en deux phases : du stage d'évaluation à l'emploi au plan de réinsertion

Le dispositif se découpe en deux phases, **la première** consistant à offrir aux bénéficiaires de l'Hospice général un stage d'évaluation à l'emploi d'une durée de 4 semaines. Le stage a pour objectif d'observer les compétences des personnes dans la réalisation d'une activité professionnelle et de les mettre en perspective avec la réalité du marché du travail. Il constitue à ce titre le passage obligé avant toute mesure d'insertion professionnelle.

L'entrée dans le stage d'évaluation à l'emploi concerne ainsi :

- toute personne venant d'épuiser ses droits en matière d'assurance-chômage fédérale ou cantonale et ceci dès l'ouverture du droit aux prestations d'aide financière de l'aide sociale;
- toute autre personne nouvellement bénéficiaire de l'aide sociale, ceci dans un délai de 4 semaines dès l'ouverture du droit (une check-list permettra de déterminer si les conditions sont remplies pour une entrée immédiate en stage);
- toute personne déjà inscrite à l'aide sociale et au bénéfice d'un CASI professionnel, ceci dès sa signature ou avant l'octroi d'une mesure professionnelle.

⁷⁾ *La pratique du mandat d'intégration à l'aide sociale*, CSIAS, août 2009.

A l'issue du stage d'évaluation et sur la base des recommandations émises par le prestataire, **la deuxième** phase du dispositif se déroule selon deux parcours possibles :

- 1° un plan de réinsertion professionnelle pour la personne avec stage en entreprise, placement ou mesure professionnelle;
- 2° ou, lorsqu'aucune réinsertion immédiate ne peut être envisagée, un accompagnement social dans le cadre d'un CASI « restauration » ou « socialisation ».

L'objectif, pour la grande majorité des personnes reçues en stage, est bien entendu d'établir un plan de réinsertion. Si en revanche le retour en emploi n'est pas envisageable tout de suite, l'évaluation doit au moins déboucher sur des recommandations qui feront l'objet d'un accompagnement social. L'important, quelle que soit l'issue du stage, est que la personne reparte munie d'un plan d'action professionnel ou à défaut d'un projet personnel. En effet, l'objectif du stage n'est pas d'opérer la distinction entre les personnes « aptes » ou « inaptes », « réinsérables » ou « non-réinsérables », mais plutôt de confronter chaque personne au monde du travail (*work first*) et de définir les moyens et étapes nécessaires pour que la personne puisse réintégrer le marché de l'emploi. De plus, il s'agit de vérifier pour chaque personne si le moment est opportun et les conditions réunies pour entamer un objectif de réinsertion professionnelle.

Etant donné que le stage ne débouche pas sur un constat définitif de l'éloignement à l'emploi, les personnes peuvent se voir proposer ou solliciter à nouveau le stage d'évaluation à d'autres moments de leur parcours à l'aide sociale. En effet, les personnes autant que le marché de l'emploi évoluent et le bilan de l'évaluation ne reflète qu'un instantané de la situation. En conséquence, les conclusions du stage sont également de validité limitée : si, cas exceptionnel, un an après son stage la personne n'est toujours pas entrée dans une mesure professionnelle, il lui sera recommandé d'effectuer un nouveau stage d'évaluation.

La souplesse du dispositif et l'attention portée sur le moment et les conditions opportunes témoignent de l'importance accordée à la motivation des personnes, sans laquelle la réussite de la démarche d'insertion serait compromise. Pour cette raison, un système qui serait basé sur l'octroi de récompenses et de sanctions serait contre-productif et n'apparaîtrait pas comme un bon instrument.

3.5 Un nouveau rythme pour l'insertion

L'objectif du dispositif étant de réduire la distance à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale, il se doit d'intervenir le plus tôt possible tout en assurant un enchaînement rapide des différentes étapes. Par conséquent, le processus d'insertion est balisé selon un rythme précis qui se déroule en 5 temps :

- temps 1 - inscription et analyse du droit à l'aide sociale (< 1 mois);
- temps 2 - stage d'évaluation à l'emploi (4 semaines);
- temps 3 - entrée en mesure (< 2 semaines);
- temps 4 - déroulement de la mesure;
- temps 5 - résultat.

Le dispositif innove en ce qu'il imprime une cadence et accélère la prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale. En effet, les nouveaux inscrits pourraient normalement en moins de 10 semaines déjà entrer en mesure de réinsertion professionnelle : moins de 4 semaines pour l'inscription en stage d'évaluation à l'emploi, 4 semaines de stage, moins de 2 semaines pour la validation du plan d'insertion.

Ensuite, que la personne soit en mesure professionnelle ou au bénéfice d'un CASI social, un bilan d'évaluation devra être instauré à un rythme régulier (soit trimestriel, soit mensuel). Ces bilans succincts auront pour objectif de vérifier tant le bon déroulement de la mesure professionnelle que l'évolution du projet professionnel ou personnel. Dans le cas d'un CASI social, ces bilans permettront d'estimer si la personne est prête à entreprendre une réinsertion professionnelle et, le cas échéant, de la diriger vers le stage d'évaluation à l'emploi.

4. Des moyens pour l'insertion

Malgré l'application des normes CSIAS avec ce qu'elles contiennent en termes d'incitation à la réinsertion, le canton de Genève n'a pas encore développé les mesures qui devaient accompagner ce mouvement, contrairement à d'autres cantons :

1° Le canton de Vaud a un budget 2009 de près de 33 millions de francs pour l'insertion, sur un budget d'aide sociale de 225 millions de francs : 8,5 millions de francs pour les mesures d'insertion sociale et 24,5 millions de francs pour des mesures d'insertion professionnelle (ce dernier montant figurant sur le budget du service vaudois de l'emploi).

2° Pour la Ville de Zurich, ce sont 20 millions de francs qui sont prévus pour l'insertion (16 pour les mesures et 4 pour le stage) sur un budget de 272 millions de francs pour l'aide sociale (chiffres 2007).

En comparaison et comme mentionné plus haut, le canton de Genève n'alloue que 1,5 million de francs (sous forme de subventions cantonales à des prestataires externes) aux mesures d'insertion réservées à des bénéficiaires de l'aide sociale, contre un total de 185 millions de prestations versées en 2008 (sur ce dernier montant, le RMCAS représente environ 40 millions de francs par an).

Suite à la modification de la loi en matière de chômage (LMC), le budget autrefois affecté aux emplois temporaires cantonaux est désormais disponible pour le développement d'autres programmes de réinsertion professionnelle, notamment pour les bénéficiaires de l'aide sociale susceptibles d'intégrer le marché du travail.

Dans le même esprit, et afin de ne pas dupliquer les systèmes de financement, l'Hospice général collaborera avec le service des mesures pour l'emploi (SMPE) de l'office cantonal de l'emploi, en ce qui concerne la logistique de la mise à disposition des places nécessaires pour les bénéficiaires de l'aide sociale.

A cette fin, il a été procédé à une projection des coûts, tenant compte du nombre de personnes concernées, des étapes de développement ainsi que des exemples de Bâle et Zurich. En effet, le dispositif sera mis en œuvre en deux étapes :

- durant une période transitoire, mise en place du stage d'évaluation à l'emploi pour les personnes qui sortent de la loi en matière de chômage (LMC), soit pour un volume d'environ 50 personnes par mois;
- ensuite, le stage d'évaluation à l'emploi serait offert à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale qui sont proches de l'emploi (nouvelles personnes inscrites à l'aide sociale et personnes au bénéfice d'un CASI professionnel).

Afin d'estimer le coût du stage d'évaluation à l'emploi, nous avons pris comme fourchette de calcul l'exemple zurichois avec un prix d'environ 1 710 F par stage ainsi qu'une mesure de détection précoce développée pour l'office cantonal de l'assurance-invalidité (OCAI) et revenant environ à 3 200 F les 4 semaines.

Pour ce qui est des mesures d'insertion professionnelle, leurs coûts résultent d'une extrapolation en fonction des montants indiqués par Bâle (budget de 4,1 millions de francs pour 1 000 personnes en 2008, soit 4 100 F

par personne) et Zurich (budget d'environ 16 millions de francs pour approximativement 2 400 personnes en 2008, soit 6 660 F par personne).

En conclusion, le coût du nouveau dispositif d'insertion pourrait atteindre 6 millions de francs par an durant sa phase de lancement avant d'atteindre **18 millions de francs** par an.

Il s'agit là d'un coût brut qui ne prend pas en compte les effets induits sur l'aide sociale d'une réinsertion plus rapide et plus durable des bénéficiaires que permettra le nouveau dispositif.

Période transitoire	Dispositif finalisé
600 personnes par an Traitement du flux ex-RMCAS (50 personnes par mois)	1'800 personnes par an Flux ex-RMCAS + nouvelles entrées à l'aide sociale + CASI professionnel (150 personnes par mois) *
Stage d'évaluation	Stage d'évaluation
Coût estimé entre 1 et 2 millions	Coût estimé entre 3 et 6 millions
Mesures professionnelles	Mesures professionnelles
Coût estimé entre 2,5 et 4 millions	Coût estimé entre 7,4 et 12 millions
Total pour le dispositif	Total pour le dispositif
Entre 3,5 et 6 millions	Entre 10,4 et 18 millions

* Moyenne de 300 nouvelles entrées/mois à l'aide sociale pour le canton de Genève dont 1/3 passerait par le dispositif (selon le taux de participation indiqué par la Ville de Zurich).

La raison d'être du nouveau dispositif n'est pas simplement de remédier à la disparition du RMCAS mais bien de renforcer l'action d'insertion dans la continuité des deux réformes déjà entreprises au niveau du chômage et de l'aide sociale. Dans cette optique et dans le contexte économique présent, pour que les chances de réinsertion des publics concernés soient réellement plus élevées, il vaut la peine que l'Etat investisse dans des instruments à la mesure des enjeux actuels.

Les moyens investis pour l'acquisition des stages et le développement des mesures, ne devront pas uniquement servir à ouvrir de nouvelles places d'insertion pour les bénéficiaires de l'aide sociale, mais également à renforcer

l'encadrement des personnes de façon à rendre ces mesures plus qualifiantes et plus professionnelles. Cette exigence de qualité vis-à-vis des prestataires devra être garantie par le biais des appels d'offres et des cahiers des charges.

Toujours en parlant de moyens et comme évoqué plus haut, des ressources seront réaffectées au sein de l'Hospice général pour la mise en place d'un service spécialisé, dont la mission sera de suivre de manière rapprochée le processus de réinsertion et l'exécution des mesures.

5. Procédure de consultation

Ce projet a fait l'objet d'une mise en consultation auprès des milieux concernés et des partis politiques du 15 juin au 1^{er} octobre 2009 (cf. liste des entités consultées en annexe). Des 44 entités consultées sur ce projet, 25 ont répondu. Il ressort globalement de la consultation, les positions qui :

- saluent comme très positive l'ouverture aux allocations de retour en emploi (ARE) et aux emplois de solidarité (EdS) pour les bénéficiaires de l'aide sociale;
- mettent en garde sur le risque de stigmatisation qui découlerait de la distinction entre les personnes « réinsérables » et « non réinsérables »;
- mentionnent (étant donné que le stage d'évaluation à l'emploi et les mesures seront confiés à des prestataires externes) l'importance pour l'Etat, et en particulier pour l'Hospice général, de conserver le pilotage et le contrôle de l'ensemble du dispositif;
- soulignent l'importance d'affecter des moyens suffisants tant aux mesures qu'à leur suivi;
- appellent un transfert d'informations facilité entre l'Hospice général, l'assurance chômage et l'assurance invalidité, voire, dans certaines situations, la mise en place d'une évaluation commune de l'aptitude à l'emploi et d'une stratégie concertée de réinsertion.

A noter que seules quatre de ces réponses étaient véritablement opposées au projet et ceci sur la base des motifs suivants : opposition à la disparition du droit que représente le RMCAS, crainte d'une baisse des prestations due à l'écart entre les barèmes du RMCAS et de l'aide sociale et, finalement, désapprobation du fait de confier les mesures d'insertion professionnelle à des prestataires externes.

Certaines remarques ont suscité des modifications ou des ajouts d'articles. Ainsi, pour l'essentiel :

- il n'est plus fait mention dans la loi du montant d'allocation destiné à la création d'une activité indépendante afin de pouvoir mieux tenir compte

des situations individuelles et cas particuliers; une fourchette d'allocation sera fixée dans le règlement qui devra également prévoir une procédure d'examen de la viabilité du projet et des mesures d'accompagnement (art. 42C, al. 4);

- la loi précise désormais que les mesures de formation peuvent être non seulement qualifiantes mais « certifiantes »; il sera donc possible, sur le modèle de ce que fait l'assurance invalidité, d'octroyer de véritables mesures de reclassement professionnel (art. 42C, al. 2 let. b);
- le projet intègre désormais un nouvel article sur la collaboration interinstitutionnelle, autorisant et encourageant le transfert d'informations entre l'assurance chômage, l'assurance invalidité et l'aide sociale (art. 42D);
- en ce qui concerne l'inscription des bénéficiaires de l'aide sociale aux ARE et EdS, ceux-ci ne sont plus seulement exemptés du délai d'un mois mais également de l'obligation d'inscription, car ils sont désormais assimilés à des chômeurs inscrits à l'OCE, ce qui garantit un accès simple et rapide à ces mesures (art. 33, al. 1).

