

Date de dépôt: 20 novembre 2002

Messagerie

**Rapport du Conseil d'Etat
au Grand Conseil sur l'évaluation des effets de la loi sur les
prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit
(RMCAS)**

Mesdames et
Messieurs les députés,

Par ces quelques lignes, le Conseil d'Etat vous présente le rapport d'évaluation des effets de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (J 2 25).

1. INTRODUCTION

La loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (J 2 25), votée le 18 novembre 1994 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995, prévoit une évaluation de ses effets à l'article 40 :

¹ Les effets de la présente loi sont évalués tous les 2 ans.

² Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport communiquant les résultats de cette évaluation.

Sur cette base, le Département de l'action sociale et de la santé (DASS) a confié, le 13 février 2001, à M. Antonio Cunha, professeur à l'Institut de géographie à Lausanne, un mandat d'évaluation des effets de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit.

La loi sur le RMCAS a déjà fait l'objet de deux évaluations : la première, faite, par M^{me} Dominique Felder, de *Ressources*, porte sur les années 1995-1996 et la deuxième, faite par la direction de l'aide sociale de l'Hospice général et par M. Eric Etienne chef du service RMCAS, traite les années 1997-1998. Le résumé du rapport qui suit présente les résultats de la troisième évaluation portant sur les années 1999-2000.

Les objectifs de cette dernière évaluation visent à traiter trois points :

- a) Apprécier le fonctionnement du dispositif, identifier ses principaux acteurs et estimer ses résultats : il s'agit d'évaluer de quelle manière les responsables et les opérateurs du RMCAS coordonnent leurs actions, gèrent le dispositif et évaluent eux-mêmes les instruments de prise en charge des bénéficiaires (relation avec l'OCE, relations avec les prestataires d'activité, prestations financières, contre-prestation et allocation d'insertion, durée des dossiers, nouvelles demandes, dossiers fermés, etc.).
- b) Rendre compte du point de vue des bénéficiaires et identifier leurs profils socio-démographiques, ainsi que leur degré de satisfaction relatif à la prise en charge (qualité de l'accueil, information, relation avec les conseillers en emploi, mesures proposées, montants de l'aide, motifs d'insatisfaction, évaluation de l'adéquation entre «offre et demande d'insertion», etc.).
- c) Evaluer les coûts du dispositif par catégories de dépenses.

2. QUELQUES ÉLÉMENTS DU RAPPORT EN CHIFFRES

2.1 Les chiffres

- a) Effectifs
 - en 1999 : 1263 personnes sont passées par le dispositif, dont 941 sont des dossiers actifs ;
 - en 2000 : 1053 personnes sont passées par le dispositif, dont 772 sont des dossiers actifs.
- b) Refus
 - en 1999 : le taux mensuel moyen de demandes RMCAS rejetées était de 18,5 %;
 - en 2000 : ce taux était de 27,5 %.

c) Sexe des bénéficiaires

- en 1999 : 41,3 % des bénéficiaires sont des femmes; 58,7 % des hommes;
- en 2000 : 43,2 % sont des femmes; 56,8 % sont des hommes.

d) Portrait des ménages

- en 1999 : 34,5 % des bénéficiaires étaient des personnes divorcées; 33,8 % étaient célibataires; 21,9 % étaient mariés;
- en 2000 : 33,3% des bénéficiaires étaient divorcés; 33,3 % étaient célibataires; 22,1% étaient mariés.

3. CONCLUSION

3.1 Des éléments positifs du dispositif

Selon l'évaluateur, le bilan du RMCAS est globalement positif.

L'introduction du dispositif est un acquis qui va dans la direction d'un traitement de l'exclusion plus respectueux de l'individu que celui proposé dans le cadre de l'assistance publique. Le droit à une prestation financière non remboursable constitue la caractéristique la plus innovante du RMCAS.

3.2 Des éléments du dispositif qui posent problème

Le fonctionnement du dispositif présente cependant quelques faiblesses. En effet, la conception de l'insertion et la formulation des objectifs assignés au dispositif sont insuffisamment précises. Elles n'ont pas été adaptées assez rapidement au profil d'une population fortement fragilisée et souvent loin de l'emploi. Le poids des difficultés personnelles et sociales des bénéficiaires a été sous-estimé. Des étapes distinctes entre les différents niveaux de réinsertion (proche ou éloigné d'une réinsertion professionnelle) manquent au dispositif. Le travail en réseau entre les lieux de contre-prestation, les conseillers en emploi du RMCAS et les placeurs de l'OCE est trop peu développé.

3.3 Remarques

Il est difficile d'extraire certaines informations qui pourraient être utiles dans la construction d'une bonne représentation du fonctionnement du RMCAS et de ses bénéficiaires. De nombreux points restent flous, des données dont l'origine n'est pas précisée clairement ainsi que de nombreuses imprécisions sont à déplorer.

- a) Il est difficile d'obtenir un chiffre ou une proportion quant au nombre de personnes de nationalité étrangère bénéficiant du RMCAS. De manière générale, il manque des informations plus précises quant au nombre de personnes auquel l'évaluateur se réfère. Il en va de même pour l'âge moyen pour l'année 2000 des bénéficiaires du RMCAS.
- b) Du point de vue des nationalités des bénéficiaires, il semble intéressant de pouvoir connaître l'origine, pays ou groupe de pays. Malheureusement, dans le rapport d'évaluation, ces données ne ressortent pas clairement, ni précisément. De plus, se pose la question de la pertinence d'un regroupement sous une seule catégorie des personnes d'Amérique du Nord, d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud.
- c) Un manque de précision sur la durée des entretiens, les dates où ils se sont déroulés, ainsi que la période, est à relever.
- d) Si l'on se réfère au chapitre 2 «méthodologie» du rapport final de M. Cunha, il est écrit que 21 entretiens auprès des responsables de l'élaboration de la mise en œuvre du RMCAS, des conseillers en emploi et des responsables des lieux de contre-prestation ont été effectués et 24 entretiens auprès des bénéficiaires du RMCAS. Il est alors possible de se poser la question si ce nombre d'entretiens, 24 sur environ 770 dossiers actifs, est représentatif.
- e) Le rapport ne permet pas de disposer d'informations sur la manière de sélectionner les personnes interrogées (au hasard, de manière pondérée, les volontaires...?). De nombreuses questions restent sans réponse à la lecture du rapport.
- f) De plus, cette étude ne contient pas de propositions concrètes et réalistes pour améliorer la collaboration entre l'OCE et le RMCAS (notamment sur le rôle de chacun dans l'accompagnement des bénéficiaires dans des situations difficiles). Cette question prend encore plus d'acuité à la lecture des récents rapports de la Commission d'évaluation des politiques publiques et du professeur Flückiger sur les aides cantonales à l'emploi.
- g) Des projections sur les effets des accords bilatéraux sur le cercle des bénéficiaires auraient été pertinentes.

Lors de la prochaine évaluation qui portera sur les années 2001-2002 le Département de l'action sociale et de la santé veillera à ce que les points susmentionnés soient pris en compte.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

Le chancelier :
Robert Hensler

La présidente :
Micheline Calmy-Rey

Annexe : rapport final



Institut de Géographie
Université de Lausanne

Evaluation du Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale (RMCAS)

Rapport final

Antonio CUNHA
Christophe MAGER
Sylvie PELLATON LERESCHE
Suzanne STOFER

Université de Lausanne, octobre 2001

L'ÉVALUATION DU RMCAS EN QUELQUES POINTS	4
LES RÉSULTATS	4
LES RECOMMANDATIONS	8
1. INTRODUCTION	10
2. MÉTHODOLOGIE	11
3. LES BASES JURIDIQUES ET ORGANISATIONNELLES DU RMCAS : RAPPELS	12
3.1. LES OPTIONS DE BASE DE LA LOI	12
3.2. LES CONDITIONS D'OCTROI DE L'AIDE	13
3.3. LES PRESTATIONS FINANCIÈRES	13
3.4. LA CONTRE-PRESTATION	15
3.5. L'ALLOCATION D'INSERTION	17
3.6. LA DURÉE D'INDEMNISATION	17
3.7. L'ORGANISATION DU RMCAS	18
4. LES PRINCIPAUX RÉSULTATS DES DEUX PREMIÈRES ÉVALUATIONS DU RMCAS	20
4.1. L'ÉVALUATION « FELDER » : LA PÉRIODE 1995-1996	20
4.2. L'APPRÉCIATION D'ASPECTS PARTICULIERS TOUCHANT AU FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF	22
4.2.1. <i>Les aspects positifs</i>	22
4.2.2. <i>Quelques problèmes de gestion</i>	22
4.3. LES PROBLÈMES LIÉS À LA CONCEPTION DE LA LOI ET DE SES DIRECTIVES D'APPLICATION	24
4.4. L'ÉVALUATION INTERNE DU RMCAS : LA PÉRIODE 1997-1998	26
4.4.1. <i>Les point positifs</i>	26
4.4.2. <i>Les points négatifs</i>	28
5. LA CONCEPTION DU RMCAS : LE POINT DE VUE DES RESPONSABLES DE L'ÉLABORATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE	29
5.1. LA CONCEPTION DU RMCAS : UN DISPOSITIF INNOVANT POUR RÉPONDRE À UNE SITUATION DE CRISE	29
5.2. L'APPLICATION DU RMCAS : L'OBJECTIF DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE FACE À UNE POPULATION FRAGILISÉE	31
5.3. LA CONTRE-PRESTATION : UN MOYEN DE RÉINSERTION SOCIALE ET/OU PROFESSIONNELLE ?	32
5.3.1. <i>Les difficultés de la contre-prestation</i>	32
5.3.2. <i>Partir des besoins des usagers : un changement de perspective</i>	33
5.4. UN PROBLÈME MAJEUR : COMMENT ARTICULER RÉINSERTION SOCIALE ET RÉINSERTION PROFESSIONNELLE ?	34
6. LE FONCTIONNEMENT DU DISPOSITIF : RÔLE DES CONSEILLERS EN EMPLOI, PRISE EN CHARGE DES USAGERS ET COÛTS DU DISPOSITIF	36
6.1. LE RÔLE DES CONSEILLERS EN EMPLOI : ENTRE DEUX DOMAINES D'INTERVENTION	36
6.2. LES OUTILS DE LA PRISE EN CHARGE DES USAGERS : DE LA DIFFICULTÉ DE FORMALISER LE TRAVAIL SOCIAL AUX PRATIQUES DES CONSEILLERS EN EMPLOI	39
6.2.1. <i>La prise en charge des usagers : les attentes</i>	39
6.2.2. <i>La prise en charge des usagers : une relation plus partenariale, mais un travail peu formalisé</i>	41
6.2.3. <i>Les outils de prise en charge : une faible utilisation</i>	42
6.3. LA CONTRE-PRESTATION : UNE EFFICACITÉ PLUS SOCIALE QUE PROFESSIONNELLE	44

6.3.1.	<i>Une obligation dont le principe est interprété de plus en plus largement</i>	44
6.3.2.	<i>Les pratiques d'attribution : les critères</i>	45
6.3.3.	<i>Les effets des contre-prestations : une efficacité plus sociale que professionnelle</i>	46
6.3.4.	<i>La durée de la contre-prestation : un problème non résolu, mais un enjeu d'efficacité</i>	49
6.3.5.	<i>L'offre de contre-prestations : un bilan globalement positif, mais une insuffisance de connexion avec le marché de l'emploi</i>	51
6.4.	RÉSEAU D'ACTEURS ET COLLABORATION INSTITUTIONNELLE : UNE DYNAMIQUE ENCORE INSUFFISANTE	52
6.4.1.	<i>Relations avec les placeurs</i>	53
6.4.2.	<i>Relations avec les assistants sociaux</i>	54
6.4.3.	<i>Les lieux de contre-prestation : perceptions croisées</i>	54
6.4.4.	<i>Vers une démarche plus concertée</i>	58
6.5.	LES COÛTS DU DISPOSITIF	59
6.6.	EN GUISE DE CONCLUSION : L'INSERTION, UN ÉTAT PLUTÔT QU'UN PROCESSUS	62
7.	LES USAGERS : PROFIL SOCIO-DÉMOGRAPHIQUE ET SATISFACTION	65
7.1.	PORTRAIT DES USAGERS	65
7.1.1.	<i>La grande majorité des usagers du RMCAS a plus de 40 ans</i>	66
7.1.2.	<i>Plus d'hommes que de femmes au RMCAS</i>	67
7.1.3.	<i>Les femmes sont avant tout divorcées, et les hommes majoritairement mariés</i>	68
7.1.4.	<i>Si l'utilisateur est étranger, il sera plutôt de sexe masculin, d'origine européenne et établi depuis plus de 15 ans dans le canton</i>	69
7.1.5.	<i>Les personnes seules et les familles monoparentales composent la majorité des usagers</i>	71
7.2.	SORTIES DU DISPOSITIF	71
7.2.1.	<i>Plus le nombre de jours passés dans le dispositif RMCAS est élevé, moins la probabilité de retrouver un emploi est importante</i>	72
7.2.2.	<i>La prise d'emploi est la raison principale de sortie du dispositif RMCAS</i>	74
7.2.3.	<i>Le sexe, l'âge, l'état civil et le type de ménage sont corrélés aux motifs de sortie du RMCAS</i>	75
7.3.	LE POINT DE VUE DES USAGERS	76
7.3.1.	<i>Le dispositif du RMCAS : le soulagement de ne pas être à l'assistance publique</i>	76
7.3.2.	<i>La contre-prestation : un sentiment d'utilité et de dignité</i>	76
7.3.3.	<i>Les conseillers en emploi : une relation basée sur l'écoute et la compréhension</i>	77
8.	CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	78
8.1.	DE L'AVENTURE À L'ESOUFFLEMENT	78
8.2.	QUI SONT LES USAGERS ?	79
8.3.	QUI SORT DU RMCAS ?	80
8.4.	QUE COÛTE LE RMCAS ?	80
8.5.	LE BILAN: FORCES ET FAIBLESSES	81
8.6.	LES RECOMMANDATIONS	83

L'évaluation du RMCAS en quelques points

La loi genevoise sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit votée le 18 novembre 1984 prévoit, à son article 40, que ses effets soient évalués tous les deux ans. Entrée en vigueur le 1er janvier 1995, la loi sur le RMCAS a déjà fait l'objet de deux évaluations. Le rapport qui suit présente les résultats de la troisième évaluation.

Les objectifs de cette dernière évaluation visent à traiter trois points :

- Apprécier le *fonctionnement* du dispositif, identifier ses principaux acteurs et estimer ses résultats : il s'agit d'évaluer de quelle manière les responsables et les opérateurs du RMCAS coordonnent leurs actions, gèrent le dispositif et évaluent eux-mêmes les instruments de prise en charge des usagers (relation avec l'OCE, relations avec les prestataires d'activité, prestations financières, contre-prestation et allocation d'insertion, durée des dossiers, nouvelles demandes, dossiers fermés, etc.)
- Rendre compte du *point de vue des usagers et identifier leurs profils socio-démographiques*, ainsi que leur *degré de satisfaction* relatif à la prise en charge (qualité de l'accueil, information, relation avec les conseillers en emploi, mesures proposées, montants de l'aide, motifs d'insatisfaction, évaluation de l'adéquation entre « offre et demande d'insertion », etc.)
- Evaluer les *coûts* du dispositif par catégories de dépenses.