S'ajoutent à cela, toute une série de modifications qui concernent les mesures introduites pour garantir aux bénéficiaires actuels du RMCAS la transition la plus optimale vers l'aide sociale (réduire les différences de barèmes et aussi les écarts de prestations) :

- afin de diminuer les écarts entre les prestations versées au titre du RMCAS et celles qui seront versées en suite par l'aide sociale; il a été décidé de ré-évaluer les limites de loyer en fonction de celles fixées par le RMCAS, soit 1 300 F pour une personne seule, 1 500 F pour deux personnes et 1 600 F dès trois personnes; le loyer maximal pour des ménages de deux personnes au RMCAS se situant aujourd'hui à 1 600 F, ces ménages se verraient accorder une exception (modification du règlement LASI);
- toujours dans l'optique de maintenir au maximum les droits acquis au RMCAS tout en garantissant une égalité de traitement avec les bénéficiaires de l'aide sociale, deux pistes visant à augmenter le montant des prestations incitatives versées à l'aide sociale sont étudiées actuellement : relever la franchise sur les revenus provenant d'une activité lucrative, augmenter le plafond des prestations incitatives par ménage (modification du règlement LASI);
- plutôt que de maintenir les droits RMCAS sur une période de 6 mois suite à son abrogation, il a été estimé préférable pour ces personnes d'adapter

les prestations LASI, en leur versant un supplément d'intégration de 300 F aussi longtemps qu'elles n'auront pas pu signer un CASI (art. 60, al. 3);

- enfin, les personnes titulaires d'un permis F qui auparavant avaient droit au RMCAS verront leur statut préservé par l'introduction dans la LASI d'une disposition stipulant qu'elles ont droit désormais à l'aide sociale au barème et aux conditions ordinaires (art. 11, al. 3).

Si ces mesures visent avant tout à pré server les droits acquis des bénéficiaires actuels du RMCAS, il est intéressant de relever qu'elles vont également contribuer à améliorer le bien-être matériel de l'ensemble des personnes à l'aide sociale. En effet, comme on le voit, la suppression du RMCAS ne vise pas à réaliser des économies sur les minimums sociaux mais bien à doter le dispositif d'aide sociale de véritables moyens pour l'insertion professionnelle.

6. Conclusion

Les évaluations de la L RMCAS montrent clairement qu'elle **doit** aujourd'hui être abrogée car elle ne répond pas à l'attente principale du législateur lors de sa mise en place, à savoir le retour rapide sur le marché de l'emploi. Comme on l'a vu plus haut, cet écueil vient principalement du fait que ses bénéficiaires sont trop éloignés du monde du travail. Par ailleurs, la L RMCAS **peut** aujourd'hui être abrogée car les lois se situant en amont (LMC) et en aval (LASI) ont été modifiées dans le sens d'une prise en charge plus rapide des personnes et d'une dynamique d'insertion. Pour les personnes en difficulté face à l'emploi, l'insertion ne doit pas devenir un état mais une progression vers l'autonomie.

C'est pour inverser cette tendance, et parce que nous disposons à l'heure actuelle du financement nécessaire suite à la refonte de la loi en matière de chômage (LMC), que le Conseil d'Etat propose un projet de loi par lequel le canton utilise les moyens déjà existants pour développer des mesures adaptées à la réinsertion du public de l'aide sociale. Dans l'actuelle crise financière, il s'agit d'un véritable investissement social pour les personnes qui vont être touchées par l'exclusion afin qu'elles puissent se remobiliser pendant cette période et être mieux armées pour retrouver une place dans le monde du travail.

Alors que la LASI était jusqu'à présent lacunaire en ce qui concerne les mesures d'insertion professionnelle, elle se dote désormais de moyens spécifiques. L'aide sociale utilisera ainsi des instruments analogues à ceux déjà développés à l'assurance chômage et à l'assurance invalidité. Cependant, la mission des assistants sociaux ne changera pas fondamentalement car ils

conserveront l'accompagnement social qui est la base de leur métier. Et toutes les tâches liées à l'insertion professionnelle, jusqu'à présent entièrement déléguées à l'office cantonal de l'emploi (OCE), seront dorénavant reprises par le service compétent de l'Hospice général et confiées à des prestataires externes.

Ce projet vise par conséquent aussi à réduire le nombre d'intervenants en supprimant le double suivi institutionnel qui existait jusqu'à aujourd'hui pour les bénéficiaires de l'aide sociale et du RMCAS. Par le nouveau dispositif, c'est désormais une seule institution, l'Hospice général qui réalise tant l'accompagnement social que professionnel de la personne.

II. Commentaire par article

Article 2, lettre c

Dans la mesure où l'insertion professionnelle fait l'objet d'un nouveau chapitre III du titre II, cette prestation s'ajoute à celles déjà offertes, soit l'accompagnement social et les prestations financières. Le choix d'inscrire l'insertion professionnelle comme une prestation à part entière découle de la volonté de réorienter la prise en charge sociale vers l'emploi tel que le préconisent les normes de la CSIAS.

Lors de la mise en place de la LASI, et avec l'introduction des CASI, l'intention était déjà de mettre l'accent sur l'insertion professionnelle et les mesures l'accompagnant. Toutefois, l'insertion professionnelle n'était mentionnée que de manière indirecte dans l'article 19 de la loi, en lien avec le CASI.

Article 11, al. 3

En application de la jurisprudence, les personnes admises à titre provisoire (titulaires d'un permis F) qui ont épuisé leurs droits aux prestations de l'assurance-chômage peuvent bénéficier, au même titre que les autres chômeurs arrivés en fin de droit, des prestations prévues par la LRMCAS lorsqu'elles présentent une durée de séjour préalable de 7 ans dans le canton.

L'aide sociale des personnes qui dépendent de la législation en matière d'asile, soit les requérants d'asile et les statuts assimilés (dont les personnes admises à titre provisoire) n'est pas régie par la LASI (à l'exception de l'aide d'urgence), mais elle est soumise à des normes spécifiques dont les prestations sont bien inférieures à l'aide sociale ordinaire (cf. article 11, alinéa 2, LASI).

Vu l'abrogation de la LRMCAS (cf. article 58, alinéa 2, du projet), une nouvelle disposition de la LASI préserve le *statu quo* pour les personnes concernées et évite que leur aide sociale soit calculée selon le barème pour requérants d'asile. Ainsi, le nouvel alinéa 3 précise que les titulaires de permis F, qui auraient rempli les conditions pour toucher les prestations pour chômeurs en fin de droit, ont droit aux prestations de l'aide sociale ordinaire. Il s'agit de personnes qui séjournent depuis plus de 7 ans dans notre canton, qui ont travaillé et qui paient leurs impôts. Ayant épuisé leurs droits aux prestations de l'assurance-chômage, elles doivent pouvoir bénéficier, en cas de besoin, des mêmes prestations d'aide sociale que les autres résidents du canton se trouvant en fin de droit, et avoir accès aux mesures d'intégration et d'insertion permettant de réaliser un retour sur le marché du travail. A cet effet, l'alinéa 3 reprend les conditions de l'article 2 LRMCAS.

Article 11, al. 4, lettre g, et article 23, al. 3

Le nouvel article 42C introduit la possibilité d'octroyer une allocation destinée à la création d'une activité indépendante. Par conséquent, il faut prévoir une base spécifique pour l'aide financière, qui sera accordée à un bénéficiaire d'une telle allocation pendant la durée nécessaire à la mise en place de son activité d'indépendant (article 11, alinéa 4).

Quant à l'allocation elle-même, elle n'a pas pour objectif d'être affectée à l'entretien de la personne mais de l'aider à développer une activité lucrative indépendante, qui lui permettra à terme de devenir financièrement autonome. Elle constitue dès lors une exception aux barèmes de fortune et ne doit pas être prise en compte dans le calcul des ressources de la personne. Il en va de même des montants que le bénéficiaire obtient de la part d'autres organismes et qui sont exclusivement destinés à la création de son activité d'indépendant (article 23, alinéa 3).

Article 12, alinéa 1

Avec effet au 1^{er} janvier 2010, les prestations d'aide financière préalablement versées par l'Hospice général en faveur de mineurs qui séjournent dans une famille d'accueil ou dans un établissement spécialisé sont versées par l'office de la jeunesse. Cet office reprend, pour des raisons de compétence, le suivi social et le versement des prestations d'aide financière en faveur des mineurs qui font l'objet d'une mesure tutélaire ou d'une décision de placement. Une convention en ce sens a été signée entre l'Hospice général et l'office de la jeunesse, et le règlement sur l'accueil et le placement d'enfants hors du foyer familial, du 5 septembre 2007 (B 6.25.01), sera adapté à la

nouvelle situation. Par conséquent, la mention des mineurs séjournant en famille d'accueil ou en établissement spécialisé est supprimée à l'article 12, alinéa 1, de la LASI.

Article 15, lettres b et c

L'article 15 définit les quatre niveaux de CASI possibles. Les deuxième et troisième types de CASI correspondaient jusqu'à présent aux niveaux « socialisation » et « insertion socioprofessionnelle ». Par souci de clarté, il est nécessaire de mieux différencier les niveaux professionnel et social, d'où le regroupement des activités ayant trait à la socialisation sous la lettre b) et des objectifs ayant trait à l'emploi sous la lettre c).

Article 19

L'article 19 est abrogé dans la mesure où ses différentes dispositions sont reprises dans les nouveaux articles 42A à 42E.

Article 42A

Le principe énoncé dans cet article découle de celui prévu à l'article 1, alinéa 4, de la loi qui implique que les bénéficiaires mettent tout en œuvre pour retrouver une indépendance économique. La contrepartie de cette obligation est que l'Etat leur procure des moyens, non seulement par le biais des mesures prévues par l'assurance-chômage, mais aussi dans le cadre de l'aide sociale. Jusqu'à présent, les bénéficiaires de l'aide sociale n'avaient souvent d'autre recours que de s'adresser à l'office cantonal de l'emploi pour des mesures professionnelles, celles-ci n'étant pas prévues par la présente loi. La conséquence était que ces bénéficiaires faisaient l'objet d'un double suivi institutionnel compliquant inutilement les choses tant pour les personnes que pour l'administration.

Soulignons au sujet du renvoi à l'assurance-chômage que ce projet ouvre aux bénéficiaires de l'aide sociale la possibilité d'accéder aux allocations de retour en emploi (ARE) ainsi qu'aux emplois de solidarité (EdS). De plus, ce projet modifie l'article 33 LMC afin que ces bénéficiaires puissent accéder directement aux ARE et aux EdS sans devoir être inscrits au chômage. Jusqu'à présent, l'obligation de s'inscrire auprès du service des mesures cantonales immédiatement après la fin du délai-cadre fédéral était pénalisante pour ceux qui n'étaient pas ou plus des chômeurs en fin de droit.

Les bénéficiaires de prestations complémentaires familiales, au sens de la loi sur les prestations cantonales complémentaires (LPCC), pourront

également recourir aux prestations prévues par le chapitre III du présent projet de loi. En effet, un des objectifs exprimés dans le cadre de la mise en place des prestations complémentaires familiales est d'offrir aux familles, et en particulier au conjoint sans activité lucrative, la possibilité d'améliorer leur aptitude à l'emploi en favorisant leur accès à des mesures d'insertion professionnelle. En conséquence, et en parallèle au nouveau dispositif de prestations complémentaires, les familles qui le souhaitent pourront s'adresser à l'Hospice général pour la mise en place des mesures favorisant leur intégration sociale et/ou professionnelle.

Il faut noter qu'à l'heure actuelle déjà, aucune mesure professionnelle ou d'intégration sociale du RMCAS ou de l'aide sociale ne constitue un droit. Cette disposition reprend d'ailleurs la formulation de l'article 19 al. 4 qui est abrogé par le présent projet.

Article 42B

Le stage d'évaluation à l'emploi, contrairement à des mesures d'insertion, vise à définir les pistes les plus réalistes et le chemin le plus direct vers l'emploi. En plus d'estimer la distance à l'emploi, le stage fournit aussi un premier plan de réinsertion. Il est donc l'instrument qui précède l'octroi de toute mesure professionnelle. Si par contre le stage montre que la personne a trop peu de compétences ou de ressources pour envisager une réinsertion dans l'immédiat ou si, compte tenu de sa situation personnelle, l'emploi n'est momentanément pas une priorité, alors le stage aboutit à un projet personnel pouvant être mis en œuvre dans le cadre d'un CASI à but de socialisation.

Il faut noter que le stage ne débouche pas sur un constat définitif de l'éloignement à l'emploi, car les personnes, autant que le marché de l'emploi, évoluent et le bilan de l'évaluation ne reflète qu'un instantané de la situation. Les personnes peuvent donc se voir proposer ou solliciter à nouveau le stage d'évaluation à d'autres moments de leur parcours à l'aide sociale. De la même manière, si l'on constate que le plan de réinsertion n'aboutit pas au retour en emploi de la personne (pour diverses raisons : marché du travail, difficultés personnelles), celle-ci est alors orientée sur un accompagnement social. Etant entendu qu'elle peut, selon l'évolution de sa situation, revenir à tout moment dans le dispositif d'insertion professionnel par le biais du stage.

Cet article étant introduit à l'occasion de l'abrogation de la LRMCAS par le présent projet de loi, 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. Vient ensuite toute autre personne nouvellement inscrite à l'aide sociale et en mesure de suivre le stage (critères d'exclusion : capacité de travail inférieure

à 50 %, toxicodépendance non résolue, en arrêt maladie, etc.). L'objectif étant de limiter au maximum l'éloignement du marché du travail, le stage doit être prescrit le plus rapidement possible dès l'entrée à l'aide sociale. Enfin, seront concernées toutes les personnes déjà inscrites à l'aide sociale mais entrant dans une phase de réinsertion professionnelle, soit dans le cadre d'un CASI de type professionnel, soit en préalable à ce dernier.

Article 42C

Concernant les mesures d'insertion, les possibilités étaient jusqu'à présent très limitées et se traduisaient le plus souvent par un renvoi vers le dispositif de l'assurance-chômage. Les quelques mesures proposées dans le cadre de l'aide sociale n'étaient pas suffisantes pour couvrir les besoins, notamment en ce qui concerne la réinsertion professionnelle. L'idée contenue dans cet article est donc d'étoffer le catalogue des mesures tout en les organisant selon les principales étapes menant à l'insertion.

A noter que les moyens investis pour le développement du dispositif (soit à terme environ 18 millions de francs par an), ne devront pas uniquement servir à ouvrir de nouvelles places d'insertion pour les bénéficiaires de l'aide sociale, mais également à renforcer l'encadrement des personnes de façon à rendre ces mesures plus qualifiantes et plus professionnelles.

C'est dans cette optique que l'alinéa 2, lettre b, offre dorénavant la possibilité d'effectuer des formations certifiantes. En effet, le projet ne se limite pas à des formations brèves mais reconnaît la nécessité pour les publics de l'aide sociale d'effectuer aussi des formations plus longues qui soient réellement qualifiantes sur le plan professionnel.

Ce choix se justifie d'autant plus que l'aide sociale ne connaît pas les mêmes contraintes-temps que l'assurance chômage. L'important est que le choix de la formation, par son niveau de qualification et sa durée soit adapté à la conjoncture économique dans le secteur d'activité choisi pour la personne et corresponde à un projet professionnel réaliste. Entreprendre une formation longue peut ainsi permettre à quelqu'un d'acquérir des compétences dans l'attente de l'ouverture de nouveaux débouchés dans un secteur déterminé (ex. secteur horloger avec des besoins cycliques). Il sera donc possible, sur le modèle de ce que fait l'assurance invalidité, d'octroyer de véritables mesures de reclassement professionnel (changement d'orientation, requalification).

Par ailleurs, cet article prévoit de laisser une certaine latitude dans la mise en œuvre des plans de réinsertion, afin que l'Hospice général puisse, dans certains cas particuliers et de manière ponctuelle, couvrir des frais ne rentrant

pas dans le catalogue existant et ceci sans devoir mettre en place de nouveaux contrats de prestations.

Enfin, la LRMCAS prévoit une allocation d'insertion, d'un montant maximum de 10 000 F, destinée à financer totalement ou partiellement des projets réalistes inscrits dans la durée et concernant notamment la création d'une activité lucrative. Il semble important et utile de garder dans le nouveau dispositif une aide spécifique pour les personnes souhaitant devenir indépendantes. Cependant, ce n'est pas dans la loi mais dans le règlement d'application qu'une fourchette d'allocation sera mentionnée, de sorte que le montant de cette dernière puisse être ajusté aux projets présentés. En effet, c'est par voie réglementaire que sera précisée la procédure d'octroi du montant de l'allocation, d'examen de la viabilité du projet et la mise en place d'autres mesures d'accompagnement.

Article 42D

Cette nouvelle disposition autorise pour les personnes prises en charge à la fois par l'assurance invalidité et l'aide sociale la transmission d'informations entre les deux institutions et préconise, lorsque nécessaire, d'établir une stratégie concertée en matière de réinsertion.

L'alinéa 1 précise que l'Hospice général applique la collaboration interinstitutionnelle telle que prévue par l'article 68bis de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI). En vertu de l'alinéa 3 de cet article, l'obligation du secret de l'office AI est levée par rapport à l'organe d'aide sociale, pour autant que la LASI délègue ce dernier du secret à l'égard de l'office AI (réciprocité). L'alinéa 1 a donc pour but d'autoriser l'Hospice général à transmettre les données pertinentes à l'office AI, pour autant que ces données servent à définir la stratégie d'insertion la plus appropriée pour la personne ou de clarifier ses prétentions à l'égard de l'assurance invalidité ou de l'aide sociale.

L'alinéa 2 préconise si besoin une stratégie d'insertion concertée entre l'Hospice général et l'OCAI. Une telle concertation est primordiale, puisque la LAI et la LASI apprécient de manière différente la « réinsérabilité » d'une personne sans que ces deux approches ne s'excluent : pour la LAI on parlera de « capacité de gain » et pour l'aide sociale il s'agit de la « capacité réelle à trouver un poste compte tenu du marché du travail ». Dans la perspective de l'intérêt bien compris de la personne et dans l'esprit de la collaboration interinstitutionnelle, cette évaluation devrait être menée autant que possible simultanément et conjointement afin de déboucher sur un plan de réinsertion

commun pouvant combiner des mesures proposées tant par la LAI que par l'aide sociale.

Article 42E

Comme les bénéficiaires de l'aide sociale auront accès directement aux allocations de retour en emploi (ARE) ou aux emplois de solidarité (EdS) sans passer par une inscription au chômage, il est nécessaire que l'Hospice général soit autorisé à transmettre à l'autorité compétente de l'OCE les informations nécessaires à l'octroi d'une ARE ou à l'entrée en EdS, ce que précise l'alinéa 1.

Lors du passage d'une personne de l'OCE à l'Hospice général, l'aide sociale a besoin des informations collectées durant la période de chômage (rapports de stage ou bilans de mesures) pour déterminer la stratégie d'insertion la plus appropriée. C'est ce qu'introduit l'alinéa 2. Mais pour ce faire, la communication de données par l'OCE vers l'Hospice général doit respecter les prescriptions de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), soit en particulier son article 97a, alinéa 1, lettre f, qui s'applique aux informations détenues par l'office régional de placement (ORP), institué par le droit fédéral. Pour les informations qui portent sur des mesures cantonales en matière de chômage, la deuxième phrase de l'alinéa 2 pose une règle de droit cantonal.

Article 42F

Tant le stage d'évaluation à l'emploi que les mesures professionnelles seront confiés à des partenaires externes. La mise en place du nouveau dispositif nécessitera un appel d'offres en fonction d'un cahier des charges défini par le département de la solidarité et de l'emploi (DSE). Les prestations fournies seront évaluées dans un délai déterminé et les appels d'offres renouvelés à intervalles réguliers.

Il sera précisé par voie réglementaire qu'en vertu de l'article 3, alinéa 3 LASI, l'Hospice général collaborera sur le plan logistique avec le service des mesures pour l'emploi (SMPE) de l'office cantonal de l'emploi (OCE) pour la mise à disposition des mesures prévues par la présente loi (gestion du catalogue de mesures et financement). Le même règlement fixera les conditions relatives à l'octroi des mesures d'insertion (appels d'offres, cahiers des charges, évaluations périodiques) et de l'allocation pour la création d'une activité indépendante.

Article 58, al. 2

La LRMCAS, instaurant le système du revenu minimum cantonal d'aide sociale, a été mise en place pour faire face à un taux de chômage qui était à un point culminant à Genève et qui menaçait de précipiter des personnes à l'aide sociale. On imaginait alors que cette loi suivrait dans ses effets les évolutions du chômage en absorbant de manière transitoire ses pics. Or, les différentes évaluations de la loi montrent que, loin de remplir ce rôle, la LRMCAS a eu plutôt tendance, tout au long de ces années, à accentuer l'éloignement de ses bénéficiaires du marché du travail.

La LRMCAS doit aujourd'hui être abrogée car elle ne répond pas à l'exigence principale du législateur lors de sa mise en place, à savoir le retour rapide sur le marché de l'emploi. Par ailleurs, la LRMCAS peut aujourd'hui être abrogée car les lois se situant en amont (LMC) et en aval (LASI) ont été modifiées dans le sens d'une prise en charge plus rapide des personnes et d'une nouvelle dynamique d'insertion. Cette dernière se traduit aussi par la mise en place, simultanément à l'abrogation, d'un nouveau chapitre sur l'insertion professionnelle dans ce présent projet de loi.

Toutes les précautions seront prises afin d'éviter que certaines personnes perdent leurs prestations financières et d'atténuer les baisses de revenu lors du passage à l'aide sociale (voir point 5 sur la procédure de consultation).

Article 60, al. 3 à 7

Vu l'abrogation de la LRMCAS, il convient de prévoir les dispositions transitoires suivantes :

Article 60, al. 3

Les bénéficiaires actuels du RMCAS seront mis au bénéfice des prestations prévues par la LASI dans la mesure où ils en remplissent les conditions. Cette disposition vise à assurer une transition optimale des dossiers en cours, chaque situation étant examinée individuellement. En effet, il s'agira de déterminer, pour chaque personne en contre-prestation, dans quelle mesure elle pourra continuer cette activité sous l'égide de l'aide sociale, soit dans une perspective de socialisation, soit dans une perspective professionnelle. Dans la mesure où l'examen de ces dossiers prendra un certain temps, il est prévu que les personnes concernées par l'abrogation de la LRMCAS auront droit à un supplément d'intégration de 300 F aussi longtemps que le contrat d'aide sociale n'aura pas pu être signé pour des raisons tenant à l'organisation de l'aide sociale.

Article 60, al. 4

Dès l'abrogation de la LRMCAS, les demandes pendantes seront traitées comme des inscriptions à l'aide sociale.

Article 60, al. 5 à 7

L'alinéa 5 pose une règle pour les demandes de restitution de prestations qui, en application de l'article 24 LRMCAS, ne seront pas encore prescrites au moment de l'abrogation de la loi. La disposition proposée permet de couvrir toutes les hypothèses dans lesquelles, sous la LRMCAS, les prestations auraient été remboursables. Dès l'abrogation de la LRMCAS, cette restitution sera demandée en application des dispositions équivalentes de la LASI, soit en cas de restitution de prestations indûment touchées sur la base de l'article 36 LASI; en cas de prestations fournies à titre d'avances sur la base des articles 37 ou 38. Les éventuelles demandes de remise pourront se fonder sur l'article 42 LASI.

Pour les propriétaires d'immeuble, l'alinéa 6 prévoit une disposition particulière qui reprend les conditions spécifiques de l'article 22, alinéas 1 et 4 LRMCAS, selon lesquelles le remboursement des prestations accordées à un propriétaire d'immeuble est exigible en cas de décès du bénéficiaire ou en cas d'aliénation de l'immeuble. Si un tel cas survient suite à l'abrogation de la LRMCAS, la restitution pourra être demandée en application de l'alinéa 6.

L'alinéa 7 enfin a pour but de maintenir les hypothèques légales fondées sur la LRCMAS, afin de garantir le remboursement précité des prestations accordées sous la LRMCAS à un propriétaire d'immeuble.

Article 2 souligné - Modifications à d'autres lois

Alinéas 1 à 3

L'abrogation de la LRMCAS a des incidences formelles sur d'autres lois qui doivent être adaptées :

- la loi sur la procédure fiscale pour la communication d'informations (alinéa 1);
- la loi d'application du code civil et du code des obligations pour ce qui est de la possibilité d'inscription d'une hypothèque légale fondée sur la LRMCAS (alinéa 2),
- la loi sur l'organisation judiciaire, s'agissant de la compétence du Tribunal cantonal des assurances sociales de statuer sur des litiges fondés sur la LRMCAS.