Les résultats

L'analyse du profil des usagers et des coûts générés par le dispositif RMCAS s'est faite à partir de données individualisées fournies par le Service statistique de l'Hospice Général, couvrant les années 1999 et 2000. Elles montrent :

- Le profil des usagers et sa variation dans le temps (âge, sexe, nationalité, type de ménage, état civil, nombre de jours au RMCAS, etc.) ;
- Les sorties du dispositif ;
- Les dépenses, au moyen d'une ventilation des coûts par catégories de dépenses (coût des prestations financières directes aux usagers ; coût de l'encadrement ; frais annexes)

Qui sont les usagers ?

La population actuellement au RMCAS est décrite comme fragilisée, exclue, connaissant de grandes difficultés sociales d'où il s'ensuit qu'elle reste longtemps dans le dispositif.

1'263 personnes ont passé par le dispositif RMCAS en 1999, contre 1'053 en 2000. Au 31 décembre, il y avait 993 dossiers actifs en 1998, contre 941 en 1999 et 772 en 2000. Le taux mensuel moyen de demandes de RMCAS rejetées était de 18.5 % en 1999 et de 27.5 % en 2000. Pour chaque demande acceptée, 1.2 dossiers ont été fermés en 1999, contre 2.4 en 2000.

Le croisement des caractéristiques principales des clients du RMCAS aboutit à quelques énoncés rendant compte des corrélations significatives observées en 1999 et 2000 :

- La grande majorité des usagers a plus de 40 ans ;
- Il y a plus d'hommes que de femmes au RMCAS ;
- Les femmes sont avant tout divorcées, et les hommes majoritairement mariés ;
- De 1999 à 2000, la population des usagers s'est féminisée pour les Suisses, et masculinisée pour les étrangers ;
- Si l'utilisateur est étranger, il sera plutôt de sexe masculin, d'origine européenne et établi depuis plus de 15 ans dans le canton ;
- Les personnes seules et les familles monoparentales composent la majorité des usagers et caractérisent plus les Suisses que les étrangers ;
- En 2000, les personnes les moins représentées étaient celles bénéficiant du RMCAS depuis 3 ou 4 ans, les plus nombreux étaient soit des usagers récents (moins de 2 ans), soit des allocataires anciens (plus de 5 ans).

Qui sort du RMCAS ?

Sur la base des données fournies, les constats suivants ont été faits :

- Environ un quart des usagers a quitté le RMCAS en 1999 et 2000 ;
- Près de 10 % d'utilisateurs du RMCAS ont, en 1999 et 2000, retrouvé un emploi, ce qui correspond à près d'un tiers des personnes qui ont quitté le RMCAS ces années-là ;
- La prise d'emploi est la raison principale de sortie du dispositif RMCAS ;
- Les taux de sortie nette ont augmenté en 2000, tant pour les hommes que pour les femmes, tant pour les Suisses que pour les étrangers ;
- Le nombre de femmes au RMCAS a diminué plus fortement que celui des hommes entre 1999 et 2000.
- Plus le nombre de jours passés dans le dispositif RMCAS est élevé, moins la probabilité de retrouver un emploi est importante ;
- Plus le client est jeune et vit en couple, plus il aura de chance de réintégrer le marché du travail.

Pour 2000 :

- Les clients sortis du RMCAS ayant passé à l'AI étaient avant tout des hommes appartenant à la cohorte 50-65 ans, plutôt mariés et d'origine européenne.
- Les usagers ayant eu droit à des indemnités de chômage ou à l'occupation temporaire étaient principalement des femmes de moins de 30 ans, célibataires, et vivant seules avec un ou des enfant(s).
- Les allocataires du RMCAS restant dans le dispositif étaient eux plutôt Suisses, appartenaient à la cohorte 50-65 ans et vivaient seuls, le plus souvent divorcés, séparés. L'on peut être presque certain qu'ils sont des personnes ayant un faible niveau de formation ou ayant subi une déqualification de leurs compétences.

Que coûte le RMCAS ?

Près de 23 millions de francs ont été versés aux clients du RMCAS en 2000. Le total des aides a baissé de quelques Frs 3'934'158.- de 1999 à 2000, suite à la décroissance du nombre de dossiers actifs. Les allocations moyennes versées, sont passées, pour 30 jours, en valeurs nominales, de Frs 2'227.- à Frs 2'185.-. Compte tenu que le revenu minimum mensuel garanti est de Frs 1'222.- pour une personne (barème 2000), le multiplicateur est passé de 1.82 en 1999 à 1.78 en 2000.

En ce qui concerne les allocations d'insertion, destinées à financer des projets liés à la formation, à la création d'une activité lucrative et à la réinsertion professionnelle et sociale, le fait que les sommes versées en 2000 soient en partie des versements couvrant des activités initiées en 1999 ne permet pas de déterminer les montants annuels moyens reçus par les usagers. On constate toutefois une nette diminution des allocataires, passés de 32 dossiers acceptés en 1999 à 7 en 2000. La formation et le recyclage professionnels constituent les motifs principaux des demandes.

Le coût de la prise en charge des clients du RMCAS par les services de l'Hospice Général a faiblement augmenté de 1999 à 2000 de Frs 18'867.-, dont Frs 15'933.- liés aux coûts salariaux. Les frais liés à l'usage des locaux composent le reste de l'augmentation.

Le bilan: forces et faiblesses

Le bilan du RMCAS est globalement positif. L'introduction du dispositif est un acquis qui va dans la direction d'un traitement de l'exclusion plus respectueux de l'individu que celui proposé dans le cadre de l'assistance publique :

- L'instauration d'un droit à un revenu minimum est une avancée positive en matière de politique sociale. Elle introduit une relation plus partenariale entre l'Etat et les usagers reconnue et appréciée comme telle par les deux parties. Le fait de bénéficier d'une prestation financière sans contracter de dette auprès de l'assistance publique constitue un soulagement pour les usagers.
- La contre-prestation représente un élément fondamentalement positif dans la réinsertion des usagers. Elle concrétise le passage d'une politique d'insertion passive à une politique d'insertion active. Elle favorise une réinsertion sociale efficace en permettant aux usagers de sortir de leur isolement. L'exercice d'une activité permet de retrouver un rythme de vie et de renouer des liens sociaux. Elle donne aux usagers un sentiment d'utilité et de dignité. Les usagers recouvrent une estime d'eux-mêmes qui marque la première étape d'une démarche de réinsertion durable.
- Les usagers apprécient le travail des conseillers en emploi et le fait de pouvoir retrouver une activité par le biais de la contre-prestation.
- La concentration géographique du service a favorisé la prise en charge des usagers : en l'occurrence, elle a facilité l'échange d'information et la communication entre les conseillers en emploi.
- Les sorties du dispositif se sont accélérées au cours des deux dernières années. Le RMCAS limite la dégradation des situations individuelles et maintient les usagers en état d'accéder au marché de l'emploi dès que la situation économique s'améliore.

Le fonctionnement du dispositif présente cependant quelques faiblesses :

- La *conception de l'insertion et la formulation des objectifs* assignés au dispositif sont insuffisamment précisées. Elles n'ont pas été adaptées assez rapidement au profil d'une population fortement fragilisée et souvent loin de l'emploi. Le poids des difficultés personnelles et sociales des usagers a été sous-estimé.
- L'application du dispositif a été rendue difficile en raison de l'absence d'anticipation relative à la nécessité d'un suivi social plus affirmé.
- Le *travail de prise en charge des usagers* par les conseillers en emploi est *peu formalisé*. Les pratiques ne sont ainsi pas unifiées, entraînant un *risque d'inégalité de traitement*.
- Le *travail en réseau* entre les lieux de contre-prestation, les assistants sociaux et les placeurs est *trop peu développé* ; *l'insuffisance de la mise en réseau* ne permet pas la *construction de trajectoires efficaces* pour les usagers. Il manque une continuité entre les diverses étapes de prise en charge : d'une contre-prestation à une autre, d'une contre-prestation vers l'emploi.

Le droit à une prestation financière non-remboursable et l'introduction de la contre-prestation constituent les deux caractéristiques les plus innovantes du RMCAS. Quant à la contre-prestation, des aspects positifs et négatifs peuvent être relevés :

- D'une manière générale, les usagers estiment que la *contre-partie* les libère d'une dette morale (droit et devoir).
- L'*offre de contre-prestations* est évaluée positivement par les conseillers en emploi. Elle favorise une *réinsertion sociale*. Elle permet à l'usager de se reconstituer des repères, de reconstruire une sociabilité. Elle lui donne un sentiment d'utilité à l'usager. Elle empêche la dégradation des conditions d'existence des usagers.
- La contre-prestation peut faire office de *pont vers l'AVS* pour les usagers proches de la retraite.
- La *dimension qualifiante* des contre-prestations n'est pas assez développée ; absence aussi d'outils d'évaluation de l'efficacité des contre-prestations.
- Les conseillers en emploi déplorent le *manque de contre-prestations axées sur la formation*. Celle-ci apparaît comme le moyen de réinsertion le plus efficace pour les jeunes.
- La *durée importante* pendant laquelle les usagers restent dans une même contre-prestation interroge les réelles possibilités de sortie du dispositif et consacre le caractère « transitoire durable » du statut de l'usager.
- L'*encadrement* de certains lieux de contre-prestation est *insuffisant*.
- Le fait que des contre-prestataires occupés dans certains services de l'Etat effectueraient un *travail sans lequel ces services ne pourraient fonctionner* est relayé par la quasi totalité des acteurs du dispositif. La durée importante de leur engagement justifierait une transformation de leur statut.

La mise en œuvre du RMCAS peut être considérée comme un processus d'apprentissage collectif. Les difficultés constatées sont encore importantes. Certaines sont inhérentes à l'application de toute nouvelle politique publique. Ces faiblesses ne doivent pas remettre en question les succès obtenus. Elles ne peuvent être surmontées que par une extension de la sphère de l'insertion et par des modes d'intervention articulés étroitement les mesures d'accompagnement sociale et les mesures d'insertion professionnelle.

Le processus initié doit être continué. Le 21 septembre 2001, le Grand Conseil a adopté la loi sur le Revenu Minimum de Réinsertion (RMR). Le RMR doit impérativement capitaliser les acquis des six années du RMCAS. Pour assurer le succès de la politique de prévention et de lutte contre l'exclusion, les autorités publiques doivent tirer les leçons des six ans d'expérience écoulés. Au terme de notre exercice d'évaluation, plusieurs pistes de réflexion peuvent être proposées en vue d'améliorer l'efficacité future du RMR.

Les recommandations

La permanence du phénomène d'exclusion incite à continuer l'effort de prévention et de recherche de politique efficace. Après six années d'expérience, le service du RMCAS a développé une véritable compétence dans le domaine de la prévention de l'exclusion. Pour améliorer les chances d'une réinsertion durable des usagers, il est cependant impératif d'approfondir la réflexion sur une série de domaines. Il s'agit ainsi de :

- Préciser la conception de l'insertion et des objectifs assignés au dispositif ; clarifier les objectifs par rapport aux différentes catégories de populations (personnes proches de la retraite, femmes seules avec enfant(s), jeunes).
- Valoriser et tenir compte de l'expérience des conseillers en emploi au niveau de l'élaboration des directives d'application et de la formulation du travail de réinsertion.
- Préciser les compétences et le rôle des divers acteurs (placeurs, conseillers en emploi, assistants sociaux) dans la prise en charge des usagers.
- Entreprendre une plus grande formalisation du travail des conseillers en emploi et encourager une plus large utilisation des outils de l'insertion (travail par objectifs, bilan de compétences, contrats, évaluations).
- Formaliser les procédures de collaboration avec les lieux de contre-prestations : cahiers des charges, objectifs, bilans, évaluations, certification des acquis, offres de séquences de contre-prestations, visant l'insertion professionnelle.
- Intégrer l'économie privée dans la logique de réinsertion professionnelle des usagers ; sensibiliser les entreprises à leur responsabilité citoyenne ; favoriser les expériences d'insertion qualifiante en entreprise ordinaire ; promouvoir le conventionnement privé/public.
- Intensifier les relations entre les acteurs du réseau (conseillers en emploi, placeurs, responsables des lieux de contre-prestation, etc.), afin d'assurer les différentes étapes de la trajectoire des usagers dans le dispositif et de favoriser le retour à l'emploi.
- Améliorer et développer l'offre de contre-prestations ; considérer aussi la contre-prestation comme une opportunité plutôt qu'une obligation.

- Renforcer l'encadrement professionnel dans le cadre des contre-prestations
- Elargir le réseau des acteurs impliqués dans la prise en charge des usagers à de nouveaux partenaires (médecins, psychothérapeutes) : mieux articuler intervention sanitaire, insertion sociale et réinsertion professionnelle.
- Développer les possibilités de formation, notamment pour les jeunes.
- La durée de permanence importante des usagers dans le dispositif pose une question fondamentale pour l'avenir à laquelle il faudra répondre : existe-t-il pour les usagers les plus fragilisés des modes alternatifs d'intégration, procurant à la fois l'autonomie, la sécurité économique et le lien social qu'ils ne peuvent obtenir par l'accès à l'emploi ordinaire ?

1. Introduction

La loi genevoise sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit votée le 18 novembre 1984 prévoit, à son article 40, que ses effets soient évalués tous les deux ans. Entrée en vigueur le 1er janvier 1995, la loi sur le RMCAS a déjà fait l'objet de deux évaluations. La première a été réalisée par Dominique Felder, consultante externe. Elle fut publiée en 1997. La deuxième évaluation a été effectuée à l'interne de l'Hospice général. Le rapport est paru en octobre 1999. La procédure d'évaluation a été reconduite pour les années 1999-2000. Ce rapport présente les résultats de cette troisième évaluation.

Les objectifs de cette dernière évaluation visent à traiter trois points :

- Apprécier le *fonctionnement* du dispositif, identifier ses principaux acteurs et estimer ses résultats : il s'agit d'évaluer de quelle manière les responsables et les opérateurs du RMCAS coordonnent leurs actions, gèrent le dispositif et évaluent eux-mêmes les instruments de prise en charge des usagers (relation avec l'OCE, relations avec les prestataires d'activité, prestations financières, contre-prestation et allocation d'insertion, durée des dossiers, nouvelles demandes, dossiers fermés, etc.)
- Rendre compte du *point de vue des usagers et identifier leurs profils socio-démographiques*, ainsi que leur *degré de satisfaction* relatif à la prise en charge (qualité de l'accueil, information, relation avec les conseillers en emploi, mesures proposées, montants de l'aide, motifs d'insatisfaction, évaluation de l'adéquation entre « offre et demande d'insertion », etc.)
- Evaluer les *coûts* du dispositif, au moyen d'une ventilation des coûts par catégories (coût des prestations financières directes aux usagers ; coût de l'encadrement ; frais annexes)

Concernant la réalisation de cette troisième évaluation du dispositif du RMCAS, deux remarques préalables s'imposent.

La première remarque concerne le contexte dans lequel intervient cette troisième évaluation. Il est en effet important de préciser que celui-ci est particulier, dans la mesure où le dispositif du RMCAS est amené à disparaître, sous la forme institutionnelle actuelle, pour laisser place à l'introduction du RMR.