Alinéa 4 - loi cantonale en matière de chômage

La modification de l'article 33, alinéa 1, de la loi en matière de chômage, assure la coordination entre l'aide sociale et les mesures cantonales en matière de chômage.

Concernant l'article 45G, al. 1, il s'agit simplement de supprimer la référence à la LRMCAS qui y figure actuellement.

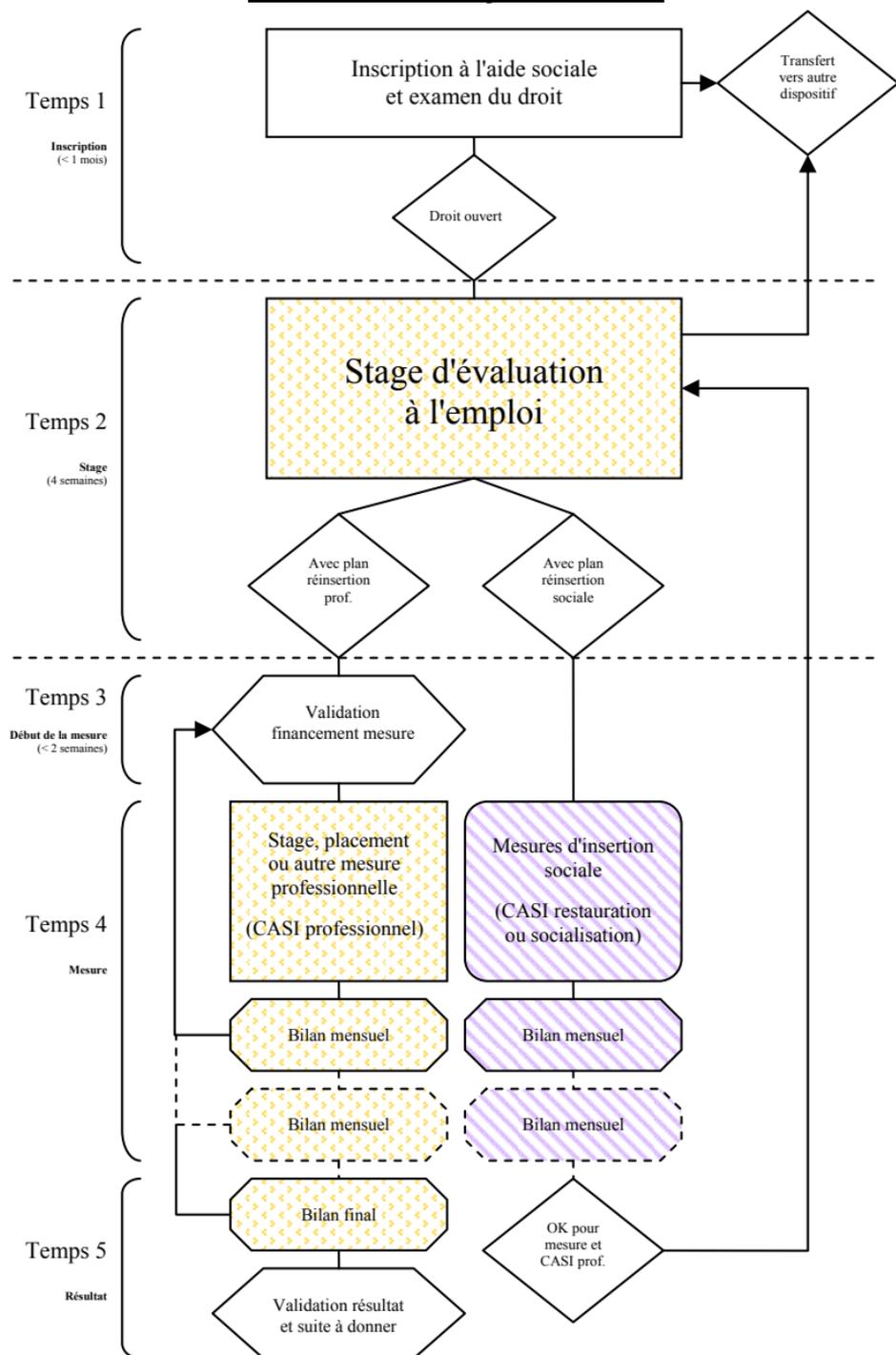
III. Conclusion

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes :

- 1) *Schéma du nouveau dispositif d'insertion*
- 2) *Tableaux financiers*
- 3) *Simulation comparative RMCAS (avec impôt) / aide sociale*
- 4) *Liste des entités consultées et enregistrement des réponses*
- 5) *Evaluation du RMCAS : une synthèse en 20 points, Yves Flückiger, septembre 2004*
- 6) *Liste des rapports sur la LRMCAS*

Annexe 1 - Nouveau dispositif d'insertion



Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 06) - Dépense nouvelle

PLANIFICATION DES CHARGES ET REVENUS DE FONCTIONNEMENT DÉCOULANT DE LA DÉPENSE NOUVELLE

Projet de loi modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) (J 4 04)

Projet présenté par le DSE

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Résultat récurrent
TOTAL des charges de fonctionnement induites	0	6'000'000	18'000'000	18'000'000	18'000'000	18'000'000	18'000'000	18'000'000
Charges en personnel [30] (augmentation des charges de personnel, formation, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Dépenses générales [31]	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges en matériel et véhicule (matériel, fournitures, matériel classique et/ou spécifique, véhicule, entretien, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges de bâtiment (fluides (eau, énergie, combustibles), conciergerie, entretien, location, assurances, etc.)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges financières [32+33] intérêts (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements (report tableau)	0	0	0	0	0	0	0	0
Charges particulières [30 à 36] Dedonement à des collectivités publiques [365 - 369] Provision [358] (préciser la nature) Octroi de subvention ou de prestations [36] (subvention accordée à des tiers, prestation en nature)	0	6'000'000	18'000'000	18'000'000	18'000'000	18'000'000	18'000'000	18'000'000
TOTAL des revenus de fonctionnement induits	0	0	0	0	0	0	0	0
Revenus liés à l'activité [40+41+43+45+46] (augmentation de revenus (impôts, émoluments, taxes), subventions reçues, dons ou legs)	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres revenus [42] (revenus de placements, de prêts ou de participations, gain comptable, loyers)	0	0	0	0	0	0	0	0
RESULTAT NET DE FONCTIONNEMENT (charges - revenus)	0	6'000'000	18'000'000	18'000'000	18'000'000	18'000'000	18'000'000	18'000'000
Remarques: - Impacts financiers du dispositif prévu par le projet de loi, sans prise en compte des variables d'adaptation, notamment: croissance démographique ou conjoncture économique.								

Signature du responsable financier :

Date : 20 octobre 2009

Loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat de Genève (D 1 05) - Dépense nouvelle d'investissement

PLANIFICATION DES CHARGES FINANCIÈRES (AMORTISSEMENTS ET INTÉRÊTS) EN FONCTION DES DÉCAISEMENTS PRÉVUS

Projet de loi modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LAS) (J 4 04)

Projet présenté par le DSE

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	TOTAL
Investissement brut	0	0	0	0	0	0	0	0
- Recette d'investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
Investissement net	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
Aucun	0	0	0	0	0	0	0	0
Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL des charges financières	0							
Intérêts	0	0	0	0	0	0	0	0
Amortissements	0	0	0	0	0	0	0	0
3.250%								
charges financières récurrentes	0							

Signature du responsable financier :

Date : 20 octobre 2009

1. Simulations exemple personnes seules (environ 60% dossiers)

1 Personne sans revenus et CA SI max

	RMCAS	Aide sociale
Entretien	1354	960
Loyer	1100	1100
Pension	///	///
Ass.-vie	///	///
Ass.mal.	320	320
Suppléments d'intégration -automatiques	///	///
Franchise		
Total Droit	2774	2380

Salaire (50%)	
Allocations diverses	
Revenu fortune	///

Suppléments d'intégration autres	///	300
FLA		
Frais divers	100	100

Total prestation	2874	2780
impôt estimé mensualisé	-270	2780
Total après impôt	2604	-3%
Ecart sur prestations		-29%
dont écart sur l'entretien de base		-29%
Ecart après impôt		7%

1 Personne avec revenu (tx 50%)

	RMCAS	Aide sociale
	1354	960
	1100	1100
	///	///
	///	///
	320	320
	///	///
	500	300
Total Droit	2274	1680

Salaire (50%)	
Allocations diverses	
Revenu fortune	///

Suppléments d'intégration autres	///	0
FLA	100	100
Frais divers	100	100

Total prestation	2474	1880
impôt estimé mensualisé	-180	1880
Total après impôt	2294	-24%
Ecart sur prestations		-29%
dont écart sur l'entretien de base		-18%

1 Personne avec loyer max et revenu (tx 50%)

	RMCAS	Aide sociale
	1354	960
	1300	1100
	///	///
	///	///
	320	320
	///	///
	500	300
Total Droit	2474	1680

Salaire (50%)	
Allocations diverses	
Revenu fortune	///

Suppléments d'intégration autres	///	0
FLA	100	100
Frais divers	100	100

Total prestation	2674	1880
impôt estimé mensualisé	-225	1880
Total après impôt	2449	-30%
Ecart sur prestations		-29%
dont écart sur l'entretien de base		-23%

2. Simulations exemple famille monoparentale (environ 20% dossiers)

Enfant 18/25 en études
Loyer max et CASI max

	RMCAS	Aide sociale
Entretien	1976	1469
Loyer	1600	1300
Pension	///	///
Ass.-vie	///	///
Ass mal.	320	320
Suppléments d'intégration -automatiques	///	300
Franchise		

Salaire (50%)		
Allocations diverses	220	220
Revenu fortune	///	///

Total Droit 3676 3169

Suppléments d'intégration autres	///	300
FLA		
Frais divers	100	100

Total prestation	3776	3569
<i>impôt estimé mensualisé</i>	<i>-107</i>	
Total après impôt	3669	3569
Ecart sur prestations		-5%
<i>dont écart sur l'entretien de base</i>		<i>-26%</i>
Ecart après impôt		-3%

1 Personne enfant 10 ans
sans salaire et CASI max

	RMCAS	Aide sociale
1976	1469	
1600	1300	
///	///	///
///	///	///
320	320	
///	///	

200	200	
///	///	///

3696 2889

///	300	
100	100	

3796	3289
<i>-67</i>	
3729	3289
	-13%
	-26%
	-12%

1 Personne enfant 10 ans
avec salaire et CASI max

	RMCAS	Aide sociale
1976	1469	
1600	1300	
///	///	///
///	///	///
320	320	
///	///	
500	300	

1000	1000	
220	220	
///	///	///

3176 2169

///	300	
100	100	
100	100	

3376	2669
<i>ns</i>	
3376	2669
	-21%
	-26%
	-21%

LISTE DE DISTRIBUTION - REPONSES

**Procédure de consultation sur
le nouveau dispositif d'insertion en remplacement du RMCAS**

Départements	Date réponse
Département des constructions et des technologies de l'information (DCTI)	
Département de l'économie et de la santé (DES)	20 juillet
Département des finances (DF)	
Département de l'instruction publique (DIP)	
Département des institutions (DI)	
Département du territoire (DT)	
Partis politiques représentés au Grand Conseil	Date réponse
Parti Libéral	1^{er} octobre
Parti socialiste	1^{er} octobre
Parti Les Verts	1^{er} octobre
Parti Radical	30 septembre
Parti Démocrate-chrétien	
Parti Union démocratique du centre	
Parti Mouvement Citoyens Genevois	
Partenaires sociaux	Date réponse
Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS)	1^{er} octobre
Union des associations patronales genevoises (UAPG)	5 octobre
Association des communes genevoises	Date réponse
Association des communes genevoises	14 septembre
Etablissements rattachés au DSE	Date réponse
Hospice général	28 septembre
Commission du personnel de l'Hospice général (elle n'avait pas été consultée)	1^{er} octobre
Office cantonal des assurances sociales (OCAS)	18 septembre
Etablissements publics pour l'intégration (EPI)	22 juillet
Associations et service faisant partie de la commission cantonale de la famille	Date réponse
Mouvement populaire des familles	
Fédération genevoise de services privés de consultations conjugales et familiales - Couple et Famille	7 septembre
Office protestant de consultations conjugales et familiales	
Association des familles monoparentales	
Antenne genevoise du mouvement ATD Quart Monde	1^{er} octobre
Pro Juventute	
Service pour la promotion de l'égalité entre homme et femme	30 septembre
Commission cantonale de la famille	Date réponse
Commission cantonale de la famille	21 septembre

Services sociaux et organismes actifs dans l'insertion professionnelle	Date réponse
Centre social protestant (CSP)	30 septembre
Caritas Genève	2 octobre
Service social de la Ville de Genève (SSVG)	30 septembre
Croix Rouge genevoise	8 septembre
Emmaüs	
Réalise	
L'Orangerie	24 septembre
Intégration pour Tous (IPT)	
Association pour le patrimoine industriel (API)	5 octobre
Avenir Social (cf. courrier FL du 27/08/09)	30 septembre

Cantons membres de la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS)	Date réponse
Berne	
Fribourg	
Jura	
Neuchâtel	23 septembre
Tessin	
Valais	30 septembre
Vaud	

OBSERVATOIRE UNIVERSITAIRE DE L'EMPLOI**LABORATOIRE D'ECONOMIE APPLIQUEE****Faculté des Sciences Economiques et Sociales****“ EVALUATION DU RMCAS : UNE SYNTHÈSE EN 20 POINTS ”***Yves FLUCKIGER**Anatole VASSILIEV***Mandat du DASS**

INTRODUCTION

La loi genevoise sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit aux allocations fédérales et cantonales prévoit, à son article 40, que ses effets soient évalués tous les deux ans. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, la loi sur le Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) a déjà fait l'objet de trois évaluations.