La deuxième remarque concerne la période d'évaluation. La difficulté de notre démarche a été de procéder à une évaluation circonscrite à une période précise, 1999-2000, alors même que s'est très vite imposé le fait que les difficultés actuellement présentes et pouvant perdurer dans le futur RMR, prennent leur source aux origines mêmes du RMCAS. Nos interlocuteurs le font d'ailleurs largement remarquer. Notre objectif fut d'essayer après six années d'expérience non pas de donner une vision exhaustive de cette période écoulée, mais de présenter les aspects qui nous semblent expliquer les problèmes du fonctionnement actuel et dont la prise en compte peut se révéler intéressante pour la mise en place du futur RMR.

2. Mé thodologie

Un système d'évaluation d'une action publique est habituellement défini comme un processus par lequel on s'assure que les ressources d'un dispositif sont utilisées avec efficacité pour réaliser les objectifs d'une politique. L'efficacité est définie classiquement comme la mesure du rapport entre les résultats obtenus et les objectifs préalablement fixés. L'approche classique de la mesure de l'efficacité d'une politique suppose :

- la connaissance préalable des conceptions et des objectifs à atteindre ;
- une parfaite connaissance du modèle de causalité liant l'action publique (programme, mesures, prise en charge usagers, etc.) aux résultats attendus ;
- la mesurabilité des effets espérés : connaissance a priori de l'ensemble des relations causales et des variables significatives qu'il faut contrôler pour éviter des biais dans l'évaluation.

Le problème est que l'on constate que ces éléments ne sont en général pas disponibles de sorte que la structure logique de la démarche évaluative ne peut être menée. En bref, les objectifs sont souvent peu explicites, pas clairs, non quantifiés ; la mesure de leur réalisation est rendu difficile par les lacunes des systèmes d'information, mais aussi pour des raisons méthodologiques liées à l'impossibilité de pondérer de manière exacte l'influence des facteurs externes sur les performances des dispositifs.

Pour contourner ces obstacles, nous avons opté pour une méthode d'évaluation pluraliste dont le but est de chercher à recouper et à confronter de manière constructive les attentes, les critiques et les valeurs dont sont porteurs les *différents acteurs du dispositif*. On ne peut, en effet, évaluer l'efficacité d'un dispositif d'un point de vue unique. Les personnes ou les institutions concernées par l'évaluation peuvent ainsi exprimer leur propre point de vue. La pluralité des instances d'évaluation enrichit le jugement, faisant à chaque fois reculer la partialité au bénéfice de l'intersubjectivité.

Pour mener à bien notre démarche évaluative, nous avons mobilisé deux types d'approche :

- une *approche quantitative* : élaboration et analyse des tableaux de bord et des statistiques disponibles,
- une *approche qualitative* : 45 entretiens approfondis semi-directifs dont 21 auprès des responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre du RMCAS, des conseillers en emploi et des responsables des lieux de contre-prestation et 24 auprès des usagers. Le tout a donné lieu à environ 2000 pages de retranscription, un matériau très riche d'informations et reflétant largement le vécu des principaux acteurs du dispositif, leurs attentes, leurs critiques, leurs déceptions, mais aussi leur raison d'espérer.

3. Les bases juridiques et organisationnelles du RMCAS : Rappels

Cette section¹ vise à rappeler les principaux articles de loi et directives d'application du RMCAS, dans ce sens qu'ils constituent l'un des fondements incontournables de cette troisième évaluation du fonctionnement du dispositif. Le parti pris est ici de faire figurer un exposé succinct de ces options juridiques dans cette partie introductive du rapport afin d'éviter d'alourdir la présentation des résultats proprement dit de l'évaluation par d'incessantes et inutiles répétitions des articles légaux concernés.

3.1. Les options de base de la loi

La loi genevoise sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droits a été adoptée en novembre 1994 par le Grand Conseil pour entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Elle clôt un processus d'élaboration initié par le dépôt en 1990 d'une motion écologiste, proposant l'adoption d'une allocation universelle destinée à toutes les personnes vivant au-dessous d'un certain seuil de pauvreté, et d'un projet de loi socialiste, qui prévoit d'introduire une allocation d'insertion sociale ou professionnelle basée sur un contrat de formation ou de réadaptation.

La loi sur le RMCAS reflète ainsi les débats qui ont eu lieu autour d'un contre-projet aux deux propositions écologiste et socialiste, concocté par la Commission des Affaires Sociales et le Département de l'action sociale et de la santé, dirigé par M. Guy-Olivier Segond. Le mandat confié par le Conseil d'Etat consistait alors avant tout à répondre à l'urgence de la situation des chômeurs en fin de droit et de remplacer pour eux les prestations d'assistance remboursables par des prestations sociales non-remboursables.

La loi sur le RMCAS poursuit plus précisément deux objectifs :

- 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).
- 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).

¹ Cette section est essentiellement basée sur les textes et ouvrages suivants :

1. La loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit du 18 novembre 1994 (entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995).
2. Les directives d'application du RMCAS
3. ETIENNE Eric, Vers un Revenu minimum... à Genève : expériences et perspectives, mémoire de l'IDHEAP, mai 1998, 72 p.
4. FATTEBERT Sylvain, MACH André, RMR et RMCAS : de la dette sociale au droit individuel ?, Travaux de cours et mémoire de l'IDHEAP, 4/1996, 65 p.
5. FELDER Dominique, Rapport d'évaluation de la loi genevoise sur le revenu minimum cantonal d'aide sociale pour les chômeurs en fin de droit, RMCAS. Ressources, janvier 1997, 296 p.

Au niveau plus général de la politique sociale genevoise, cette loi s'inscrit dans un mouvement militant pour la transformation de l'assistance en un droit et pour le versement de minima sociaux non-remboursables.

Trois types de prestations caractérisent le RMCAS :

- La garantie d'un revenu minimum ;
- La contre-prestation ;
- L'allocation d'insertion.

3.2. Les conditions d'octroi de l'aide

Les prestations du RMCAS sont définies comme un droit du citoyen, alors que celles de l'assistance restent une obligation de l'Etat. Mais ce droit est soumis à certaines conditions d'octroi (art. 2) :

- D'abord il ne concerne que les chômeurs en fin de droit, à l'exclusion de toutes autres catégories de personnes.
- Son attribution implique d'abord d'avoir épuisé tout droit à aux indemnités fédérales et cantonales de chômage et de ne pas avoir atteint l'âge de l'assurance-vieillesse fédérale.
- Les bénéficiaires du RMCAS doivent également être inscrits à l'Office cantonale de l'emploi (OCE) comme demandeur d'emploi, timbrer et effectuer des recherches d'emploi régulièrement (art. 12 al. 2).
- Pour obtenir le RMCAS, les personnes de nationalité suisse non-genevoises doivent avoir résidé effectivement dans le canton de Genève sans interruption durant les trois années précédant la demande d'aide (art. 2 al. 2). Pour les personnes étrangères, réfugiées ou apatrides, cette durée de résidence doit être d'au minimum sept ans (art. 2. al. 3), les genevois d'origine n'étant soumis à aucune condition de séjour.

Sont exclus du RMCAS, les chômeurs qui ont refusé une occupation temporaire sans motifs valables et les personnes qui exercent une profession à titre d'indépendant (Directives d'application (DA), art. 1 al. 2 et 3).

L'octroi du RMCAS implique encore qu'une demande de prestations soit formulée par écrit par l'intéressé ou son représentant légal et remise à l'Hospice général, organe d'exécution de la loi. À l'appui de tout demande, « toutes pièces utiles concernant l'état civil, le domicile, la résidence, les enfants à charge, les ressources et la fortune de l'intéressé doivent être fournies » (art. 10).

3.3. Les prestations financières

La définition de l'aide financière du RMCAS repose sur des principes tirés de deux loi préexistantes : la loi cantonale sur les prestations complémentaires AVS-AI (OCPA) qui, notamment, en 1993, introduit un revenu minimum garanti pour les personnes âgées, et la loi sur l'assistance publique, les montants versés par le RMCAS étant en grande partie calqués sur ceux de l'assistance.

Les montants du RMCAS sont calculés en fonction de la situation financière du demandeur d'aide et de celle des personnes formant ménage commun avec lui. Ainsi « Le revenu minimum cantonal d'aide sociale garanti aux chômeurs en fin de droit s'élève à Frs14'310 par année s'il s'agit d'une personne célibataire, veuve, divorcée, séparée de corps ou de fait » (art.1 du règlement relatif à l'indexation des prestations cantonales accordées

aux chômeurs en fin de droit du 25 juin 1999). Ce montant de base, prévu pour une personne seule est multiplié par des coefficients de pondération de : 1,46 s'il s'agit de deux personnes ; 1,88 pour trois personnes ; 2,20 pour quatre personnes, de 2,50 pour cinq personnes et de 0,30 par personne supplémentaire au-delà de cinq personnes (art. 3 al. 2).

Des *allocations ponctuelles* peuvent venir compléter ce revenu minimum. Elles sont destinées à prendre en charge certains frais, tels que les frais de vêtements ou les frais de maladie (art. 3 al. 3).

Les prestations financières du RMCAS sont en fait *des revenus de comblement* dans ce sens qu'elles viennent en effet combler la différence entre le revenu du ménage du demandeur d'aide et le revenu garanti par le RMCAS. « Ont droit aux prestations d'aide sociale versées par l'Hospice général les personnes dont le revenu annuel déterminant n'atteint pas le revenu minimum cantonal d'aide sociale applicable » (art. 4).

Ce *revenu déterminant* est à nouveau calculé sur la base des ressources personnelles du demandeur et de celles des personnes qui font ménage commun avec lui. Sont ainsi assimilées aux ressources du demandeur (art. 5 al. 2) :

- celles de son conjoint non séparé de corps ni de fait ;
- celles des enfants à charge, à l'exception de celles qu'ils tirent d'un travail accompli sous contrat d'apprentissage, qui ne sont comptées que pour moitié ;
- celles des personnes faisant ménage commun avec lui.

La deuxième version des directives d'application du RMCAS du 25 septembre 1995 précise cependant (art. 5 al. 3) que « les ressources du concubin ou des autres personnes qui font ménage commun avec l'intéressé et ayant envers celui-ci une obligation alimentaire, au sens des articles 328 et 329 du Code Civil, sont prises en considération selon les dispositions sur la communauté de majeurs figurant dans les directives d'assistance ». Cette modification a notamment permis d'exclure de toute obligation d'entretien le jeune adulte retourné vivre chez ses parents à la suite de l'extinction de son droit au chômage ou un bénéficiaire hébergeant un de ses parents âgés bénéficiant d'une rente.

Certaines dépenses du ménage ne sont toutefois pas prises en compte dans le calcul du revenu minimum accordé. Celles-ci sont donc financées par l'Hospice général, comme le loyer et ses charges jusqu'à concurrence de Frs 1'600 pour un ménage et de Frs 1'300 pour une personne seule, la prime de base de l'assurance maladie et accident, les cotisations à une assurance vie, avec des plafonds de Frs 300 pour une personne seule et Frs 500 pour un ménage, et, sous certaines conditions, la pension alimentaire du demandeur (art. 6).

Nouveauté d'importance, contrairement à l'assistance publique, les montants du RMCAS ne sont pas remboursables, mais imposables. Ils sont encore soumis au principe de la subsidiarité, ne pouvant être cumulés avec d'autres prestations sociales fédérales ou cantonales (AVS-AI, prestations complémentaires) et avec celles de l'assistance publique (art. 13). « La prestation est recalculée chaque fois qu'intervient une modification des ressources et des dépenses » (DA Art. 9).

3.4. La contre-prestation

Le RMCAS, on l'a vu, instaure un droit à recevoir un revenu minimum. En principe, ce droit n'est toutefois garanti qu'à la condition que le bénéficiaire remplisse le devoir d'effectuer une contre-prestation. La loi prévoit en effet qu'« en principe, le bénéficiaire des prestations sociales s'engage à exercer une activité compensatoire d'utilité sociale ou environnementale ». « Cette activité fait l'objet d'un contrat établi entre le bénéficiaire et l'Hospice général ». « L'activité de formation professionnelle et assimilée à l'activité compensatoire » (art. 27).

Si l'on retourne aux débats qui ont présidé à l'élaboration de la loi ce « en principe » visait à relativiser l'obligation pour l'Etat d'offrir des contre-prestations à tous les bénéficiaires. L'interprétation dominante voulait également que le bénéficiaire du RMCAS ne devait pas dans tous les cas être contraint à suivre une contre-prestation pour toucher ses prestations financières.

A l'alinéa 2 de la directive d'application concernant la contre-prestation (art. 27), c'est toutefois l'aspect obligatoire de la contre-prestation pour le bénéficiaire qui est mis en évidence en prévoyant que « le refus d'accepter une activité compensatoire d'utilité sociale ou environnementale est un motif de cessation immédiate des prestations ». Par contre l'alinéa 1 de cette même directive réintroduit une certaine souplesse dans l'interprétation de cette obligation puisqu'il « ne peut être fait exception au principe de l'activité compensatoire (...) que lorsque l'intéressé est momentanément incapable de fournir la contre-prestation ».

La formulation de cet article de loi qui veut qu'« en principe, le bénéficiaire (...) s'engage à exercer une activité compensatoire » et sa directive d'application sont donc entourées d'un grand flou, voire de contradictions, qui laissent une large marge de manœuvre quant à leur interprétation.

Définie de manière très lapidaire dans la loi, la notion d'activité compensatoire ou de contre-prestation voit son contenu précisé dans plusieurs textes produits par le service du RMCAS. On peut y lire que « la contre-prestation est une activité non-marchande à temps partiel, effectuée en échange de l'attribution du revenu minimum d'aide sociale. Elle s'inscrit dans le cadre d'associations, de lieux ouverts au publics, de projets personnels des bénéficiaires, par exemple en matière de formation ». « Elle s'exerce dans les domaines des loisirs, de la culture, de l'environnement ou du social ».

Les buts assignés à la contre-prestation par le Service du RMCAS sont multiples. Il s'agit tout à la fois de :

- recréer un lien social ;
- réintégrer une réalité professionnelle ;
- retrouver des habitudes de travail ;
- découvrir d'autres domaines d'activités ».

Contrairement aux mesures de réinsertion proposées dans le cadre de l'assurance-chômage, les contre-prestations du RMCAS peuvent être choisies dans un domaine différent du parcours professionnel du bénéficiaire.

Par contre-prestation d'utilité sociale, il faut comprendre la contre-prestation dite traditionnelle exercée sous la forme d'une mission proposée par une institution à but non lucratif ou par des services publics cantonaux

ou communaux. Entrent également dans le choix possible, conforme à cette notion, des cours de perfectionnement ou de formation professionnelle, mais aussi tous soins apportés à des enfants en bas âge, des parents malades ou handicapés, des thérapies, des bilans de compétences, des stages de réinsertion socioprofessionnelle ou la réalisation de projets personnels.

La plupart des lieux de contre-prestation engagent des bénéficiaires du RMCAS pour effectuer des missions entrant dans le fonctionnement habituel de leur institution. Mais il existe aussi quelques rares lieux de contre-prestation collectifs qui ont été créés expressément pour répondre aux besoins et aux projets de réinsertion des bénéficiaires du RMCAS.