- La première a porté sur les années 1995-1997. Elle a été confiée à Mme Dominique Felder, sociologue consultante de la société Ressources, qui s'est basée essentiellement sur des témoignages et des propos recueillis lors de différents entretiens avec des bénéficiaires de prestations du RMCAS.
- La deuxième évaluation, portant sur les années 1997-1998, a été réalisée à l'interne par le service du RMCAS. Elle a exploité de nombreuses statistiques relatives à la composition de la population des bénéficiaires du RMCAS, l'évolution de leur nombre et de leurs caractéristiques dans le temps. Elle s'est également penchée sur les aspects relatifs aux sorties du dispositif.
- La troisième évaluation portant sur les années 1999-2000 a été effectuée par une équipe de l'Institut de Géographie de l'Université de Lausanne placée sous la direction de M. Antonio Da Cunha. Elle a utilisé à la fois une approche quantitative, comprenant l'élaboration et l'analyse de statistiques et une analyse qualitative, réalisée au moyen de 45 entretiens auprès des responsables du RMCAS et des usagers du dispositif.

Cette synthèse présente les principaux résultats obtenus lors de la quatrième évaluation menée par l'Observatoire universitaire de l'emploi (OUE) sous la direction de M. Yves Flückiger en collaboration avec M. Anatole Vassiliev. Pour ce faire, nous avons tenu compte des résultats obtenus par les trois évaluations précédentes afin d'éviter des redondances susceptibles d'apparaître entre des démarches évaluatives si rapprochées les unes des autres. Nous avons donc privilégié l'exploitation de données originales et l'utilisation de méthodes susceptibles d'apporter des conclusions nouvelles, fondées sur des techniques statistiques solides et fiables. Nous avons également orienté nos analyses sur des questions susceptibles de changer d'une année à l'autre, sachant par ailleurs que d'autres sont beaucoup plus pérennes et ne nécessitent donc pas d'être réexaminées de manière régulière.

Cette quatrième évaluation s'est articulée autour de l'exploitation des données statistiques existantes sur le RMCAS. Ces données ont été analysées sous un angle comparatif en mettant à profit les données disponibles relatives aux bénéficiaires de l'Assistance Publique (AP). L'aspect comparatif entre les populations des bénéficiaires du RMCAS et de l'AP n'a pas été développé en profondeur dans les rapports antérieurs. Cette analyse représente dès lors la contribution principale de ce quatrième rapport.

Néanmoins, elle ne saurait occulter le fait que cette évaluation a permis d'examiner également d'autres questions qui n'avaient jamais été abordées jusqu'à ce jour. Elles concernent en particulier l'analyse de la probabilité individuelle de sortir du dispositif du RMCAS compte tenu des caractéristiques de chaque bénéficiaire. D'autre part, notre évaluation a permis d'estimer le coût financier par dossier du RMCAS en comparaison avec les coûts enregistrés pour les bénéficiaires d'une prestation de l'assistance publique. Finalement, la dernière contribution originale de cette quatrième évaluation porte sur l'examen des effets prévisibles des bilatérales sur le RMCAS.

En accord avec les services du RMCAS, nous avons donc limité notre évaluation aux quatre points suivants qui font l'objet des différents chapitres de ce rapport, étant entendu par ailleurs que les trois premiers objectifs étaient clairement prioritaires :

1. **Etude de la population des bénéficiaires du RMCAS** en comparaison d'autres populations de référence formées en particulier des personnes actives, des chômeurs, des chômeurs en fin de droit, des personnes en emploi temporaire et des bénéficiaires d'une aide sociale. Cette analyse fait l'objet des deux premiers chapitres du rapport. Le premier est basé principalement sur une analyse descriptive qui a mis à profit l'ensemble des différentes bases de données que nous avons pu finalement exploiter pour effectuer notre évaluation. Le second chapitre approfondit certaines des questions abordées dans la première partie de l'étude en utilisant des techniques économétriques plus sophistiquées qui permettent de vérifier la fiabilité de certaines conclusions mises en exergue par le premier chapitre.
2. **Analyse de la réinsertion professionnelle** des personnes bénéficiant d'une prestation du RMCAS en comparaison d'autres groupes de référence et en particulier des chômeurs. Cette analyse, présentée dans le chapitre 3, est basée sur une analyse de la probabilité de sortir du dispositif du RMCAS en cherchant à déterminer en particulier les facteurs individuels qui favorisent la sortie du dispositif tout en comparant l'effet de différents dispositifs institutionnels.
3. **Analyse du coût financier** par type de dossiers individuels du RMCAS en comparaison des dépenses liées aux dossiers des personnes bénéficiant d'une prestation de l'assistance publique. Cette analyse, basée sur quelques statistiques descriptives, fait l'objet du chapitre 4.
4. **Effets des bilatérales pour le RMCAS.** L'examen de cette question fait l'objet du chapitre 5. Il est principalement basé sur la présentation de quelques hypothèses relatives à l'évolution de la population mise au bénéfice d'une prestation du RMCAS.

Avant de passer à une présentation très synthétique des principaux résultats obtenus dans le cadre de notre évaluation, il nous paraît indispensable de rappeler que le RMCAS poursuit deux objectifs majeurs, l'un de politique sociale et l'autre de réinsertion professionnelle, qu'il est bien difficile de réconcilier au sein d'un seul et même dispositif. Selon la loi, le RMCAS doit en effet :

- Garantir le droit à un revenu minimum pour les chômeurs en fin de droit afin d'éviter que les personnes ayant épuisé leurs indemnités à l'assurance-chômage n'aient plus d'autres solutions que de recourir à l'assistance publique (art. 1 de la loi de 1994) et ;
- Favoriser la réinsertion des chômeurs en fin de droit en les engageant, soit à suivre une contre-prestation (art. 27), soit à demander une allocation d'insertion (art. 28).

Dès lors, les résultats d'une évaluation du RMCAS risquent fort d'aboutir à des conclusions divergentes selon le poids attribué à chacun de ces objectifs distingués par le législateur.

CHAPITRE 1 : ANALYSE COMPARATIVE DE LA POPULATION DU RMCAS

Dans le premier chapitre de l'étude, nous nous sommes efforcés de caractériser les bénéficiaires du RMCAS par rapport à d'autres groupes de référence. Cette première partie de la recherche apporte des réponses à des questions centrales pour l'évaluation de la politique genevoise et pour la compréhension du processus qui entraîne certaines personnes actives vers le RMCAS après avoir passé par différents dispositifs mis en place dans le canton.

Evaluer le RMCAS c'est aussi comprendre ce qui se passe avant que les gens aboutissent dans ce système. C'est aussi évaluer « l'efficacité » des dispositifs mis en place en amont du RMCAS pour essayer de réduire le nombre de personnes qui sont finalement prises en charge par ce service. Pour répondre à ces questions particulièrement importantes, nous avons analysé les principales caractéristiques de la population au chômage, des chômeurs parvenus en fin de droit, des personnes ayant occupé un emploi temporaire et des individus ayant bénéficié d'une prestation du RMCAS pour en détecter les similitudes et les différences. Pour y parvenir, nous avons utilisé différentes bases de données extraites du système PLASTA (offices de l'emploi) et SIPAC (caisses d'assurance-chômage) ainsi que d'autres sources statistiques telles que l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) ou des informations fournies par des institutions genevoises (en particulier par les services du SIS).

L'expérience que nous avons pu acquérir lors de cet exercice particulièrement difficile nous amène à *recommander aux autorités cantonales d'adopter un numéro d'identification unique pour chaque personne (contribuable ou bénéficiaire d'une aide) afin de faciliter à l'avenir la mise en relation de différentes bases de données.* De surcroît, il serait également très utile *d'uniformiser les informations recueillies par différents services afin de faciliter le travail de comparaison entre différents groupes de la population.* De manière générale, ces mesures très simples à mettre en place permettraient une évaluation plus en profondeur et beaucoup plus riche que celle que nous avons pu finalement réaliser avec les données que nous avons pu obtenir après maintes difficultés et d'innombrables embûches.

En comparant les différents groupes de population mentionnés auparavant (Cf tableaux 1 à 3 placés en annexe), nous avons pu mettre en évidence les résultats suivants.

1. Le vieillissement démographique, observé parmi les personnes résidentes, se reflète aujourd'hui plus clairement dans la structure par âge de la population active, constat qui ne manque de préoccuper quand on connaît les difficultés ressenties par les personnes de plus de 50 ans sur le marché de travail. A ce propos, on relèvera que la proportion de personnes actives âgées de 60 ans ou plus (occupées ou à la recherche d'un emploi, il faut le souligner) a augmenté de 5,8% à 6,1% de 1995 à 2002, ce qui est loin d'être négligeable sur une période de temps aussi courte. Plus frappant encore, si l'on prend les personnes actives âgées de 50 ans ou plus, on observe que leur proportion s'est accrue de 23,5% en 1995 à 25,9% en 2002. *Cela signifie que la proportion de personnes qui risquent de connaître des difficultés de réinsertion dans le marché du travail en cas de chômage est en train de s'accroître à Genève.* Ce constat n'est pas sans conséquence pour les dispositifs mis en place par le canton (que ce soit en termes d'emplois temporaires cantonaux mais aussi du RMCAS) pour faire face à la population des chômeurs arrivés au terme de leurs droits à des indemnités fédérales.
2. Le degré de similitude entre la population active et les chômeurs s'est nettement réduit entre 1995 et 2002 du point de vue de la structure des activités économiques. Le changement est suffisamment marqué pour que l'on puisse y voir *le signal d'un accroissement des problèmes structurels de l'économie genevoise. Ils rendent d'autant plus difficile la lutte contre le*

chômage et d'autant plus nécessaire une politique visant à anticiper ces changements et à préparer le personnel à ces mutations par le biais notamment de la formation continue. Il s'agit donc de développer une logique inter-institutionnelle qui soit basée sur les trajectoires individuelles et un continuum de mesures. Celles-ci doivent permettre, bien avant même l'arrivée au chômage, mais au plus tard au moment où la personne y arrive, la mise en place d'actions adaptées à chaque cas individuel afin de garantir une dynamique autour de la réinsertion.