Le service du RMCAS a également défini un certain nombre de critères et de conditions auxquels doivent correspondre les missions proposées aux bénéficiaires du dispositif pour être acceptées en tant que contre-prestation :

- La durée horaire de la contre-prestation ne doit pas dépasser 20 heures par semaine au maximum, ceci pour ne pas faire concurrence aux occupations temporaires (de 20 à 40 heures par semaines) et laisser au bénéficiaire le temps nécessaire pour effectuer des recherches d'emploi.
- La contre-prestation ne doit pas remplacer un poste salarié ou permettre de remplacer une personne en congé maladie, accident, vacances ou maternité. Elle doit permettre d'offrir des prestations complémentaires à celles des services existants ou de développer des projets à caractère extraordinaire.
- La durée de la mission de contre-prestation est en principe d'au minimum un mois et peut se prolonger tant que l'intéressé reste bénéficiaire du RMCAS, qu'il y trouve satisfaction et qu'il satisfait aussi les besoins de l'institution qui l'a engagé.
- La contre-prestation doit apporter un « plus » au bénéficiaire en termes d'adéquation à ses besoins, de valorisation et de formation. « Le service s'est donné comme objectif de placer la bonne personne au bon endroit. Il privilégie la qualité du placement, au détriment de leur quantité, en définissant une contre-prestation qui soit la plus valorisante et enrichissante possible pour le ou la client(e) ».
- Sur le lieu de la contre-prestation, un accueil de la personne du RMCAS et une place de travail doivent être prévus, de même que le bénéficiaire doit pouvoir bénéficier d'un encadrement adéquat. Il doit être considéré comme tout autre employé (gestion des absences, des horaires, vacances etc.) En cas d'absences non justifiées, le service du RMCAS doit en être avisé.
- Une attestation (certificat) de travail doit être établie pour le bénéficiaire à la fin ou en cours de contre-prestation pour qu'il puisse réactualiser son CV.

De droit, l'exercice de la contre-prestation doit être formalisé *par l'établissement d'un double contrat*. Un premier contrat est signé entre le bénéficiaire de l'aide et son ou sa conseiller(ère) en emploi. Celui-ci fixe très succinctement le type de mission que le bénéficiaire s'engage à réaliser : la fonction exercée, sa durée, le nombre d'heures hebdomadaires à effectuer et le lieu de placement.

Parallèlement l'Hospice général et le lieu de contre-prestation signent une convention de collaboration qui a pour objet « de régler les conditions relatives à l'exercice de l'activité d'utilité sociale ou environnementale ». Figurent dans ce document-type un certain nombre des critères généraux,

notamment ceux précisés ci-dessus, que l'Hospice général entend faire respecter à tous les lieux de contre-prestation avec lesquels il collabore. Concrètement ce sont cependant ces derniers qui dirigent les bénéficiaires dans la réalisation de leurs activités compensatoires et en déterminent les objectifs et les modalités pratiques.

3.5. L'allocation d'insertion

En complément de leur aide financière de base, « les personnes qui ont droit au RMCAS peuvent également recevoir une allocation d'insertion, unique d'un montant variable de Frs 1'000 au minimum et de Frs 10'000 au maximum » (art. 28). Celle-ci (art. 29) « est destinée à financer, totalement ou partiellement, des projets réalistes et réalisables, inscrits dans la durée et concernant l'un des domaines suivants :

- formation et recyclage professionnel ;
- création d'une activité lucrative ;
- réinsertion professionnelle et sociale.

Les demandes d'allocation d'insertion sont à présenter par écrit à l'Hospice général, accompagnées d'un descriptif du projet envisagé et d'un budget (art. 30). Une commission d'attribution, indépendante du Service du RMCAS, décide ensuite de leur pertinence ou non. Présidée par le directeur général de l'Hospice général, elle regroupe des représentants de l'Office de l'emploi, de l'Office d'orientation et de la formation (art. 31).

Contrairement aux personnes exerçant une profession à titre d'indépendant auxquelles, on l'a vu, sont exclues du RMCAS, « le bénéficiaire du revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) qui devient indépendant, à l'aide notamment de l'allocation d'insertion, peut continuer à toucher la prestation jusqu'à l'échéance de son droit » (DA Art. 1 al. 5).

3.6. La durée d'indemnisation

La durée d'indemnisation du RMCAS n'est pas limitée, mais néanmoins soumise à « réexamen périodique ». « Les prestations d'aide sociale sont accordées pour une période de 12 mois au maximum. Au-delà de cette période, une nouvelle demande doit être déposée » (art. 12 al 1).

Depuis janvier 1996, la procédure de renouvellement du droit est associée à la réalisation d'un bilan formalisé qui s'effectue lors d'une séance entre le bénéficiaire et son(sa) conseiller(ère) en emploi sur la base de l'évaluation des critères exposés ci-dessous :

- capacité de travail (état de santé),
- recherche active d'un emploi (qualité et adéquation des recherches),
- collaboration avec le service (fourniture d'informations, respect des rendez-vous etc.),
- exercice d'une contre-prestation ou
- réalisation d'un projet lié à l'allocation d'insertion (délais, utilisation des montants alloués),
- emplois des prestations (contrôle des dépenses),
- ouverture d'un éventuel nouveau droit au chômage.

Lors de cette séance de bilan, le bénéficiaire est tenu de présenter les justificatifs de ses paiements, pour preuve qu'il a utilisé l'argent à bon

escent, ainsi que sa taxation et son avis de situation fiscale. Le contrôle de l'utilisation des prestations reçues est prévu à l'article 18 de la loi qui veut que « si l'ayant droit n'emploie pas les prestations pour son entretien et pour celui des personnes à sa charge ou s'il est prouvé qu'il n'est pas capable de les affecter à ce but, les prestations sont versées à un tiers qualifié ayant envers l'ayant droit un devoir d'assistance ou s'occupant de ses affaires en permanence ».

Le Guide d'utilisation du RMCAS souligne aussi que « le renouvellement de la prestation RMCAS est de la responsabilité de chaque conseiller. Le Chef de service se tient à la disposition de chacun pour examiner les situations litigieuses et posant problème ». « En cas de problème de fond (ex. retard dans des paiements, absence de justificatifs etc.), le conseiller peut donner son accord pour le renouvellement de la prestation, mais il fixera une échéance pour faire le pont de la situation. Si le problème persiste et qu'aucun effort n'a été apporté par le client, un arrêt d'aide sera notifié ». Celui-ci entraînera ainsi un transfert du bénéficiaire à l'assistance publique.

Le droit s'éteint également à la fin du mois où l'une des conditions dont il dépend n'est pas remplie (art. 15), notamment lorsque le montant annuel déterminant du bénéficiaire n'atteint plus le montant du RMCAS.

3.7. L'organisation du RMCAS

C'est l'Hospice général, structure préexistante au RMCAS, qui est désigné comme organe d'exécution de la loi. Il est ainsi chargé de verser les prestations d'aide sociale et les allocations d'insertion et d'obtenir « l'information la plus large possible auprès des intéressés » (art. 32). Par contre l'introduction du RMCAS s'est accompagnée de la création d'un nouveau service, le Service du RMCAS, actuellement rattaché au Département de l'action sociale.

Ce choix de l'innovation organisationnelle visait notamment à donner au RMCAS une image différente et plus dynamique que celle communément attachée à l'assistance publique. Il se marque également au niveau de la politique de gestion que le Service du RMCAS s'est efforcé de mettre en œuvre, principalement :

- « Inscire son action dans une logique de continuité avec l'emploi et le chômage »².
- Engager une équipe de collaborateurs motivés, significativement appelés conseillers en emploi, aux profils et formations diversifiés, tranchant ainsi avec l'assistance dont le personnel est avant tout composé d'assistant(e)s sociaux(ales).
- Placer les bénéficiaires, considérés comme des clients, au centre du fonctionnement du dispositif.
- Assurer un traitement rapide et transparent des demandes des clients et des procédures les concernant.
- Garantir un accueil de qualité, une accessibilité aux services et aux informations relevant du RMCAS, notamment par la mise sur pied de permanences visant à recevoir les clients dans les meilleurs délais.
- Permettre que toutes les démarches liées à la prise en charge et au suivi des bénéficiaires soient effectuées par un(e) seul(e) et même conseiller(ère) en emploi et non par une multiplicité d'intervenants

² Voir U. TECKLENBURG in Repère, n° 1, janvier 1995.

risquant de brouiller la cohérence du fonctionnement du dispositif.

- Rompre avec un mode de gestion administratif bureaucratique et hiérarchique en laissant une large part à la participation de tout le personnel du Service.

Les rôles des conseillers en emploi

Chargés de toutes la gestion des dossiers, les conseiller(ère)s en emploi fonctionnent comme interface entre les bénéficiaires et tous les autres acteurs susceptibles d'intervenir dans leurs démarches de réinsertion. La présentation ci-dessous de leur cahier des charges donne une première mesure à l'importance de leur rôle dans la mise en œuvre du dispositif :

Leurs activités et responsabilités principales sont définies de la manière suivante :

- octroyer la prestation financière aux bénéficiaires et favoriser leur réinsertion socioprofessionnelle,
- accroître la responsabilisation des clients (gains intermédiaires, démarches personnelles appropriées etc.),
- fonctionner comme une plaque tournante (placement – bilan – orientation – formation professionnelle – aide sociale) en faisant appel aux ressources de la collectivité,
- Accompagner et conseiller les clients durant leur passage au RMCAS.

A ce titre les conseiller(ère)s en emploi doivent veiller notamment à :

- offrir un accueil de qualité aux clients,
- analyser la situation du client en regard de la loi : ressources financières, éventuel nouveau droit au chômage, aptitude au placement,
- informer les client sur leurs droits et devoirs,
- recueillir et traiter à l'aide de l'informatique les données concernant les demandes de prestations,
- prendre les décisions relatives à l'octroi des prestations,
- évaluer et analyser les ressources des clients : cursus professionnel et parcours de vie, (formation - bilan – évaluation des compétences etc.),
- assurer le suivi socioprofessionnel du client jusqu'au terme du droit,
- déterminer une contre-prestation et établir le contrat ainsi qu'en assurer le suivi,
- assurer le suivi du client en contre-prestation,
- rencontrer les partenaires et les clients sur leurs lieux d'activités,
- établir des bilans réguliers et annuels avec les bénéficiaires du RMCAS,
- préparer les dossiers de demande d'allocation d'insertion et en assurer le suivi,
- gérer les réclamations en préparant le dossier pour la commission ad hoc.

4. Les principaux résultats des deux premières évaluations du RMCAS

La loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit se doit d'être soumise à une évaluation tous les deux ans, le Conseil d'Etat étant tenu de présenter les résultats de cet exercice au Grand Conseil (art. 41). Depuis l'entrée en vigueur du RMCAS, le 1^{er} janvier 1995, deux évaluations ont déjà été réalisées. La première, portant sur les années 1995-1996 a été confiée à Mme Dominique Felder, sociologue consultante de la société Ressources, laquelle a rendu son rapport après deux ans de travaux en janvier 1997. Le Grand Conseil en a pris acte en mai 1999. Pour les années 1997-1998, l'évaluation s'est faite à l'interne par le service du RMCAS. Elle s'est conclue par un rapport présenté par le Conseil d'Etat au Grand conseil en octobre 1999.

Dans une perspective de comparaison et de mise en perspective des résultats de la troisième évaluation du dispositif qui fait l'objet de ce rapport, cette section entend à nouveau rappeler, sous une forme la plus synthétique possible, les principales forces et faiblesse du RMCAS, telles que relevées dans les deux précédentes évaluations. Ce choix implique que la plupart des nombreuses statistiques qui figurent dans ces deux rapports, concernant les caractéristiques des bénéficiaires, des contre-prestations ou de l'allocation d'insertion seront plutôt exposées dans une section plus quantitative détaillant les profils des bénéficiaires et leurs évolutions.

4.1. L'évaluation « Felder » : la période 1995-1996

Le bilan de ces deux premières années d'existence du RMCAS est défini comme globalement positif. Plusieurs résultats généraux viennent appuyer ce constat :

- *L'objectif de la loi* qui consiste à éviter que les chômeurs en fin de droit n'aient plus d'autres recours que l'assistance publique est jugé « largement atteint ». Tout montrerait que le RMCAS « répond à un besoin urgent ». La seule réserve évoquée concerne les personnes qui n'ont pas atteint le délai de séjour requis pour se voir octroyer le droit aux RMCAS. Celles-ci doivent patienter à l'assistance le temps nécessaire³.
- Si l'on s'attache, non plus à la lettre mais à l'esprit de la loi qui « visait à éviter la marginalisation sociale des chômeurs en fin de droit. Du point de vue de l'intégration sociale, cet objectif est (pour sa part) partiellement atteint grâce à la contre-prestation »⁴. Parmi les 54 bénéficiaires interrogés par téléphone à leur demande, un tiers qui ont effectué une contre-prestation en parlent de manière positive, un tiers n'en ont pas faite, mais auraient souhaité en exercer une et un tiers sont négatifs⁵. Dans le second échantillon d'enquête, sur les 41 personnes interrogées dans le cadre d'entretiens en profondeur, 88 % jugent l'expérience de la contre-prestation positive, voire très positive ; 69 % de ceux qui n'en ont pas faite auraient souhaité pouvoir en faire

³ Voir Dominique FELDER, Rapport d'évaluation de la loi genevoise sur le revenu minimum d'aide cantonale pour les chômeurs en fin de droit, RMCAS, Ressources, janvier 1997 : 293

⁴ Rapport FELDER : 294

⁵ Rapport FELDER : 95

l'expérience et 12 % refusent le principe d'être obligés d'exercer une activité compensatoire⁶.

La contre-prestation est ainsi considérée comme un des impacts positifs importants du RMCAS dans ce sens qu'elle se révèle « subjectivement vécue comme une réinsertion par les bénéficiaires concernés »⁷. Pour ceux-ci interrogés dans le cadre de cette première évaluation, la contre-prestation signifie surtout de pouvoir donner une contrepartie à l'argent reçu, de sortir de l'inactivité, de renouer des contacts sociaux, voire, pour certains, de développer des contacts.

- Lors du processus d'élaboration de la loi, de nombreux parlementaires ont manifesté leurs réticences ou leur opposition au projet du RMCAS par la crainte que ce nouveau régime social attire des catégories supplémentaires de populations susceptibles d'entraîner une explosion des coûts du dispositif. Or, comme le relève avec satisfaction le Conseil d'Etat dans son rapport sur l'évaluation « Felder », il n'y a pas eu « d'appel d'air », « seuls les chômeurs en fin de droit en provenance de l'Office cantonal de l'emploi sont au bénéfice du revenu minimum » et *les coûts du régime ont été maîtrisés*⁸.

Ces résultats positifs sont cependant tempérés par trois autres conclusions générales :

- Des montants insuffisants :

Si la grande majorité des bénéficiaires interrogés expriment combien l'existence du RMCAS est vitale pour eux et tient même pour beaucoup du miracle inespéré, cette appréciation positive sur la nécessité du régime est toujours accompagnée de récriminations à l'égard de l'insuffisance du revenu minimum proprement dit. Plus de la moitié des personnes entendues par téléphone soulignent d'ailleurs qu'elles n'arrivent pas à s'en sortir avec les sommes reçues.

- Un taux d'attribution de la contre-prestation et de l'allocation d'insertion insuffisant :

Avec 30 % des bénéficiaires qui exerçaient une activité compensatoire une année après leur mise à disposition, soit en mars 1995, le nombre d'attributions de la contre-prestation est jugé faible. Trois facteurs sont mis en évidence pour regretter la modestie de ce résultat : « La surcharge de travail au RMCAS (qui) a relégué la contre-prestation au second plan des priorités lors de la première année d'existence du service » ; « le manque de places de contre-prestation » et des autorités politiques qui, en la matière, ne se sont pas données les moyens de leurs ambitions⁹.