3. Hormis le facteur de l'âge et celui de la structure des activités économiques, nous avons pu constater que les résultats pour l'année 2002 étaient remarquablement similaires à ceux obtenus pour l'année 1995. Cette similitude met clairement en évidence que les facteurs qui accroissent le risque de rester longtemps au chômage au point d'arriver au terme des indemnités fédérales sont aujourd'hui identiques à ceux qui se manifestaient déjà au milieu des années 90. **Cette remarquable permanence est importante du point de vue de la politique cantonale car elle indique qu'il serait possible de mieux cibler les actions à l'encontre de la population qui présente des risques plus élevés de se retrouver finalement à la charge du RMCAS après avoir été victime d'une période de chômage.** Cette conclusion ne fait que renforcer la nécessité de mettre en place une politique de réinsertion axée sur les trajectoires individuelles plutôt que sur des logiques institutionnelles qui se succèdent tout au long du cheminement menant du chômage au RMCAS.
4. En analysant minutieusement ce qui se passe en amont du RMCAS, **nous sommes parvenus à dégager des informations précieuses sur le processus qui se déroule tout au long du parcours du chômage.** En l'occurrence, nous avons cherché à savoir si, dans un premier temps, les personnes qui perdent leur emploi constituent une population "tirée" au hasard parmi tous les actifs ou si l'on observe au contraire une sélection au moment de l'entrée au chômage (licenciement, passage études-vie active ou retour en emploi après une interruption de carrière). Au-delà de l'entrée au chômage, nous avons ensuite examiné si la durée instaura également un processus sélectif en triant les "bons éléments" qui parviennent après quelques mois à se réinsérer dans le circuit, de ceux qui ont des caractéristiques moins favorables. Finalement, nous avons étudié quelles sont les personnes qui, après la fin de leurs indemnités, occupent un emploi temporaire en les comparant tout d'abord avec l'ensemble des fins de droit puis avec les personnes qui aboutissent au RMCAS. Si on observe une très forte sélection, cela militerait en faveur de mesures structurelles axées sur les personnes les plus fragiles. Si on constate au contraire un **triage assez faible, cela signifierait que les mesures "structurelles" ont peu d'efficacité et qu'il faut agir surtout pour éviter que des personnes perdent leur emploi sachant que par la suite il faut essentiellement gérer le chômage d'un point de vue social. Les actions qui seraient dirigées vers l'offre de travail seraient dans ce cas moins efficaces que celles qui pourraient être dirigées vers la demande (les entreprises).** Or, de ce point de vue, les résultats obtenus dans notre évaluation nous incitent plutôt à penser que, **certes le processus du chômage instaure une certaine sélection, mais celle-ci est plus faible à Genève que dans le reste de la Suisse.** Ce résultat met l'accent sur **la nécessité d'un traitement social du chômage qui devrait accompagner les mesures structurelles ainsi que les actions orientées vers les entreprises et vers la réduction de la durée du chômage.**
5. En examinant les caractéristiques de la population des personnes bénéficiaires du Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale (RMCAS) et en la comparant avec celles des chômeurs, des chômeurs en fin de droit et des personnes en emploi temporaire (Cf tableaux 1 à 3 placés en annexe), nous avons pu constater qu'il y a proportionnellement **plus d'hommes et moins de personnes mariées parmi les individus recevant le RMCAS. Leur qualification est moins élevée et ils sont en général moins jeunes. On y trouve proportionnellement plus de Suisses,**

plus de cas où une seule personne dépendait de l'indemnité de chômage. Surtout, il est deux à trois fois plus fréquent de trouver, parmi les personnes recevant des prestations du RMCAS, des individus qui avaient travaillé dans l'administration publique. Ce résultat assez surprenant peut s'expliquer par le fait que les bénéficiaires du RMCAS ont transité par les emplois temporaires avant d'être mis au bénéfice de cette prestation cantonale. Ce résultat met en évidence l'échec de cette politique cantonale du point de vue de son efficacité à réinsérer les personnes sur le marché du travail.

6. En comparant la population bénéficiant d'une prestation du RMCAS avec celle ayant obtenu une aide publique (Cf tableau 4 placé en annexe), nous avons pu mettre en évidence des *différences significatives entre les deux groupes. Ainsi, au niveau de l'âge, il apparaît que les bénéficiaires du RMCAS sont en moyenne 10 ans plus âgés que ceux de l'assistance publique (AP)*. D'autre part, il s'avère que le nombre moyen de personnes aidées (majeures et mineures) s'élève à 1,82 par dossier AP, alors qu'il n'est que de 1,64 par dossier RMCAS. En même temps, le nombre de personnes majeures aidées au RMCAS (1,24) est très proche de celui reporté pour l'AP (1,21). Par conséquent, si le nombre total de personnes aidées (majeures et mineures) est plus élevé à l'AP qu'au RMCAS, c'est principalement en raison *d'un plus grand nombre de personnes mineures à charge des bénéficiaires de l'AP. Ceci est confirmé par le fait que 21% de dossiers d'AP sont relatifs à des familles monoparentales, alors que ce pourcentage ne s'élève qu'à 13% pour les bénéficiaires du RMCAS*. Finalement, les données examinées indiquent que *la proportion des personnes de nationalité suisse s'élève à 67% parmi les bénéficiaires du RMCAS, alors qu'elle n'est que de 56% parmi les personnes assistées. Les différences mises en exergue entre ces deux groupes de la population pourraient être interprétées comme le signal de besoins différents en termes de prise en charge par des dispositifs susceptibles de répondre au mieux à des attentes diverses*.
7. Ces différences apparaissent également en termes des ressources propres dont disposent les bénéficiaires du RMCAS ou de l'AP. Ainsi, il apparaît que *les ressources des bénéficiaires de l'AP s'élèvent à 5'291 Fr. alors qu'elles ne sont que de 4'192 Fr. pour les personnes prises en charge par le RMCAS*. Il est évident néanmoins que cette différence ne peut être considérée comme une caractéristique intrinsèque à ces deux populations. En effet, *il est possible que les deux régimes produisent des incitations différentes* en ce qui concerne les comportements d'acquisitions de revenu. *Cette disparité est aussi le signal de problèmes différents vécus par les deux populations*. En effet, les personnes mises au bénéfice de l'AP font face souvent à des problèmes ponctuels qui nécessitent le recours à des aides financières temporaires. Ces compléments de salaires sont ainsi souvent octroyés à des personnes en emploi dont le revenu s'avère insuffisant pour entretenir leur famille. Ces situations caractéristiques des « working poor » se distinguent assez nettement de celles des chômeurs qui se trouvent en fin de droit, souvent après cinq années sans emploi, et qui restent fréquemment 12 mois au plus au sein du RMCAS.
8. En ce qui concerne *la durée de prise en charge, on constate qu'elle est plus longue pour le RMCAS que pour l'AP*, disparité qui résulte probablement des différences institutionnelles entre ces deux régimes mais qui traduisent aussi, comme nous le relevons au point précédent, des différences de situation des deux groupes de personnes considérées.
9. *Le montant total des aides octroyées aux bénéficiaires du RMCAS s'élèvent en moyenne à 19'044 Fr. pour l'ensemble des mois pendant lesquels ils ont été aidés au cours de la période d'observation de 12 mois. Ce montant est presque deux fois plus élevé que le montant des aides octroyées par le régime d'assistance publique*. En effet, le montant attribué aux bénéficiaires de l'AP s'élève à 10'321 Fr. par année en moyenne. *Sur la base*

mensuelle, la différence est moindre (1'946 Fr. pour le RMCAS contre 1'434 Fr. pour l'AP) car les bénéficiaires du RMCAS sont aidés pour des durées plus longues que ceux de l'AP.

10. Finalement, nous avons pu constater que les *personnes aidées par le RMCAS sont plus « dépendantes » que celles qui font partie du régime de l'assistance publique*. Une nouvelle fois, ce résultat n'est guère surprenant compte tenu du fait que les bénéficiaires du RMCAS se trouvent souvent depuis cinq ans ou plus dans un système de prise en charge à l'échelle fédérale ou cantonale, sans être parvenu à se réinsérer professionnellement.

CHAPITRE 2 : ANALYSE TYPOLOGIQUE DE LA POPULATION DU RMCAS

Dans le deuxième chapitre de notre étude, nous avons essayé d'affiner nos conclusions en procédant à une analyse statistique plus approfondie. En effet, l'approche descriptive employée dans le premier chapitre de notre étude, comme dans toutes les autres recherches menées sur ce sujet en Suisse, présente le défaut de considérer chaque caractéristique individuelle séparément de toutes les autres. Or, il est évident que dans la réalité, toutes les variables agissent conjointement pour influencer la probabilité de se trouver dans un état donné de la nature, tel que celui de bénéficiaire du RMCAS. Nous avons donc choisi de développer des approches économétriques plus sophistiquées qui nous ont permis d'améliorer significativement notre compréhension du phénomène étudié.

11. Nous avons tout d'abord utilisé l'analyse typologique pour mieux caractériser la population des personnes au RMCAS. Nous sommes parvenus à y discerner *trois groupes* d'une certaine taille. *Le premier groupe comprend des célibataires, veufs ou divorcés, suisses ou étrangers, n'ayant pas de dépendants, qualifiés, jeunes et moins fréquemment actifs que la population totale des individus bénéficiant d'une prestation du RMCAS. Un second groupe est composé de femmes veuves ou divorcées, suisses, essentiellement jeunes, semi- ou non qualifiées, auparavant actives. Le troisième groupe finalement comprend des hommes mariés, étrangers, semi- ou non qualifiés, indépendants, cadres ou spécialistes, ayant moins de 30 ans et auparavant actifs.* Cette analyse démontre que les bénéficiaires du RMCAS ne constituent pas une population homogène même s'ils ont tous pour point commun une difficulté à se réinsérer sur le marché du travail. Cette conclusion nous amène à recommander aux autorités de mettre en place un système plus individualisé qui soit susceptible de proposer des mesures adaptées à chaque bénéficiaire en tenant compte de leurs besoins spécifiques. Dans cette optique, il est indispensable d'établir pour chaque personne un contrat social fixant les objectifs à atteindre et en procédant par la suite à des évaluations régulières.
12. La seconde analyse statistique plus sophistiquée que nous avons entreprise consistait à analyser les facteurs susceptibles d'influencer la probabilité pour une personne entrée au chômage de recevoir, un jour dans le futur, une prestation du RMCAS. Une telle analyse permet, à la différence des observations dérivées des tableaux croisés utilisés dans le premier chapitre, de déterminer l'impact d'une caractéristique spécifique sur ces probabilités, tout en supposant que les autres variables demeurent constantes. Nous avons pu constater ainsi que *la probabilité pour un chômeur d'aboutir un jour au RMCAS, au terme de son parcours individuel, est plus faible pour les femmes, les personnes veuves ou mariées. Par contre, le niveau de qualification exerce un impact significatif sur la*

probabilité de recevoir un jour une prestation du RMCAS. En l'occurrence, cette probabilité est significativement plus faible pour les personnes qualifiées. Finalement, les Suisses, les personnes plus âgées, les indépendants et les chômeurs en reprise d'emploi ont une plus grande chance de dépendre un jour des services du RMCAS. Cette conclusion est intéressante dans la perspective d'une analyse longitudinale qu'il conviendrait de mettre en place pour faciliter *une intervention plus personnalisée, située bien en amont du RMCAS et adaptée aux différents cas de figure individuels.* Pour ce faire, il faudrait, dès le moment où une personne arrive au chômage, établir un *bilan personnel et attribuer* ensuite très rapidement, *au cours des tous premiers mois du chômage* (lors des 6 premiers mois par exemple) des *mesures actives*. Il conviendrait par la suite de faire un deuxième bilan au terme de ces mesures actives. Il nous semblerait également indispensable d'établir *des objectifs individuels, au moment de l'entrée au chômage, pour un horizon temporel de 12 mois.* En effet, nos analyses ont permis de démontrer que, quel que soit le profil des personnes concernées, la probabilité de retrouver un emploi diminue très significativement avec le nombre de mois écoulés, en particulier au-delà d'une année. Ce n'est qu'à l'approche du terme des indemnités fédérales de chômage que l'on enregistre une hausse de la probabilité de sortie. Compte tenu de la diversité des cas individuels auxquels les services concernés ont à faire face, il nous semblerait également indispensable de fixer ces objectifs en combinant une analyse croisée (en termes professionnel, social et éducatif) qui permette à chaque institution d'intervenir de manière adéquate et personnalisée, dès la première arrivée au chômage.

13. En utilisant la même technique, nous avons pu examiner quelles sont les caractéristiques qui affectent la probabilité qu'une personne se trouve au RMCAS plutôt qu'à l'assistance publique, toutes choses étant égales par ailleurs. Nous avons pu ainsi mettre en évidence que les personnes *plus âgées ont plus de chance de se trouver au RMCAS que les personnes plus jeunes, toutes choses étant égales par ailleurs. Nous avons pu également établir que les personnes qui ont des familles nombreuses ainsi que les familles monoparentales se retrouvent plus rarement au RMCAS par rapport aux personnes seules et/ou celles qui ne font pas partie d'une famille monoparentale. Les étrangers ont une probabilité plus faible que les Suisses de bénéficier du RMCAS. Les personnes bénéficiaires d'une allocation familiale se trouvent plus souvent au RMCAS que ceux qui n'en bénéficient pas, toutes choses étant égales par ailleurs. En outre, plus le salaire gagné par la personne est élevé, moindre est sa probabilité de bénéficier du RMCAS. Il en est de même pour ce qui est des allocations de chômage et de la réduction d'entretien. Globalement, ces différentes analyses nous conduisent à affirmer que les deux groupes examinés se distinguent de manière assez significative l'un de l'autre.* Si cette conclusion souligne une nouvelle fois les différences entre ces deux groupes de la population, cela ne signifie pas pour autant qu'il soit opportun de mettre en place deux systèmes distincts qui contribuent à accroître le nombre des institutions qui interviennent auprès des populations en situation de précarité. Dans l'optique d'une action qui soit plus centrée sur les individus que sur les régimes, il serait sans doute plus logique de chercher à réduire le nombre de ces institutions pour mettre en place un système unique.

CHAPITRE 3 : PROBABILITE DE REINSERTION PROFESSIONNELLE

Dans le troisième chapitre de notre étude, nous avons analysé la probabilité de quitter le RMCAS ce qui nous a permis de mettre en évidence les conclusions suivantes.