Quant aux effets de l'allocation d'insertion, ils sont également estimés peu importants. Sur 61 demandes (représentant 3.9 % des 1578 bénéficiaires d'alors du RMCAS), 36 personnes ont pu recevoir cette prestation, soit

⁶ Rapport FELDER : 133

⁷ Rapport FELDER : 294

⁸ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'évaluation des effets de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (RMCAS, 31 mars 1999 : 39

⁹ Voir Dominique FELDER, Rapport d'évaluation de la loi genevoise sur le revenu minimum d'aide cantonale pour les chômeurs en fin de droit, RMCAS, Ressources, janvier 1997 : 161

seulement 2.3 % de la population du dispositif¹⁰, résultat qui a porté le Conseil à souligner que cette prestation « manque sa cible ».

- Un taux de *réinsertion professionnelle* difficile à établir et « relativement modeste » :

En l'absence de statistiques précises sur le régime, délivrées par le service du RMCAS, sur les taux de sortie, le rapport d'évaluation situe la proportion des personnes qui ont retrouvé un emploi au cours des deux premières années de fonctionnement du RMCAS entre 11 et 21 %. Et six mois après leur sortie du régime, moins de deux tiers de ces personnes étaient encore sur le marché du travail¹².

4.2. L'appréciation d'aspects particuliers touchant au fonctionnement du dispositif

Quelques aspects positifs et problèmes de gestion peuvent être identifiés.

4.2.1. Les aspects positifs

- Les bénéficiaires perçoivent le Service du RMCAS comme un service différent du service gérant l'assistance publique, à savoir, un service dynamique, animé par une équipe motivée et efficace, mettant le client au centre de ses préoccupations. Les deux tiers d'entre eux soulignent d'ailleurs la qualité de l'accueil qu'il ont reçu¹³. Le Conseil d'Etat, dans son rapport sur l'évaluation Felder, tient à souligner dans ce sens qu'en décembre 1996, c'est précisément le Service du RMCAS qui a terminé premier lauréat suisse du concours Speyer décerné aux administrations publiques particulièrement performantes, innovatrices et proches de leurs clients¹⁴.

4.2.2. Quelques problèmes de gestion

Les problèmes de gestion tiennent à la fois à l'organisation du service du RMCAS, aux pratiques des conseiller(ère)s en emploi, aux options juridiques de la loi et à ses directives d'application.

- La lourdeur et les exigences de la loi, renforcées par des directives d'application qui en accentuent les rigueurs, entraînent *une charge administrative* considérée comme excessive, à la fois par les personnels du Service du RMCAS et par les bénéficiaires¹⁵.

L'emploi du temps des conseillers en emploi révèle significativement que 50 % de leur temps de travail est en effet consacré à la gestion purement administrative des dossiers de leurs clients, contre 25 % aux démarches de réinsertion et 25 % au fonctionnement du Service.

Comme source des lourdeurs dans la gestion du RMCAS, le rapport d'évaluation cite en particulier l'obligation faite par la loi et ses directives

¹⁰ Rapport FELDER : 204-205

¹¹ Rapport du Conseil d'Etat au Grand-Conseil : 39

¹² Rapport FELDER : 294

¹³ Rapport FELDER : 127

¹⁴ Voir Eric ETIENNE, Vers un Revenu minimum... à Genève : expériences et perspectives, mémoire de l'IDHEAP, mai 1998 : 35-36

¹⁵ Rapport FELDER : 293

de recalculer la prestation financière chaque fois qu'intervient une modification, même minime, des ressources et des dépenses¹⁶. Du côté des bénéficiaires, la masse de documents à remplir tout au long de leur séjour au RMCAS renvoie à l'un des thèmes le plus souvent abordé dans leurs témoignages, formalités administratives qui constituent d'ailleurs autant de formulaires à contrôler et à traiter pour les conseiller(ère)s en emploi.

- L'application de la loi s'est aussi heurtée à *l'insuffisance des outils de gestion* mis en œuvre par l'Hospice général et tout particulièrement des outils informatiques jugés inefficaces et inadaptés. Il en résulterait une « absence de vision globale pour le service concerné, une surcharge de travail pour ses conseillers et un manque de transparence pour les administrés »¹⁷. Ceux-ci se plaignent en particulier de l'opacité des modalités de calcul de leurs prestations financières, sans que leurs conseiller(ère)s ne soient en mesure de les renseigner de manière précise. Plus globalement, un bénéficiaire sur cinq critique le manque d'informations qu'il est possible d'obtenir concernant le règlement ou les directives, tant dans les entretiens demandés que dans les entretiens en profondeur¹⁸.
- Le rapport d'évaluation condamne encore « un glissement du service du RMCAS vers des pratiques de contrôle du comportement et de mise sous tutelle des bénéficiaires qui, si elles sont courantes à l'Hospice général, font mauvais ménage avec l'existence d'un droit ainsi qu'avec le principe de la nouvelle gestion publique »¹⁹.

L'origine de cette tendance est surtout imputée à l'article 18, reprise de la loi sur l'assistance publique, sur le contrôle de l'utilisation des prestations reçues qui, précisément, entraînerait des contrôles jugés, alors que du point de vue des bénéficiaires, une stricte affectation des dépenses d'entretiens aux fins prévues par la loi serait souvent difficilement conciliable avec un budget limité, en particulier lorsqu'il s'agit de faire face à des dépenses extraordinaires²⁰.

- Au niveau des *relations entre les acteurs du dispositif*, les bénéficiaires émettent souvent des doléances sur la qualité de l'accueil qui leur est réservé à l'Office cantonal de l'emploi et sur les relations qu'ils doivent entretenir avec leurs placeurs. Quant aux responsables des lieux de contre-prestation, ils regrettent de ne pas pouvoir entretenir de relations plus soutenues avec les conseiller(ère)s en emploi des bénéficiaires du RMCAS qu'ils engagent, tout en soulignant souvent des problèmes d'encadrement des activités de ces derniers.

Dominique Felder insiste toutefois sur le fait que les critiques souvent émises par les bénéficiaires sur le fonctionnement du dispositif ne viennent pas remettre en cause le jugement globalement positif qu'ils portent sur le RMCAS²¹.

¹⁶ Rapport FELDER : 228

¹⁷ Rapport FELDER : 293

¹⁸ Rapport FELDER : 228

¹⁹ Rapport FELDER : 294

²⁰ Rapport FELDER : 226-227

²¹ Rapport FELDER : 146

4.3. Les problèmes liés à la conception de la loi et de ses directives d'application

Le rapport souligne plusieurs points problématiques concernant directement les options juridiques du RMCAS :

- La *définition des ayants droit* introduit une inégalité de traitement entre les genevois, pour qui il n'est pas prévu de restriction concernant la durée de séjour, et les autres confédérés, qui doivent se prévaloir de trois années de résidence effective sur le canton de Genève pour être accepté au RMCAS (art. 2 al. 2). Cette disposition est jugée non conforme à la Constitution fédérale qui, pour sa part, institue l'égalité de traitement entre confédérés²².
- Les indépendants sont exclus du RMCAS alors qu'il autorise celui qui devient indépendant grâce à l'allocation d'insertion à bénéficier du RMCAS jusqu'à l'échéance de son droit. La *définition du statut des indépendants* se révèle ainsi contradictoire en introduisant une inégalité de traitement entre indépendants²³.

Les modes de calcul des prestations financières du RMCAS font tout particulièrement l'objet de toute une série de critiques et d'interrogations :

- La loi définit un revenu minimum que le canton garantit par comblement. Ce *principe de la prestation complémentaire* n'aurait pas été compris par les bénéficiaires, d'autant moins, qu'au moment de la création du RMCAS, la presse a présenté le revenu minimum comme un montant que les bénéficiaires allaient effectivement toucher sans déductions²⁴.
- Les différences des *montants de base* entre le revenu minimum du RMCAS, calqué sur ceux de l'assistance, et ceux plus élevés du revenu minimum de l'OCPA en faveur des personnes âgées sont jugées injustifiables, en particulier compte tenu du fait que les bénéficiaires du RMCAS, quasi unanimes, se plaignent de l'insuffisance des prestations financières qui leur sont allouées²⁵.
- On a vu que le revenu de comblement du RMCAS est déterminé non pas sur la base des ressources financières personnelles du demandeur d'aide, mais sur le revenu cumulé de toutes les personnes faisant ménage commun avec lui. Cette *conception du modèle familial fondant le calcul du revenu déterminant* du RMCAS, laquelle notamment assimile les concubins aux époux, a suscité beaucoup de réclamations et de recours de la part des bénéficiaires. Elle susciterait en effet plusieurs questions de fond et de problèmes pratiques²⁶ :
 - « L'Etat peut-il obliger le concubin à pourvoir par ses revenus à l'entretien de son conjoint au même titre qu'un époux légitime ? »
 - « Quels droits le concubin peut-il faire valoir en échange de ce devoir qui n'est légalement prescrit nulle part ? »

²² Rapport FELDER : 215-216

²³ Rapport FELDER : 238-240 et 232

²⁴ Rapport FELDER : 216-217

²⁵ Rapport FELDER : 220-221

²⁶ Rapport FELDER : 218-219 et 232

- « Cette pratique n'introduit-elle pas une inégalité entre concubins ayant les moyens de donner deux adresses légales différentes et ceux ne disposant pas d'assez de relations ou de moyens financiers pour le faire ? ».

Toujours selon le rapport d'évaluation, la *définition du revenu déterminant* introduit plusieurs autres inégalités de traitement difficilement justifiables :

- Comment peut-on justifier que les *déductions de fortune* appliquées aux chômeurs en fin de droits du RMCAS (art. 5 al.1, c) soient plus basses que celles prévues dans la loi OCPA en faveur des personnes âgées ? Plus précisément, « pourquoi oblige-on les chômeurs en fin de droits à dépenser pour leur entretien une plus grande part de leur capital que les personnes âgées ? »²⁷.
- « Un problème existe par rapport aux personnes qui ont été obligées de débloquer leur deuxième pilier et d'y puiser pour survivre avant que le RMCAS n'existe. Leur capital-retraite est considéré comme fortune, ce qui entraîne une inégalité par rapport à d'autres chômeurs plus chanceux qui ont pu bénéficier du RMCAS dès la fin de leur droit ». Il en va de même pour les personnes qui ont économisé pour se constituer un troisième pilier dans l'idée de compléter à la retraite une petite rente AVS. Ces économies sont également considérées comme des éléments de fortune intervenant dans le calcul du revenu déterminant. Ces personnes économes se retrouvent donc en quelque sorte pénalisées par rapport à d'autres qui n'ont pas pu ou voulu mettre de l'argent de côté²⁸.
- « On peut se demander si la *prise en compte des allocations familiales et de formation, dans le revenu des chômeurs en fin de droit* (art 5 al.1, f), n'introduit pas une inégalité avec la population active. En effet, pour les gens au bénéfice d'un emploi, les allocations familiales s'ajoutent au revenu d'existence tiré du travail. Pour les chômeurs en fin de droits, elles se soustraient au revenu minimum de référence qui équivaut au salaire »²⁹.
- Le remboursement des *frais ponctuels* qu'il est possible d'obtenir en plus des montants de base ne serait pas accordé systématiquement et pas à tout le monde. Ainsi « on se retrouve dans la logique de l'assistance publique où le bénéficiaire dépend de l'information qu'on veut bien lui transmettre (notamment sur les directives internes au RMCAS et sur les directives de l'assistance) ainsi que de la décision subjective et de contrôle de conseiller ». Pratiquement et sur le fond, ces dispositions sur les frais ponctuels ne sont pas jugées cohérentes avec la logique d'un droit au revenu minimum égal pour tous. Il serait ainsi plus juste d'inclure un montant forfaitaire de frais fixes dans les prestations financières de base³⁰.
- *L'obligation de timbrer* est ressentie par les bénéficiaires comme une contrainte sans réel effet pour sortir du chômage de longue durée. Elle s'apparenterait donc plutôt à une charge administrative sans rapport avec les objectifs d'insertion du dispositif et ce à la fois pour les bénéficiaires et pour les conseillers en emploi obligés de contrôler les

²⁷ Rapport FELDER : 223

²⁸ Rapport FELDER : 225

²⁹ Rapport FELDER : 223-224

³⁰ Rapport FELDER : 221-222

cartes de timbrage³¹.

Les pratiques d'attribution de la *contre-prestation* donneraient lieu à des inégalités de traitement entre bénéficiaires. Le rapport d'évaluation souligne en effet que certains bénéficiaires continuent de bénéficier du revenu minimum, alors que d'autres s'en voient exclus au motif qu'ils refusent d'exercer une activité compensatoire. Trois raisons sont invoquées pour expliquer ce constat d'iniquité :

- l'article 27 al. 2 de la loi qui stipule que « le refus d'accepter une activité compensatoire (...) est un motif de cessation immédiate de prestation » ;
- les bénéficiaires ne seraient pas soumis de manière identique à l'obligation légale qui veut qu'« en principe » ils doivent s'engager dans une contre-prestation en échange de l'octroi de leurs prestations financières. Jouant de leur importante marge de manœuvre concernant les interprétations possibles de cette obligation de principe, certains conseillers en emploi envoient proportionnellement davantage de personnes en activité compensatoire que d'autres ;
- les places de contre-prestation adaptées aux besoins des bénéficiaires sont insuffisantes. Le principe de la contre-prestation ne peut donc pas être respecté par tous les bénéficiaires.

Aux yeux de l'évaluatrice, « le bénéficiaire a théoriquement le droit de choisir sa contre-prestation dans des limites raisonnables. Il devrait donc pouvoir refuser d'exercer une contre-prestation dans un lieu ou dans des conditions qui lui paraissent inacceptables ». Pour rétablir une égalité de traitement, il s'agirait donc d'assouplir la relation directe entre un refus d'exercer une activité compensatoire et la cessation immédiate des prestations en laissant aux bénéficiaires une certaine marge de manœuvre pour refuser toute contre-prestation qu'il juge impropre à ses besoins. Dans ce sens, « les refus réitérés d'exercer toute activité compensatoire pourraient être sanctionnés par la fin du droit aux prestations du RMCAS³².

4.4. L'évaluation interne du RMCAS : la période 1997-1998

Le deuxième rapport d'évaluation du RMCAS a été rédigé par Eric Etienne, alors chef du service du RMCAS. Les effets positifs et négatifs du dispositif relevés dans ce document, plus succinct que le rapport « Felder », peuvent être résumés aux points suivants.

4.4.1. Les points positifs

Au terme de quatre années de fonctionnement, le bilan du RMCAS est jugé positif :

- Concernant l'*attribution des contre-prestations*, « au 31 décembre 1995, 45 % des bénéficiaires du RMCAS étaient déjà en activité, ce qui constituait un chiffre supérieur aux prévisions. En 1998, 63 % des personnes effectuent une activité compensatoire, ce qui montre bien que la dynamique d'insertion est franchement engagée »³³. Ce résultat jugé satisfaisant est attribué à « l'exigence d'une contre-prestation » qui

³¹ Rapport FELDER : 230-321

³² Rapport FELDER : 233-234

³³ Rapport ETIENNE : 11

« induit une attitude réellement active des bénéficiaires »³⁴.