14. *Si toutes les variables explicatives que nous avons intégrées dans l'analyse de la probabilité de quitter le chômage étaient significatives, il n'en va pas de même pour les personnes qui ont été prises en charge par le RMCAS.* Cela signifie qu'il est manifestement beaucoup plus difficile d'expliquer la durée du chômage des personnes intégrées au RMCAS sans doute parce que, pour ce groupe particulier, le facteur le plus important, toutes choses égales par ailleurs, est *la durée qui s'est écoulée depuis le dernier emploi qui s'élève pour certaines d'entre elles à 5 ans ou même plus.* Il n'est dès lors pas surprenant de constater que, *dès les premiers mois de prise en charge par le RMCAS, la probabilité de sortie est faible, beaucoup plus faible que pour les personnes qui viennent de perdre leur travail. Cela confirme le fait qu'au moment où une personne entre au RMCAS, ses caractéristiques personnelles, hormis son âge peut-être, son permis de travail ou sa situation antérieure à son entrée au chômage, n'ont pas une influence très marquée sur la période passée au RMCAS.*
15. On relèvera néanmoins que parmi les quelques variables qui semblent exercer un effet sur la probabilité de sortie, on retrouve *le niveau de qualification même si cet impact devient beaucoup plus faible auprès de la population du RMCAS qu'il ne l'est auprès des chômeurs.* Il est d'ailleurs symptomatique de constater, une fois de plus, que le coefficient lié à la qualification est non seulement moins élevé pour les personnes du RMCAS mais qu'il est de surcroît nettement moins significatif que pour les chômeurs. Ce résultat est intéressant car il met en évidence *toute la difficulté devant laquelle se trouvent placés les services du RMCAS compte tenu de la population qu'ils doivent prendre en charge* qui a connu déjà une période très longue sans travail et qui, de surcroît, présente des caractéristiques peu favorables à un retour sur le marché du travail.

CHAPITRE 4 : EVALUATION DU COUT FINANCIER PAR DOSSIER

Dans le chapitre 4, nous avons analysé les différences de coût financier par dossier entre les prestations attribuées au titre de l'assistance publique et celles accordées par le RMCAS. Cela nous a permis d'arriver aux conclusions suivantes.

16. *Le coût financier moyen par dossier du RMCAS est plus élevé que celui de l'AP. Cette différence s'explique principalement par la durée des prestations qui sont significativement plus longues pour les bénéficiaires du RMCAS. Elle est due également au fait qu'en moyenne mensuelle, les aides octroyées au titre du RMCAS sont plus élevées de 35,7%.*
17. Nous avons alors cherché à déterminer si ces différences de coûts ne pouvaient pas tout simplement s'expliquer par les disparités enregistrées dans les caractéristiques individuelles des bénéficiaires du RMCAS et de l'AP. A priori, cela ne devrait pas être le cas puisque le nombre de personnes aidées par dossier, qui est l'un des déterminants des montants d'aides (cf. barèmes LAP et LRMCAS), est plus élevé dans le régime d'AP que dans celui du RMCAS. *Nos analyses ont permis de montrer néanmoins que, toutes*

choses égales par ailleurs, les personnes du RMCAS sont aidées pour des montants plus élevés que celles qui bénéficient de l'AP. Cette observation nous amène évidemment à nous poser la question de l'équité d'une telle situation. Il faut néanmoins noter que la capacité explicative de nos régressions est relativement faible en raison des informations disponibles dans les bases de données que nous avons utilisées. Dès lors, il conviendrait de prendre cette conclusion avec une certaine prudence. En effet, un *R-carré* relativement bas implique qu'une grande partie de variabilité dans les données reste inexpliquée par la régression et que le modèle estimé ne tient pas parfaitement compte de l'hétérogénéité des situations individuelles.

CHAPITRE 5 : LES CONSEQUENCES FINANCIERES DE L'ADOPTION DES ACCORDS BILATERAUX

Le chapitre 5 s'est efforcé finalement d'évaluer les conséquences financières de l'adoption des accords bilatéraux sur les prestations du RMCAS. Pour y parvenir correctement, il faudrait être en mesure de connaître l'impact de leur adoption sur l'évolution prévisible de la population résidente à Genève et d'estimer ensuite les conséquences de ces accords sur le chômage et, plus particulièrement, sur l'évolution du nombre de chômeurs en fin de droit. Cette analyse nous a permis d'aboutir aux conclusions suivantes.

18. Selon toute vraisemblance, l'effet des bilatérales sur la population résidente devrait être relativement modeste. *En nous fondant sur différentes études réalisées en Europe, nous avons estimé qu'il devrait se traduire par une augmentation de 1,5% de la population résidente.* Par ailleurs, la demande de main d'œuvre en Suisse porte essentiellement sur des postes très qualifiés et concerne donc une population qui, a priori, ne devrait pas faire appel à l'aide sociale et encore moins au RMCAS. En partant néanmoins de l'hypothèse d'un accroissement à terme de la population résidente de 1,5% et en y appliquant ensuite un taux d'activité moyen supérieur à celui de la population genevoise, soit 60%¹, on arriverait à un accroissement du nombre de personnes actives de 3'600 personnes environ.
19. En supposant que la probabilité moyenne de tomber au chômage est identique pour les tous sur le marché genevois du travail, soit 7%, et en admettant de surcroît qu'une fraction seulement de ces personnes vont rester au chômage jusqu'au terme de leurs indemnités (soit 30%), on arrive à la conclusion qu'une centaine de personnes pourraient arriver en fin de leurs indemnités fédérales. A partir de là, nous avons examiné le cheminement que ces personnes pourraient suivre avant d'aboutir éventuellement au RMCAS. Les résultats de cette analyse sont présentés dans la figure 5 placée en annexe. On peut y lire que *40% des chômeurs genevois arrivés en fin de droit prennent part à un emploi temporaire.* Par la suite, on observe que *10% des individus bénéficiant d'un emploi temporaire le quitte avant son terme.* De plus, la figure 5 permet de constater que *85% des gens arrivés au bout d'un emploi temporaire ouvrent un nouveau délai cadre d'indemnisation. Finalement, au-delà de cette phase et après une nouvelle période*

¹ Ce taux d'activité supposé de 60% correspond à peu de choses près à celui observé auprès de la population étrangère à Genève qui s'élève à 58,4%. Il dépasse assez significativement celui de la population suisse (soit 50,2%). Mais il est inférieur à celui de la population de l'UE qui comprend notamment des personnes qui sont à Genève sur des contrats de courte durée, ce qui contribue à augmenter le taux d'activité de cette population pour des personnes qui ne sont pas destinées à rester durablement à Genève.

d'indemnisation fédérale, 18,4% de tous les chômeurs en fin de droit aboutissent au RMCAS. On peut en conclure que 18% environ des toutes les personnes arrivées au terme de leur premier parcours au sein du chômage se retrouvent finalement au RMCAS. Concrètement, cela signifierait que les bilatérales seraient susceptibles d'accroître le nombre de bénéficiaires de 20 personnes environ. Si l'on tient compte que les accords bilatéraux devraient plutôt attirer à Genève des personnes relativement qualifiées, on peut penser légitimement que ce chiffre de 20 personnes devrait être plutôt surestimé. Pour déterminer finalement le nombre de personnes susceptibles d'être prises en charge par le RMCAS en raison des bilatérales, il faut évidemment se poser la question de savoir si les personnes qui aboutissent au RMCAS y demeurent pour de nombreuses années, sans espoir d'en sortir, auquel cas le nombre de dossiers au RMCAS serait appelé à croître d'année en année. Ou s'il faut plutôt penser que la durée est majoritairement inférieure à 24 mois ce qui signifierait alors que le nombre de personnes inscrites en permanence au RMCAS en raison des bilatérales s'élèverait à 40 (dans l'hypothèse d'une durée moyenne de deux ans). *Quoi qu'il en soit ce chiffre reste modeste et il a été obtenu, faut-il le rappeler en posant l'hypothèse que la durée de résidence nécessaire pour un Confédéré pour obtenir une prestation du RMCAS (soit 3 ans) ou un étranger ressortissant de l'UE est supprimée en raison du principe de non discrimination.*

20. En ce qui concerne les conséquences financières pour le RMCAS, puisque les prétendants qui ne disposent pas de la durée de séjour minimale sont actuellement pris en charge au titre de l'assistance publique, le transfert d'une catégorie à l'autre ne devrait entraîner qu'une hausse de coût marginale. L'évolution en matière de chômage, plus difficile à prévoir en l'état, sera bien plus déterminante en terme d'accroissement ou de réduction du nombre de bénéficiaires. De ce point de vue, comme le montre l'évolution des dossiers du RMCAS ou de l'assistance au cours des dix dernières années, c'est bien davantage l'évolution de la situation économique et particulièrement celle du chômage qui est déterminante dans les modifications, à la hausse ou à la baisse, du nombre de bénéficiaires des prestations versées par l'Hospice général au titre notamment du RMCAS. Si l'on part néanmoins du principe que le nombre de dossiers supplémentaires susceptibles d'aboutir *au RMCAS devrait être de l'ordre de 40 par année, nous pouvons estimer la facture supplémentaire à environ 750'000 francs* (évalués aux prix de l'année 2001) tout en prenant la précaution d'associer à ce chiffre un écart-type de 370'000 francs. *Le montant que nous avons estimé est basé sur les prestations moyennes attribuées en 2001 aux 849 dossiers que nous avons pu analyser.*

ANNEXE

Tableau 1 : Caractéristiques principales des personnes recevant le RMCAS au cours de la période du 1^{er} juin 2001 au 31 mai 2002 et comparaison avec les chômeurs, les chômeurs en fin de droit et les personnes en emploi temporaire

CARACTERISTIQUE	RMCAS	Chômeurs	Fin de droit	Emploi temporaire
Sexe				
Femmes	45,1%	48,1%	48,2%	46,6%
Hommes	54,9%	51,9%	51,8%	53,4%
Etat civil				
Célibataires	38,0%	43,6%	37,5%	31,2%
Marié(e)s ou séparé(e)s	34,5%	46,2%	49,1%	54,1%
Veufs (veuves)	0,6%	1,4%	1,7%	1,3%
Divorcé(e)s	26,9%	8,8%	11,7%	13,5%
Nationalité				
Suisses	66,9%	58,3%	57,7%	55,9%
Etrangers	33,1%	41,7%	42,3%	44,1%
Qualification				
Qualifiés	53,8%	60,3%	56,4%	57,4%
Semi-qualifiés	20,3%	23,2%	22,5%	22,0%
Non qualifiés	25,9%	16,6%	21,0%	20,5%
Fonction exercée				
Indépendant	2,4%	1,1%	1,4%	1,0%
Cadre	2,6%	4,7%	4,6%	3,5%
Spécialiste	56,5%	61,7%	57,6%	58,4%
Auxiliaire	35,6%	23,5%	30,8%	30,3%
Apprenti	0,9%	3,1%	1,5%	2,2%
Travailleur à domicile	0,0%	0%	0,1%	0,2%
Ecolier/Étudiant	2,1%	6,0%	4,0%	4,5%

Nombre de personnes ayant vécu de l'indemnité-chômage	Une	51,1%	42,5%	39,6%	37,8%
	Deux	25,5%	28,8%	32,1%	33,1%
	Trois	12,8%	15,3%	14,8%	15,6%
	Quatre	7,3%	10,3%	10,1%	9,6%
	Cinq	2,5%	2,3%	2,6%	3,0%
	Six	0,6%	0,6%	0,6%	0,9%
	Sept	0,3%	0,1%	0,1%	0,0%
	Huit	0,0%	0%	0%	0,0%
	Neuf	0,0%	0%	0%	0,0%
	Situation				
	Auparavant actif	77,5%	74,2%	64,6%	45,8%
	Premier emploi	1,7%	6,4%	3,9%	3,7%
	Reprise d'emploi	10,4%	5,1%	5,2%	5,0%
	Autres	10,3%	14,3%	26,4%	45,6%
Structure par âge					
	16-19 ans	0,5%	1,0%	0,3%	0,4%
	20-24 ans	6,1%	8,4%	5,4%	10,2%
	25-29 ans	13,6%	15,5%	12,1%	13,8%
	30-34 ans	16,8%	18,1%	16,8%	17,3%
	35-39 ans	13,8%	16,4%	17,3%	12,0%
	40-44 ans	15,4%	11,7%	13,1%	10,5%
	45-49 ans	14,2%	9,4%	12,0%	9,9%
	50-54 ans	10,0%	7,4%	9,6%	8,9%
	55-59 ans	7,7%	6,6%	7,8%	9,1%
	60 ans et plus	1,9%	5,5%	5,7%	7,9%

Tableau 2 : Profession exercée par les personnes recevant une prestation du RMCAS et comparaison avec les autres groupes