- En 1998, le service du RMCAS a pu mener une étude, portant sur la période du 1^{er} janvier 1996 au 31 décembre 1997, qui visait à connaître le nombre de personnes sorties du RMCAS et les motifs de ces sorties. Sur les 1883 dossiers actifs recensés durant le temps de l'enquête, 941 personnes, donc 50 % des bénéficiaires, sont sorties du dispositif sans retour durant la même période. La reprise d'un emploi ressort comme le premier motif de sortie invoqué et concerne les 13,3 % des bénéficiaires, soit 250 personnes. Mais si l'on ajoute à cet effectif 51 personnes supplémentaires, qui ont créé leur propre emploi (par le biais de l'allocation d'insertion), ont entamé ou repris des études ou ont poursuivi leur activité en gain intermédiaire de façon durable, ce sont en fait 16 % des personnes sorties du RMCAS durant la période concernée qui se trouvaient en situation de réinsertion professionnelle³⁵.
- Sur le point des *allocations d'insertion*, « la commission d'attribution des allocations d'insertion, après trois années d'expérience, a défini, dès janvier 1998, des critères plus clairs et plus stricts dans l'étude des demandes déposées, assurant par là une exigence plus élevée sur la viabilité des projets, mais aussi une meilleure équité de traitement dans l'analyse de ceux-ci ». « Le nombre de demandes acceptées a sensiblement diminué, passant de 37 en 1997 à 22 en 1998³⁶.

Interrogés par questionnaire, les bénéficiaires d'une allocation d'insertion relèvent que l'obtention de cette prestation » a largement contribué à créer chez eux une attitude psychosociale positive, même s'ils n'ont pas atteint leur but. Plus des deux tiers des personnes interrogées ont évoqué le plaisir procuré par la réalisation d'un projet, auquel elles songeaient souvent depuis longtemps »³⁷.

- De 1995 à 1998, le coût total des prestations versées correspond aux estimations faites et au budget accordé. Il n'y a pas eu explosion des coûts. De plus le coût moyen par dossier est resté stable³⁸.
- Quant à l'organisation du dispositif, « comme relevé dans la précédente évaluation, le RMCAS est un service dynamique, animé par une équipe motivée et efficace, mettant le client au centre de ses préoccupations ». Dans ce sens, il s'est « appliqué à développer qualitativement son travail, de manière constante. C'est dans ce contexte qu'il a par exemple, mis en œuvre un véritable concept d'accueil de qualité et d'information qui permet à toute personne, en tout temps, d'être reçue par un collaborateur qualifié ». Les clients se disent, de leur côté « particulièrement satisfaits de voir qu'un seul et même collaborateur les accompagne dans toutes les phases du droit et dans toutes leurs démarches »³⁹.

³⁴ Rapport ETIENNE : 20

³⁵ Rapport ETIENNE : 4-6.

³⁶ Rapport ETIENNE : 15

³⁷ Rapport ETIENNE : 18

³⁸ Rapport ETIENNE : 9

³⁹ Rapport ETIENNE : 18 et 20

4.4.2. Les points négatifs

Les points négatifs mis en évidence concernent les dispositions touchant à l'imposition des revenus du RMCAS (1) et à l'allocation d'insertion (2) :

- (1) « Si le RMCAS est un droit non remboursable et non exportable, le législateur a prévu qu'il soit imposé comme n'importe quel autre revenu. Cette pratique poserait quelques problèmes. En effet, l'imposition crée des disparités et une inégalité des montants réellement à disposition entre bénéficiaires. Des charges, telles qu'un loyer élevé, par exemple, entrent dans le revenu déterminant qui va être pris en compte pour l'impôt »⁴⁰.
- (2) Le traitement d'un questionnaire envoyé aux bénéficiaires d'une allocation d'insertion rend compte de plusieurs problèmes :
 - La somme maximale de Frs 10'000 que le RMCAS peut verser au titre de l'allocation d'insertion est jugée insuffisante pour créer une activité indépendante.
 - Les bénéficiaires envisagent avec inquiétude l'arrêt du versement de la prestation mensuelle du RMCAS fixée selon la loi « à l'échéance de leur droit » à savoir après 12 mois. Ce délai de « sortie du RMCAS est jugé trop rapide après l'octroi de l'allocation. En effet il faut, selon les bénéficiaires, plus de temps pour mener à bien leur entreprise ». De plus si au terme de leur droit, l'activité indépendante qu'ils ont créée ne leur permet pas d'être financièrement autonomes, ces ex-bénéficiaires du RMCAS peuvent se retrouver à l'assistance publique. « Ainsi, la loi dont l'objectif principal est d'éviter l'assistance a, dans ce cas, un effet contraire ».
 - « Les personnes interrogées regrettent de ne pouvoir trouver un accompagnement et un encadrement qui aident vraiment au démarrage et à la réalisation de l'entreprise. Sachant que la plupart des « entrepreneurs » n'ont aucune expérience préalable, ils ne se sentent souvent pas très à l'aise avec tous les aspects de la gestion d'entreprise »⁴¹.

⁴⁰ Rapport ETIENNE : 9

⁴¹ Pour toute cette section relative à l'allocation d'insertion voir Rapport ETIENNE : 14-18

5. La conception du RMCAS : le point de vue des responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre

Les entretiens que nous avons menés auprès des responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre du RMCAS visaient à interroger ces derniers sur leur conception du dispositif, sur les objectifs d'insertion qu'ils lui assignaient, ainsi que sur la pertinence et l'efficacité des instruments de prise en charge des usagers.

L'hypothèse formulée, et confirmée par les résultats d'autres recherches que nous avons menées⁴², est que la conception d'un dispositif de politique sociale va directement guider l'action de celle-ci, c'est-à-dire son application par les responsables du terrain.

Le compte rendu des discours des responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre du RMCAS montre les difficultés auxquelles d'emblée l'ensemble des acteurs du dispositif ont été confrontés, pris entre la nécessité de répondre à des exigences et à des objectifs légaux en matière d'insertion et celle de répondre de la manière la plus adéquate possible aux problématiques de la population du RMCAS.

5.1. La conception du RMCAS : un dispositif innovant pour répondre à une situation de crise

Pour l'ensemble des interlocuteurs rencontrés, l'élaboration du RMCAS répondait clairement à une nécessité conjoncturelle qui était celle du taux de chômage de plus en plus élevé auquel était confronté le Canton de Genève dans les années 1990. Cette situation se prolongeant sur plusieurs années, elle eut pour conséquence de mener un nombre croissant de chômeurs au terme de leur droit d'indemnisation, contraignant la majeure partie de ces derniers à recourir à l'assistance publique.

Dans ce contexte, toutes les personnes interrogées expliquent, qu'au moment des débats parlementaires, les différentes tendances politiques en présence estimèrent, de manière consensuelle, qu'il était du devoir de l'Etat d'intervenir pour que des personnes ayant subi directement les effets de la crise économique n'aient pas à contracter une dette à l'assistance publique.

La décision fut ainsi prise, selon les responsables de l'élaboration du RMCAS que nous avons rencontrés, d'introduire un revenu minimum pour chômeurs en fin de droits, afin de pallier au manque de structure institutionnelle en matière de prise en charge de cette catégorie de personnes. Les élus politiques considéraient que ces personnes présentaient un profil qui ne correspondait en rien à celui des bénéficiaires de l'assistance publique, puisqu'il s'agissait de chômeurs ayant perdu leur emploi pour des raisons indépendantes de leurs volontés, autrement dit qu'il s'agissait de «victimes» de la crise économique.

⁴² CUNHA et al., Evaluation du RMR, 1999

Nos interlocuteurs soulignent le fait que l'introduction du RMCAS représentait un changement important en terme de politique sociale dans la mesure où ce dernier instaurait un droit à un revenu minimum. Selon eux, le RMCAS rompait avec une logique assistancielle et les pratiques, parfois arbitraires, qui intervenaient dans l'évaluation du montant de la prestation financière allouée dans le cadre de l'assistance publique.

L'instauration d'un droit supposait cependant également, selon les personnes interrogées, que celui-ci soit assorti d'un devoir, à savoir l'obligation «en principe» d'effectuer une contrepartie sous la forme de l'exercice d'une contre-prestation. Celle-ci devait également constituer, selon nos interlocuteurs, un moyen, en synergie avec d'autres, de se réinsérer dans le monde du travail.

En effet, le dispositif du RMCAS était conçu comme devant permettre à ses usagers, au vu de leur profil, de pouvoir, après la LACI, encore bénéficier d'une prise en charge et de moyens facilitant leur réinsertion professionnelle. Ceci explique que les usagers devaient maintenir des contacts avec l'OCE (office cantonal de l'emploi) et leur placeur liés à l'obligation, pour bénéficier du RMCAS, de continuer d'effectuer des recherches d'emploi et de timbrer. Le RMCAS avait, quant à lui, la responsabilité d'assurer le versement de la prestation financière et la réalisation de la contre-prestation.

L'objectif premier du RMCAS, parce que défini en fonction d'une population-cible bien circonscrite, jugée proche de l'emploi, était celui de la réinsertion professionnelle. Un de nos interlocuteurs explique que le RMCAS était clairement pensé comme dispositif intervenant en continuité de la LACI, qu' «on avait vraiment la perspective de réinsertion par la reprise d'un travail [...]». *La spécificité de ce service, c'est de prolonger ce qui avait été entrepris en terme d'insertion au niveau du chômage et de le développer [...]. On additionnait les placeurs et les conseillers en emploi RMCAS et on mettait le paquet pour que ces personnes puissent retrouver un travail.*

La nature même des débats, lors de l'élaboration de la loi, témoignait, selon un des responsables rencontrés, de la définition professionnelle de la réinsertion qui devait être envisagée dans le cadre du RMCAS. Ces débats étaient en effet principalement axés sur : la définition d'un contenu de contre-prestation non concurrentiel à l'économie privée ; le projet de ne retenir comme lieux de contre-prestation que l'Etat et les associations à but non lucratif. Pour une autre personne interrogée, le seul obstacle possible à un retour pour les usagers du dispositif sur le marché de l'emploi était la situation économique conditionnant ce dernier.

La totalité des personnes que nous avons rencontrées, et qui étaient impliquées dans la conception du dispositif, ont déclaré qu'au moment même de l'élaboration du projet, l'idée d'élargir par la suite ce système à l'ensemble de la population était déjà largement présente. Le RMCAS constituait ainsi, selon les termes de nos interlocuteurs, «un ballon d'essai», une première étape politiquement acceptable, qui devait déboucher après quelques années, si l'expérience se révélait positive, sur un revenu minimum de réinsertion également applicable aux bénéficiaires de l'assistance publique. Comme le résume une des personnes interrogées, «il y avait l'idée de dire : on teste un nouveau modèle avec une catégorie et si c'est concluant, on l'étend».

Effectivement, le 21 septembre dernier, le Grand Conseil a adopté la loi sur le Revenu Minimum de Réinsertion (RMR) qui prolonge les acquis du RMCAS dans le domaine de la prévention de la lutte contre l'exclusion.

5.2. L'application du RMCAS : l'objectif de l'insertion professionnelle face à une population fragilisée

Le problème important qui s'est posé au moment de l'application du RMCAS, selon nos interlocuteurs, est la différence, en termes de profil, entre la population attendue et celle qui se trouva effectivement en droit d'obtenir le RMCAS.

La population cible, définie comme relativement homogène, se révéla en réalité beaucoup plus diversifiée que prévu. Elle présentait des difficultés sociales importantes qui se traduisaient, pour une proportion très grande de bénéficiaires, par un éloignement du monde du travail. La population des chômeurs en fin de droit correspondait ainsi plus à une catégorie définie administrativement qu'à un type de personne dont la particularité majeure aurait été l'absence d'emploi. Une des personnes rencontrées exprime clairement la situation : *«on pensait qu'on avait à faire à une population recyclable. C'est au moment où le service s'est mis en place et que les premiers clients sont arrivés qu'on a mesuré ce que cela signifiait que d'être chômeur en fin de droit, à savoir des difficultés psychologiques et physiques»*.

Ce constat ne pouvait être occulté dans le cadre d'un accompagnement à la réinsertion des usagers du RMCAS. Il compliqua la mise en œuvre du dispositif. En effet, comme le soulignent nos interlocuteurs, le cadre légal à faire respecter, orienté principalement sur la réinsertion professionnelle, se trouvait, si ce n'est en contradiction complète, du moins en décalage, par rapport à la population réelle à laquelle il était destiné. L'introduction du RMCAS donna donc lieu à une confrontation problématique entre la conception de la loi, d'une part, et les possibilités concrètes d'application, d'autre part, confrontation due en premier lieu à une mauvaise identification, au départ, du profil des usagers du RMCAS.

Cette situation qui mettait en présence, au niveau légal, un objectif prioritaire de réinsertion professionnelle et au niveau de l'application, la nécessité de considérer une dimension sociale de l'intégration des usagers, obligea à une redéfinition de l'insertion.

L'analyse des caractéristiques socioprofessionnelles des usagers arrivant au RMCAS, dès janvier 1995, rendit difficile une application stricte de l'objectif de réinsertion professionnelle. Elle n'impliqua toutefois pas, selon nos interlocuteurs, de déroger complètement aux obligations légales en accordant un poids trop important à la problématique sociale dans la démarche de réinsertion. En effet, une des personnes interrogées rappelle que la possibilité que les usagers présentent des difficultés ne relevant pas uniquement de la sphère professionnelle n'avait pas totalement été exclue. Si cette possibilité se présentait, il était prévu que les personnes concernées seraient prises en charge par les assistants sociaux des services sociaux, le temps et la qualification pour assurer ce type d'accompagnement faisant défaut dans le cadre du RMCAS.

Face à cette situation complexe de décalage entre des objectifs de réinsertion professionnelle affichés précisément et une réalité imposant la prise en compte du contexte social des usagers, les acteurs de la mise en œuvre du régime développèrent une nouvelle stratégie. Celle-ci se traduisit par la défense d'une définition plus ou moins propre, à chacun d'eux, de l'insertion et des objectifs pour la réaliser.

Ainsi, et ce de manière générale, le premier point fut de nuancer l'objectif de réinsertion professionnelle. Pour une des personnes rencontrées, énoncer «*la réinsertion professionnelle comme objectif final ne veut pas dire qu'il soit réussi*», d'autant moins qu'elle considère qu'il est exclu de l'envisager pour certains usagers au regard de la situation qu'ils vivent. Cet interlocuteur estime qu'il s'agit de faire preuve de réalisme, à savoir accepter que certains bénéficiaires du RMCAS ne se retrouveront jamais sur le marché du travail avec les contraintes et les exigences qu'il impose actuellement.

A partir de ce constat, il est impératif, pour une des personnes contactées, de considérer le RMCAS comme un dispositif qui propose un accompagnement des usagers par étapes, la réinsertion sociale constituant dès lors un préalable à la réinsertion professionnelle, voire même, suivant les difficultés de l'usager, un objectif en soi. Pour un autre responsable de l'application, «*l'idée était de ne surtout pas mettre la pression, car les années de chômage avaient été des années de pression, donc il fallait repartir sur des choses moins dures, avec moins d'échéance, mais peut-être plus inscrites dans la durée*».

Cet élargissement de la définition de l'insertion s'exprime de manière encore plus précise dans le cadre de la définition de la contre-prestation.

5.3. La contre-prestation : un moyen de réinsertion sociale et/ou professionnelle ?

L'application de la contre-prestation a soulevé trois types de difficultés :

- absence d'unanimité quant aux objectifs à assigner à la contrepartie attendue de la part des usagers ;
- interprétation différenciée du principe de l'obligation de la contre-prestation ;
- insuffisance de l'offre de contre-prestations.

Ces difficultés ont amené à un changement de perspective et à une tentative d'adapter le dispositif aux demandes des usagers. Un problème majeur subsiste : comment articuler insertion sociale et insertion professionnelle ?

5.3.1. Les difficultés de la contre-prestation

Les personnes que nous avons interrogées rappellent que les parlementaires se sont simplement contentés d'énoncer un principe de contrepartie. La base légale reste ainsi muette sur sa nature et son contenu concret. Cet état de fait est la conséquence, selon un de nos interlocuteurs, d'une absence d'unanimité quant aux objectifs à assigner à la contrepartie attendue de la part des usagers. La définition de cette dernière relève ainsi entièrement de l'application du RMCAS.

La contre-prestation vue uniquement comme expression d'une compensation à une prestation financière est un principe qui n'est pas partagé de manière absolument identique par les responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre du RMCAS que nous avons rencontrés. Pour certains, l'idée qu'un droit engage un devoir est normal. Selon l'un d'entre eux, l'instauration d'un devoir en échange d'un droit présente même l'avantage de libérer les usagers d'une dette, non pas financière cette fois-ci, mais morale, par rapport à la société. Pour d'autres, la contrepartie doit d'abord faire sens par rapport à un projet de réinsertion, d'autant plus que le droit à un revenu minimum est inscrit

dans la Constitution, et cela sans exigence aucune d'une activité compensatoire.

Si les discours des différentes personnes rencontrées présentent des nuances quant aux objectifs précis de la contre-prestation, toutes s'accordent cependant pour en souligner l'aspect innovateur et intéressant.

Concernant l'obligation «en principe» d'effectuer une contre-prestation, elle est interprétée différemment selon les responsables, mais toujours dans le sens d'une marge de manœuvre appréciable laissée aux acteurs de la mise en application du régime, marge de manœuvre sans laquelle le cadre légal se présenterait de manière extrêmement rigide et difficilement applicable.

Plus précisément, il s'agissait, pour un des concepteurs de la loi, outre le fait qu'une obligation stricte d'effectuer une contre-prestation pouvait se transformer en assignation au travail, de permettre à l'Etat de disposer de moyens adéquats pour constituer une offre suffisante. En effet, s'il devait se trouver qu'un usager resta sans contre-prestation à effectuer, celui-ci devrait en principe être exclu du dispositif (de manière injustifiée), en raison des dispositions légales en matière de sanction. Pour une autre personne, le but du « en principe » était de donner, aux usagers et aux conseillers en emploi un délai d'environ trois mois, pour trouver la contre-prestation adéquate.

La tâche consistant à élaborer une offre de contre-prestation était rendue d'autant plus difficile que, comme l'explique un de nos interlocuteurs, *«il y avait déjà un champ occupé par l'Office cantonal de l'emploi, un champ important au niveau des possibilités de trouver des petits emplois dans les administrations, les associations ou organisations non-gouvernementales»*. Il était de plus convenu, de manière implicite, entre l'Office cantonal de l'emploi et le RMCAS, qu'il n'était pas question de se faire de la concurrence pour trouver des lieux de contre-mesures ou d'emplois temporaires. L'exercice était ainsi d'autant plus complexe qu'il était impératif de faire preuve de vigilance pour que les contre-prestations ne remplacent pas un poste fixe de travail.

5.3.2. Partir des besoins des usagers : un changement de perspective

Face aux difficultés recensées, le service du RMCAS s'est vu contraint, toujours selon nos interlocuteurs, de trouver une voie originale pour mettre sur pied une offre de contre-prestation. Pour ce faire, il décide d'abandonner la logique «emploi-métier», telle qu'elle est pratiquée par l'Office cantonal de l'emploi, qui oblige à maintenir un lien entre la trajectoire professionnelle antérieure et le contenu de la contre-prestation. Ce changement de perspective se justifie totalement selon les personnes que nous avons rencontrées en ce sens que si les personnes se retrouvent au RMCAS, c'est aussi que les démarches entreprises pendant des années dans le cadre du chômage n'ont pas abouties à une réinsertion professionnelle.

L'idée s'est imposée de partir des besoins, des compétences et des envies des usagers pour élaborer un projet de contre-prestation. Comme le dit un de nos interlocuteurs, *«on a inversé la donne : partir de la personne pour aller vers du possible. [...] On essayait de faire du cousu-main»*. Dans le même ordre d'idée, il s'agissait, pour une autre personne, de recourir au savoir-faire dont dispose tout individu, mais qui n'est pas suffisamment exploité. Cette dernière ajoute que la notion de plaisir, comme moteur de la vie de chacun,

doit être introduite dans l'élaboration et la réalisation d'une contre-prestation.

L'ensemble des responsables rencontrés s'accorde pour dire que l'activité à effectuer ne devait pas répondre exclusivement à une exigence occupationnelle. Elle devait poursuivre un but de réinsertion et ce « *en mettant la bonne personne à la bonne place* ». L'expérience de la contre-prestation devait constituer une plus-value et comprendre une dimension qualifiante pour l'usager qui l'effectue. Cette condition suppose, comme le souligne un des responsables interrogés, l'existence d'un encadrement approprié.

Si la définition même de l'aspect qualifiant des contre-prestations n'est pas précisément expliquée par nos interlocuteurs, le fait que celui-ci ne doive pas relever uniquement du domaine professionnel, mais également inclure une dimension sociale, est par contre clairement affirmé. La population du RMCAS s'étant révélée comme présentant, pour une part élevée, des problèmes sociaux, il devenait important, comme critère de valorisation de la personne, que la contre-prestation puisse permettre de retrouver une insertion sociale, à savoir concrètement, reprendre un rythme de vie, rompre l'isolement dont beaucoup souffrent et favoriser la reconstitution de liens sociaux. Pour une des personnes interrogées, la contre-prestation peut ainsi même se limiter à des actes quotidiens.

Concernant la durée de la contre-prestation, la base légale ne légiférant ni sur le taux d'occupation hebdomadaire ni sur la durée totale, la question se posa au moment de l'application de savoir de quelle manière il fallait réglementer cet aspect. Un de nos interlocuteurs explique que par rapport au taux d'activité à effectuer par semaine, il fut décidé de limiter ce dernier à vingt heures, ce qui représente un mi-temps dans le cadre du monde du travail, afin de marquer la différence avec les emplois temporaires de la LACI et que l'autre mi-temps puisse être occupé par les démarches visant à retrouver un emploi. Pour ce qui est de la durée totale pendant laquelle un usager peut rester dans un même lieu de contre-prestation, aucun délai précis ne fut posé en ce sens que l'ensemble des responsables rencontrés estimaient qu'une restriction trop forte en la matière risquait d'être contre-productive et qu'il était important de faire preuve de souplesse.

5.4. Un problème majeur : comment articuler réinsertion sociale et réinsertion professionnelle ?

Le problème réside dans l'articulation entre réinsertion sociale et professionnelle. En effet, si la contre-prestation doit constituer une étape, « un tremplin » comme disent nos interlocuteurs, vers une réinsertion idéalement professionnelle, la durée de l'activité devrait être circonscrite et des étapes définies pour dynamiser les processus de réinsertion. Mais au vu du profil de certains usagers, la logique d'un processus par étape ne peut d'emblée être envisagée et il faut parfois beaucoup de temps pour que la personne retrouve une stabilité, des repères avant qu'elle puisse seulement imaginer de se projeter vers d'autres perspectives.

Dans ce contexte de recherche d'un équilibre, qui peut se révéler fragile, entre la nécessité de tirer les bénéficiaires vers la réinsertion professionnelle et celle d'adapter les contre-prestations à leurs besoins, le service décida, selon les propos d'un responsable administratif, d'opter pour un maximum de 12 à 18 mois, sauf exception. Le risque qu'il fallait effectivement éviter était, selon un responsable, que la contre-prestation

constitue, pour l'usager, *«un leurre, car c'est plus plaisant et moins contraignant qu'un travail»*.

Quant à l'allocation unique d'insertion, si elle représentait, aux yeux de certains, selon nos interlocuteurs, le moyen par excellence pour les usagers d'opérer une réinsertion professionnelle, ces derniers se montrent plus sceptiques sur son efficacité, misant davantage sur la contre-prestation dite «classique» pour retrouver un emploi. Un problème soulevé par une des personnes rencontrées réside dans le fait que l'usager qui obtient une allocation unique d'insertion ne peut pas bénéficier, par la suite, si son projet a échoué, du RMCAS. Il se retrouve ainsi à l'assistance, alors même que l'un des objectifs explicite du RMCAS consiste précisément à éviter que les chômeurs en fin de droit doivent recourir à l'assistance.

Si l'emploi demeure, pour l'essentiel, et dans le contexte actuel, le mode d'intégration jugé le plus approprié pour les personnes en situation de rupture professionnelle prolongée, il reste à s'interroger sur les modalités d'action les plus pertinentes pour répondre à l'objectif d'insertion professionnelle. L'insertion relève-t-elle d'une aide à la personne (formation, accompagnement social, etc.), ou relève-t-elle de modes d'intervention plus vastes, comprenant des actions d'ordre structurel au niveau du système de formation et du système productif (organisation du travail, requalification, politique d'emploi active, conventionnement local public/privé - la collectivité garantissant la formation et le suivi social et les entreprises les objectifs de requalification et de recrutement) ?

6. Le fonctionnement du dispositif : rôle des conseillers en emploi, prise en charge des usagers et coûts du dispositif

Ce chapitre décrit la position et le rôle des conseillers en emploi et rend compte de leurs points de vue en matière de prise en charge des usagers. Celle-ci prend en compte l'accompagnement et le suivi social des usagers, ainsi que la gestion de la contre-prestation. Nous verrons ensuite la perception des responsables des lieux de contre-prestation. Le chapitre se termine par quelques informations relatives aux coûts du dispositif.

6.1. Le rôle des conseillers en emploi : entre deux domaines d'intervention

Au-delà de la question de l'obligation d'effectuer une contre-prestation, les responsables de la conception et de la mise en œuvre affirment que les activités proposées ne peuvent faire sens et avoir une valeur de réinsertion que lorsqu'elles s'inscrivent dans un accompagnement plus global de l'usager dans le cadre du RMCAS, accompagnement assuré essentiellement par les conseillers en emploi du service.

Au cœur d'un réseau de compétence

Un des responsables du dispositif explique que c'est à l'Hospice Général que revint la tâche, au moment de la mise sur pied du service du RMCAS, d'engager des collaborateurs. Les profils de ces derniers étaient diversifiés en matière de formation et d'expérience. Le RMCAS s'ancrant dans une logique de réinsertion professionnelle, il paraissait en effet important, selon les personnes que nous avons interrogées, que les conseillers en emploi ne soient pas tous au bénéfice d'une formation d'assistant social, mais qu'ils soient également issus d'autres milieux professionnels. Bon nombre de conseillers en emploi disposent ainsi d'une formation universitaire. Comme le relève un de nos interlocuteurs, *«on disait tout le temps, ce sont des chômeurs, ils sont aptes à retravailler, ils n'ont pas de problèmes sociaux»*. Il rappelle que cette idée était partagée par l'ensemble des acteurs en prise avec la réflexion sur le RMCAS, les syndicats estimant, en effet, qu'il aurait même été plus pertinent de rattacher ce dernier au département de l'économie publique plutôt qu'à l'Hospice Général.

Dans ce contexte de mise en place du dispositif, les personnes interrogées déclarent que le rôle des conseillers en emploi était défini de manière claire. La mission de ces derniers consistait à allouer le revenu minimum et à organiser la contre-prestation. Si cela se révélait possible, ils devaient également essayer d'élaborer avec l'usager un projet pour lequel celui-ci pourrait déposer une demande d'allocation d'insertion.

Les démarches relevant strictement de la recherche d'emploi devaient être assumées par les placeurs de l'Office cantonal de l'emploi, celles d'ordre social, par les assistants sociaux des Centres d'action sociale et de santé (CASS). Cette répartition des rôles explique qu'une formation en travail social n'était pas exigée pour l'ensemble des conseillers en emploi. Un de nos interlocuteurs précise que la diversité de profil et d'expérience des collaborateurs au sein d'une profession qui se mettait nouvellement en place représentait, à ses yeux, une richesse. Elle devait permettre

d'insuffler une dynamique positive en termes d'échange à l'intérieur du service

Selon cette même personne, le conseiller en emploi devait ainsi se situer au centre du dispositif pour constituer le seul intervenant qui dispose d'une vision globale de la trajectoire de l'usager et des démarches entreprises pour sa réinsertion. A partir de là, le conseiller en emploi a pour rôle de chercher des appuis possibles à l'extérieur, auprès des placeurs et des assistants sociaux ou encore d'autres partenaires à même de prendre en charge une partie des difficultés des bénéficiaires du RMCAS. La mise en réseau apparaît comme un aspect essentiel de la prise en charge des usagers. Notre interlocuteur insiste pour dire que le contexte du service du RMCAS étant alors celui du socioprofessionnel, le conseiller en emploi se trouvait «à cheval entre deux mondes, entre deux métiers».

Par rapport aux placeurs de l'ORP et des assistants sociaux des CASS, il était convenu que les conseillers en emploi se situaient entre ces deux professions, entre social et professionnel. En effet, ils n'ont pas les connaissances sur le marché de l'emploi dont disposent les placeurs, ni celles du réseau de prise en charge sociale dans lequel s'inscrivent les assistants sociaux. Le rôle principal du conseiller en emploi est d'assurer le versement de la prestation financière et d'organiser la contre-prestation.

Selon les conseillers en emploi eux-mêmes, une part importante de leur temps de travail, évaluée à 50 %, est consacré aux tâches administratives. Concernant, la tâche d'élaborer et d'organiser un projet de contre-prestation, la situation se présente de manière plus complexe et difficile qu'initialement imaginé en raison du profil très fragilisé de la majorité de la population du RMCAS. Plusieurs conseillers en emploi expriment leur impuissance face à ce constat et se déclarent dérouterés quant à la voie à choisir pour la réalisation d'une contre-prestation par rapport à l'objectif d'insertion professionnelle officiellement visé.

Des pratiques différenciées

Dans ce contexte, les conseillers et les conseillères en emploi ont adapté leur travail aux besoins et aux demandes des usagers en intégrant dans leur approche une dimension sociale plus importante qu'initialement prévue. Cette tendance générale est ensuite nuancée par les différents conseillers en emploi qui définissent chacun leur fonction de manière variable selon leur conception de l'insertion.

Les conseillers en emploi qui s'inscrivent dans une perspective de réinsertion à dominante professionnelle expriment une tendance plus forte à solliciter pour leurs usagers l'aide d'une assistante sociale pour régler certaines difficultés que ceux pour qui la réinsertion professionnelle est davantage mise à distance et qui sont d'accord de s'impliquer directement dans une prise en charge très sociale. La différence n'est cependant souvent exprimée que de manière théorique, l'ensemble des conseillers en emploi tentant, à leur façon, de répondre autant que possible aux difficultés auxquelles sont confrontés leurs usagers.

La réflexion autour de cette question montre l'ambiguïté de l'identité professionnelle des conseillers en emploi. Eux-mêmes disent se voir comme des «conseillers tout court», alors que les bénéficiaires les considèrent, selon certains de nos interlocuteurs, comme des assistants sociaux, puisque, une conseillère le relève, «on leur a dit clairement qu'on ne plaçait pas». Un autre conseiller en emploi définit la question comme suit : «On n'est pas des assistants sociaux, mais on fait du travail d'assistant social». Un de ses collègues confirme en expliquant «qu'ici, on fait du social de toute

façon. Cela a été un leurre de dire qu'au RMCAS on est collé au monde professionnels.