Groupes de Professions	RMCAS	Chômeurs	Fin de droit	Emploi temporaire
Production végétale et animale	1,3%	1,0%	1,1%	0,9%
Mines, extraction, traitement de minéraux	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Alimentation, boissons, tabac	0,2%	0,5%	0,4%	0,4%
Fabrication et finissage de textiles	0,0%	0,01%	0,0%	0,1%
Mise en oeuvre des textiles	0,1%	0,6%	0,5%	0,7%
Industrie du bois et du liège	0,4%	0,9%	0,4%	0,4%
Fabrication et mise en oeuvre du papier	0,2%	0,1%	0,1%	0,2%
Arts graphiques	1,7%	1,2%	1,6%	1,1%
Fabrication et mise en oeuvre du cuir	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%
Chimie, mat. synthétique, caoutchouc	0,2%	0,1%	0,2%	0,2%
Travail de la pierre, de la terre, du verre	0,1%	0,2%	0,3%	0,1%
Industrie des métaux et des machines	6,5%	5,8%	5,0%	6,1%
Industrie horlogère et bijoutière	0,8%	0,7%	0,8%	1,0%
Bâtiment	3,1%	3,2%	2,4%	2,5%
Autres ouvriers de la production	0,1%	0,1%	0,1%	0,0%
Architectes et ingénieurs	0,8%	0,7%	0,9%	1,2%
Ingénieurs ETS, techniciens	2,0%	2,0%	2,2%	2,7%
Dessinateurs, professions techniques	2,8%	2,7%	2,7%	3,5%

Administration, bureau	28,9%	26,0%	28,3%	22,9%
Professions de la vente	7,8%	7,6%	8,4%	8,8%
Fournisseurs de services	1,6%	1,8%	2,2%	1,9%
Transports et communications	6,8%	4,7%	5,4%	5,8%
Hôtels, restaurants, économie domestique	8,5%	11,7%	10,2%	12,3%
Nettoyage, hygiène publique, soins corporels	3,0%	3,8%	3,7%	4,4%
Droit, sûreté, maintien de l'ordre	1,3%	1,3%	1,5%	1,4%
Soins médicaux	2,1%	2,9%	2,7%	2,1%
Professions scientifiques et apparentées	2,7%	2,9%	2,8%	3,0%
Professions artistiques et apparentées	2,6%	2,1%	2,5%	1,7%
Enseignement, assistance sociale	3,5%	3,7%	3,0%	3,3%
Autres professions	10,7%	11,7%	10,7%	11,2%

Tableau 3 : (Anciennes) activités économiques exercées par les personnes recevant une prestation du RMCAS et comparaison avec les autres groupes

Activité économique	RMCAS	Chômeurs	Fin de droit	Emploi temporaire
Agriculture, sylviculture	0,2%	0,5%	0,4%	0,6%
Energie, extraction de minéraux	0,1%	0,3%	0,2%	0,5%
Alimentation, boissons, tabac	0,5%	0,6%	0,5%	1,1%
Textile, Habillement	0,0%	0,3%	0,2%	0,5%
Bois, meubles, papier	0,0%	0,6%	0,3%	0,2%
Arts graphiques	1,1%	1,7%	2,0%	1,9%
Cuir, chaussures	0,0%	0,1%	0,2%	0,4%
Chimie	0,0%	0,6%	0,5%	0,5%
Matières plastiques, caoutchouc	0,0%	0,02%	0,04%	0,0%
Prod. Minéraux non métal.	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%
Métallurgie	0,4%	1,0%	0,9%	1,9%
Machines, véhicules	0,1%	1,2%	0,9%	2,1%
Construction électrique ou électronique	0,5%	1,2%	1,1%	1,1%
Horlogerie, bijouterie	0,4%	1,2%	1,1%	1,3%
Autres industries manufacturières	0,2%	0,4%	0,3%	0,4%
Bâtiment et génie civil	2,8%	4,8%	4,4%	4,6%
Commerce	5,8%	12,0%	12,0%	13,5%
Restauration, hébergement	3,6%	9,9%	7,7%	8,4%

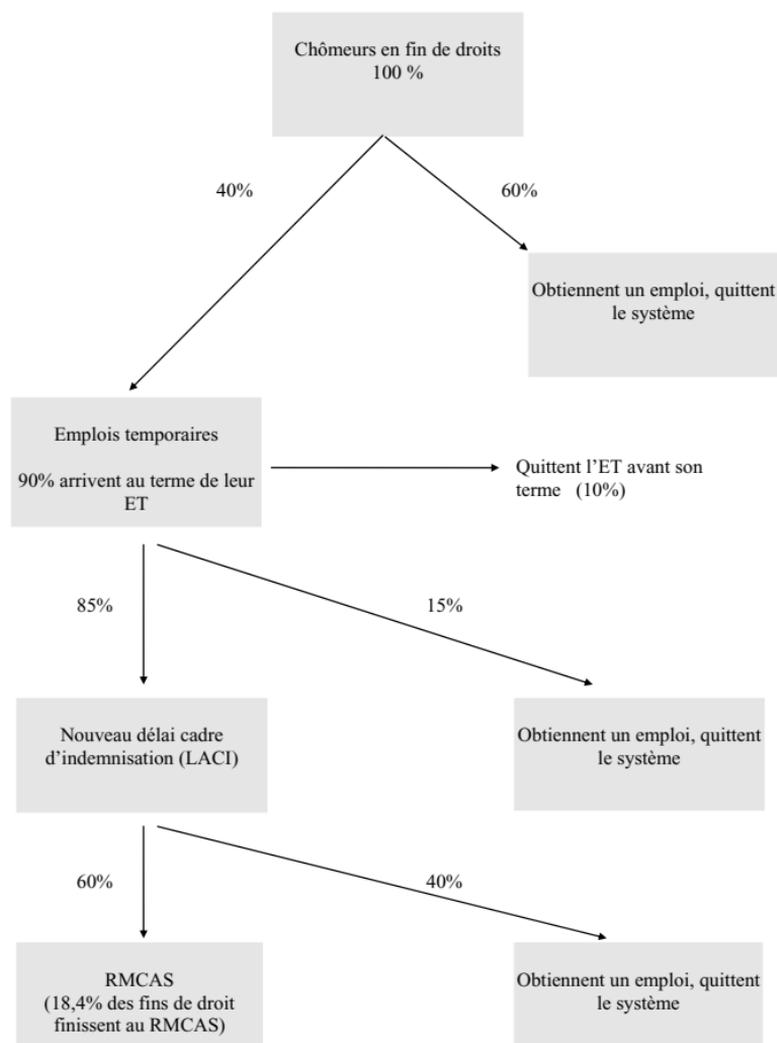
Réparation	0,9%	1,8%	1,4%	1,8%
Transports, Communications	2,2%	3,1%	2,7%	3,6%
Banques	2,5%	5,1%	4,4%	5,3%
Assurances	0,5%	1,1%	1,3%	0,6%
Affaires immobilières, location biens mobiliers	0,1%	1,3%	1,1%	0,6%
Agences de conseil, informatique	6,5%	10,3%	8,6%	10,8%
Services personnels	1,0%	2,6%	2,1%	3,0%
Enseignement, R-D	1,3%	2,5%	1,6%	2,5%
Service de santé	1,4%	3,0%	2,3%	2,6%
Administration publique	39,1%	11,0%	15,7%	15,0%
Autres services	3,3%	6,1%	5,4%	6,6%
Non spécifié (98 ou 99)	25,5%	15,8%	20,6%	8,7%

Tableau 4 : Statistiques descriptives par régime (Assistance Publique ou RMCAS)

Variables	Assistance publique (4'418 chefs de dossier)				RMCAS (894 chefs de dossiers)			
	Moyenne	Ecart-type	Min	Max	Moyenne	Ecart-type	Min	Max
Allocation/Prêt d'études (en frs)	36	387	0	12840	0	0	0	0
Allocation d'encouragement	27	237	0	6420	49	363	0	7200
Allocations familiales	633	1514	0	14400	703	1573	0	11600
Assurance perte de gain	55	765	0	28836	1	18	0	541
Autres revenus	128	736	0	11211	1	21	0	628
Bourse ou prêt d'études	0	0	0	0	23	405	0	8515
Allocations de chômage	1308	3868	0	41036	506	2773	0	40394
Indemnités journalières	34	444	0	11397	48	475	0	9648
Participation communauté de majeurs	11	133	0	4131	31	330	0	7872
Pension alimentaire	403	1966	0	43200	514	2434	0	27600
Réduction d'entretien	529	1250	0	20109	6	79	0	1374
Rente AVS/AI	118	1000	0	20256	397	2383	0	28404
Rente OCPA	9	231	0	11562	18	405	0	11682
Rente orphelin(e)/veuf(ve)	0	0	0	0	2	48	0	1236
Rente 2ème pilier	0	0	0	0	115	1066	0	19776
Rentes et pensions	38	499	0	13320	8	195	0	5652
Revenu de la fortune	0	0	0	0	156	981	0	19847
Salaire net	1901	4719	0	39971	1540	5112	0	41482
Salaire d'apprentissage	60	710	0	26660	45	527	0	9589
Total des ressources	5291	7367	0	49735	4192	7661	0	46537
Total d'aides d'Assistance Publique	10216	9609	0	62813	263	1640	0	23420
Total d'aides du RMCAS	106	1348	0	30568	18782	10997	0	59518
Total d'aides de l'HG	10322	9628	0	62813	19044	10909	0	59518
Femmes (en %)	47%	--	--	--	45%	--	--	--
Age (années)	36.54	11.57	15	65	46.77	9.58	23	65
Agé de moins de 18 ans (%)	0%	--	--	--	0%	--	--	--
Agé entre 18 et 25 ans	20%	--	--	--	0%	--	--	--
Agé entre 26 et 35 ans	31%	--	--	--	14%	--	--	--
Agé entre 36 et 45 ans	26%	--	--	--	30%	--	--	--
Agé entre 46 et 55 ans	15%	--	--	--	32%	--	--	--
Agé entre 56 et 65 ans	8%	--	--	--	24%	--	--	--
Nombre de personnes aidées (majeures et mineures)	1.82	1.24	1	10	1.64	1.06	1	7
Nombre de personnes majeures aidées	1.21	0.49	0	5	1.24	0.47	1	3
Nombre de mois d'aide	6.59	4.12	1	12	9.39	3.73	1	12
Nationalité suisse (%)	56%	--	-	-	67%	--	-	-
Permis B (travail, étudiant, humanitaire, réfugié)	10%	--	-	-	2%	--	-	-
Permis C	31%	--	-	-	30%	--	-	-
Autres permis de séjour	3%	--	-	-	1%	--	-	-
Famille monoparentale (%)	21%	--	-	-	13%	--	-	-
Aide AP par mois (en frs)	1422	838	0	9229	28	166	0	2129
Aide RMCAS par mois	12	146	0	3275	1918	746	0	4960
Total d'aides HG par mois	1434	836	0	9229	1946	727	0	4960
Total des ressources par mois	888	1016	0	10000	539	912	0	6271
Ratio entre les ressources totales et le total des aides HG	7.16	199.98	0	12612.33	1.24	14.85	0	429.51

Note: L'écart-type mesure la dispersion des observations autour de la moyenne. Les colonnes « Min » et « Max » indiquent les valeurs minimales et maximales prises par chaque variable.

Figure 5 : Trajectoires individuelles possibles des chômeurs arrivés en fin de droit



Rapports sur le Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS)

1. Période 1995-1996 (Madame D. Felder, sociologue consultante de la société Ressources)

Rapport (297 pages) réalisé en janvier 1997, publié dans le Rapport Divers du Conseil d'Etat N°320 du 31 mars 1999 (RD 320), disponible à l'adresse internet suivante : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/RD00320.pdf>.

2. Période 1997-1998 (réalisé à l'interne par le service du RMCAS)

Rapport (14 pages) réalisé en mai 1999, publié dans le Rapport Divers du Conseil d'Etat N°331 du 7 octobre 1999 (RD 331), disponible à l'adresse internet suivante : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/RD00331.pdf>.

3. Période 1999-2000 (M. A. Da Cunha, professeur à l'Institut de géographie de l'Université de Lausanne)

Rapport (84 pages) réalisé en octobre 2001, publié dans le Rapport Divers du Conseil d'Etat N°461 du 20 novembre 2002 (RD 461), disponible à l'adresse internet suivante : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/RD00461.pdf>.

Le rapport de la commission des affaires sociales chargée de l'étudier est disponible à l'adresse suivante : <http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/RD00461A.pdf>.

4. Période 2001-2002 (M. Y. Flückiger, directeur de l'Observatoire de l'emploi de l'Université de Genève)

Le rapport (84 pages) réalisé en 2004 dans sa version intégrale est disponible sur demande auprès de la direction générale de l'action sociale (022 546 51 11 - email : dgas@etat.ge.ch)

La synthèse de ce rapport (18 pages) figure ci-après.