Structurer la demande des usagers : les outils

A partir de là, l'objectif de leur travail est d'essayer d'évaluer les besoins des usagers, d'aider à formuler et à structurer leur demande pour finalement voir comment y répondre. L'idée majoritairement défendue est, comme l'explique une interlocutrice, *«de prendre les gens là où ils sont, de pratiquer une politique des petits pas. Souvent, je propose, je dynamise. Après, les gens, ils prennent ou ils prennent pas, ça leur appartient»*. Pour un autre conseiller en emploi, son rôle *«c'est d'essayer de trouver les meilleures conditions d'épanouissement. Alors, ça peut être des cours, une activité, du repos, régler des problèmes familiaux ou trouver un logement. Il y a des choses plus importantes que seulement trouver une contre-prestation.»*

La mission des conseillers en emploi ainsi formulée pose la question des moyens et des outils à leur disposition pour la remplir. Les personnes directement responsables du travail des conseillers en emploi, à un moment donné ou à un autre du processus de mise en place du service, soulignent l'importance qu'elles accordaient à la formation de ces derniers à leur nouvelle tâche. Concrètement, cela signifiait qu'il fallait que chaque conseiller en emploi soit formé aux divers outils issus des méthodes de travail visant la réinsertion tant sociale que professionnelle et dont le but est de favoriser la réalisation d'un travail par objectifs (bilan social et/ou professionnel, contrat, fixation d'objectifs, etc.).

Le but était que chaque conseiller se sente à l'aise avec les outils à disposition et développés par le service. Néanmoins, si ceux-ci devaient guider la prise en charge de certaines situations, il n'était pas question d'y recourir de manière systématique. Il ne s'agissait pas en effet d'instaurer une conception du travail uniformisée ou trop formalisée, le principe défendu étant, selon un des responsables interrogés, que *«trop de formalisme, ça a peut-être aussi quelque chose qui détruit autant que ça construit»* et qu'il s'agit plutôt *«de voir en bonne intelligence, en fonction de la personne, ce que le conseiller peut utiliser ou pas.»* Il ajoute : *«On s'était vraiment dit qu'on travaille sur l'individuel et donc qu'il faut travailler un peu finement.»*

En réalité, les conseillers en emploi expliquent qu'au début du RMCAS ils n'avaient pas beaucoup d'outils à disposition, mais que la situation s'est modifiée progressivement. Des cours de méthodologie ont été proposés, devant mener à une plus forte formalisation de leur travail, et un guide de procédure a également été élaboré.

Une conseillère a toutefois fait part de son désir de pouvoir disposer, pour les situations d'usagers les plus difficiles, d'une supervision comme c'est le cas pour les assistants sociaux. Elle explique que les conseillers en ont demandée une sans succès dans la mesure où ces derniers ne sont précisément pas des assistants sociaux. Elle relève ainsi, une fois encore la contradiction de leur statut, à savoir *«qu'on n'est pas des assistants sociaux, mais on fait un travail d'assistant social, mais on n'est pas reconnu ni remercié pour ça, sauf par le client et ça a son importance. On fait beaucoup de social alors qu'on n'a pas les compétences. Surtout, on n'est pas reconnu par les assistants sociaux.»*

6.2. Les outils de la prise en charge des usagers : de la difficulté de formaliser le travail social aux pratiques des conseillers en emploi

Une des difficultés d'application du RMCAS tient au décalage entre le profil attendu de la population à laquelle était destiné le dispositif et les caractéristiques effectives des usagers du RMCAS. Nous mettrons ici en évidence les attentes des usagers en relation avec leur profil et la manière dont les conseillers en emploi ont organisé leur prise en charge, en particulier l'usage qu'ils font des outils propres au travail d'accompagnement social.

6.2.1. La prise en charge des usagers : les attentes

Le point de vue sur l'évolution du profil des usagers est variable selon les conseillers en emploi rencontrés. Pour quelques-uns, le profil des usagers ne s'est pas modifié au cours des six dernières années, alors que pour d'autres ces derniers présentent des caractéristiques qui attestent d'un éloignement de plus en plus net d'une perspective de réinsertion professionnelle.

Un de nos interlocuteurs relève l'incidence que la révision de la LACI, intervenue en 1997, a eu sur le profil des bénéficiaires du RMCAS. En effet, avant 1997, les chômeurs avaient droit à 170 jours d'indemnités, durée après laquelle ils effectuaient trois mois d'emploi temporaire, mais sans possibilité de recréation de droit à l'assurance-chômage. A partir de 1997, dans le cadre de la nouvelle loi sur le chômage, le nombre de jours indemnités passa de 170 à 400. Après, ces 400 jours, le chômeur se trouvait placé en emploi temporaire pour une période de deux ans, emploi qui cette fois-ci, lui permettait de recréer un droit, de 400 jours, au chômage. Toujours selon notre interlocuteur, le résultat de l'introduction de la nouvelle LACI eut donc comme conséquence, sur le profil des usagers, qu'avant 1997, ils arrivaient dans le service après avoir connu moins d'une année de chômage, contre cinq après 1997. Cet allongement de la période sans emploi prêterait ainsi fortement, selon ce conseiller, les possibilités des bénéficiaires de regagner le marché de l'emploi. En outre, la situation économique, ayant connu une embellie depuis quelques années, les personnes étant actuellement au bénéfice du RMCAS sont considérées par l'ensemble des conseillers en emploi comme des personnes très éloignées de marché du travail.

Une population de plus en plus éloignée du marché du travail...

La population actuellement au RMCAS est décrite comme fragilisée, exclue, connaissant de grandes difficultés sociales d'où il s'ensuit qu'elle reste longtemps dans le dispositif. Un de nos interlocuteurs considère que les personnes qui arrivaient au RMCAS dans les premières années de la mise en service du dispositif connaissaient un chômage structurel dont ils faisaient les frais, alors que maintenant les causes semblent plus largement relever d'une problématique individuelle. Il précise cependant qu'il ne saurait dire si les usagers actuels du RMCAS présentent à la base une fragilité particulière qui les a menés au chômage de longue durée ou bien si, inversement, c'est la situation de chômage qui a fragilisé ces derniers.

Concernant toujours le profil des usagers, une des conseillères en emploi considère même que dorénavant ceux-ci présentent les mêmes caractéristiques que les bénéficiaires pris en charge par l'assistance publique, point de vue confirmé par un de ses collègues. Il nuance toutefois le propos en précisant que les bénéficiaires souffrant de problèmes de dépendance ne peuvent être suivis par le service du RMCAS. Il explique d'ailleurs que certains usagers demandent d'eux-mêmes à être adressés à un CASS (centre d'action sociale et de santé) estimant que le mode de gestion du RMCAS est trop strict pour eux en raison du mode de paiement versé mensuellement, de la contre-prestation à réaliser, ainsi que des recherches d'emploi et du timbrage à effectuer régulièrement.

... mais avec des attentes bien définies

Pour ce qui est des attentes formulées par les usagers au moment de leur arrivée au RMCAS, l'ensemble des conseillers en emploi rencontrés évoquent la même priorité : la nécessité de disposer d'un revenu financier. Ensuite, l'attente la plus exprimée est celle du travail. Comme le dit un conseiller en emploi, *«toute personne qui n'a pas un emploi va demander un emploi»*. Une de ses collègues souligne la force que représente toujours la valeur travail en termes d'identité personnelle et de valorisation, par le salaire, de l'activité effectuée, le lien entre ces deux aspects restant très important. Retrouver un emploi équivaldrait pour la majorité des bénéficiaires à la possibilité de résoudre toutes leurs difficultés.

Le problème des usagers du RMCAS réside dès lors dans le fait, selon nos interlocuteurs, que la fragilisation qu'ils ont connue a entraîné une perte de confiance et d'estime d'eux-mêmes qui se traduit par une peur du travail, une absence d'énergie qui rend ambiguë et complexe toute recherche d'emploi, les usagers pouvant aller jusqu'à se «saborder» dans les entretiens d'embauche.

Une petite partie des usagers, selon certains de nos interlocuteurs, ose exprimer, une fois que ces derniers se sentent en confiance dans la relation avec leur conseiller, le désir de faire une pause, de s'arrêter un moment. Dans ces cas-là, une suspension des recherches d'emploi peut être décidée par les conseillers. Elle est vécue comme un soulagement par les usagers.

Certains usagers, principalement lorsqu'ils sont proches de l'âge de la retraite, renoncent à se projeter dans une perspective de travail. Leur demande est alors celle de retrouver une occupation, l'inactivité leur pesant, d'autant plus qu'il s'agit majoritairement de personnes ayant beaucoup travaillé et pour qui le travail représente une valeur essentielle de leur vie.

Le RMCAS vise à encourager pour chaque usager l'élaboration d'un projet de réinsertion. Sur ce point, la situation se présente de manière variable d'une personne à l'autre, comme l'explique une de nos interlocutrices : *«certains ont des idées bien précises, pour d'autres, on a l'impression qu'il faut les pousser, les secouer, mais ça dépend vraiment, c'est très vague, très large.»* Elle ajoute qu'il existe également des usagers qui surestiment fortement leurs compétences, qui expriment des aspirations trop élevées en regard de leur situation. Les artistes travaillant dans le cinéma ou le théâtre constituent la catégorie d'usagers, selon un des conseillers en emploi, qui répond le plus à une logique de construction de projets, ceux-ci se situant généralement hors de l'offre de contre-prestation du service.

En conclusion de leur propos sur le profil des usagers qu'ils prennent en charge, les conseillers estiment que le futur RMR sera mieux adapté aux caractéristiques de la population du RMCAS en raison de la place plus importante qui devrait être accordée au suivi social.

6.2.2. La prise en charge des usagers : une relation plus partenariale, mais un travail peu formalisé

Le RMCAS est conçu comme un dispositif de politique active d'insertion qui instaure une relation de droit et de devoir entre les usagers et les pouvoirs publics qui se traduit par une relation plus partenariale entre l'usager et le conseiller en emploi qu'entre l'usager et l'assistant social dans le cadre de l'assistance publique.

Dans ce contexte, la question est de savoir, au-delà des objectifs assignés à leur fonction et de l'esprit général dans lequel ils l'exécutent, quelles sont les pratiques de travail concrètes des conseillers en emploi. La mise sur pied d'un projet de contre-prestation en vue de l'élaboration d'une trajectoire possible pour l'usager suppose en effet l'utilisation d'outils et de méthodes (travail par objectif, bilan, contrat, évaluation) devant faciliter l'identification des problèmes et les manières d'y répondre.

Les conseillers en emploi, surtout ceux ayant eu une expérience de l'assistance publique, confirment l'existence d'une relation plus partenariale avec leurs clients. Un changement est réellement intervenu et le principe de négociation qui s'ensuit est interprété comme un aspect appréciable par les deux parties.

Concernant leurs méthodes de travail, tous les conseillers en emploi que nous avons interrogés s'accordent pour dire qu'elles sont peu formalisées et que chacun développe sa manière de faire, leur fonction leur laissant une part importante d'autonomie, ainsi qu'une grande marge de manœuvre, caractéristiques dont ils estiment qu'elles font l'intérêt même de leur travail.

Plus précisément, les conseillers en emploi expliquent qu'au début du RMCAS, ils n'avaient pas beaucoup d'outils à disposition. La situation s'est modifiée au fur et à mesure de la mise en place du service avec l'introduction de cours de méthodologie et la définition d'outils développés à l'interne devant mener à une plus grande formalisation de leur travail. Un guide de procédure a également été élaboré.

Si nos interlocuteurs reconnaissent que des repères pour assurer une équité de traitement s'imposent et que la loi constitue un cadre contraignant, dans la mesure où, comme le dit une conseillère en emploi, *«tant qu'il y a la loi, on peut être hors la loi»*, ils admettent cependant que leur travail est très pragmatique et individualisé. Pour tous, il s'agit de mettre l'usager au centre de leurs démarches, de considérer la personne avant tout. Cette manière de considérer leur travail ne signifie pas qu'ils soient opposés à tout principe de formalisation, bien au contraire, seulement ils craignent les risques qui peuvent découler d'une application trop systématique de l'uniformisation des pratiques de prise en charge des usagers.

Les conseillers estiment que des outils doivent exister pour ceux qui le souhaitent, qu'une palette très large soit disponible, mais que leur utilisation dépende en priorité du type de travail à mener avec chaque usager. La formalisation se prête mal au domaine social et ne correspond pas, selon certains conseillers, à tous les usagers. Nos interlocuteurs en

appellent ainsi à un recours facultatif aux outils à disposition et à une souplesse en matière de formalisation de leur travail au risque de se retrouver, selon un conseiller, dans «*un monde kafkaïen*».

6.2.3. Les outils de prise en charge : une faible utilisation

Le travail des conseillers en emploi relève ainsi, à l'heure actuelle, plus de pratiques individuelles que de pratiques formalisées communes à l'ensemble des collaborateurs du service. La question est de savoir dès lors plus comment les conseillers en emploi organisent la prise en charge des usagers. En particulier, quelle est l'utilisation des outils propres au travail d'accompagnement social : le travail par objectifs, le bilan, le contrat, l'évaluation.

Le bilan

Un formulaire de bilan de compétences a été élaboré par le service en vue de définir une contre-prestation. Celui-ci n'est cependant presque pas utilisé, si ce n'est de manière «*sommaire et grossière*», comme l'explique une conseillère. Au moment de l'arrivée des usagers au RMCAS, certains conseillers en emploi préfèrent adresser leurs usagers à des structures plus à même d'effectuer de manière professionnelle des bilans (CEBIG, ARVA ou bien la mesure de portfolio proposée à l'interne du service). D'autres conseillers expliquent qu'ils ne font pas de bilan à proprement dit, mais travaillent sur la notion de désir du bénéficiaire pour construire un projet.

Le seul bilan pratiqué par l'ensemble des conseillers en emploi est celui qui doit être effectué au moment du renouvellement annuel du droit au RMCAS. A nouveau, le service a élaboré un document à cet effet, mais dont l'utilisation se perd apparemment de plus en plus. Cette étape se résume ainsi le plus souvent à une procédure très routinière surtout lorsque les usagers sont au RMCAS depuis plusieurs années.

Le contrat

Les conseillers en emploi considèrent que le principe du contrat, oral ou écrit, est un outil dont l'effet peut être tout à fait positif. Selon un de nos interlocuteurs, il témoignerait d'un changement de statut de l'utilisateur même si celui-ci est jugé discutable. Au-delà de cette affirmation de principe, l'outil «*contrat*» n'est quasiment pas utilisé. Le seul contrat existant est celui qui est conclu entre le conseiller en emploi et le lieu de contre-prestation. Il se présente de manière très technique, désignant le lieu, le nombre d'heures et la dénomination du poste.

Les conseillers responsables de l'offre de contre-prestation et de la relation avec les lieux de contre-prestation relèvent la nécessité d'introduire un contrat entre l'utilisateur et le lieu de contre-prestation dans le but de généraliser un véritable travail par objectifs. Ce contrat lierait l'utilisateur, le responsable du lieu de contre-prestation, mais aussi le conseiller en emploi et serait dans l'idéal réactualisé régulièrement lors d'évaluation tripartites.

Le travail par objectifs

Les conseillers en emploi approuvent le principe d'un travail par objectifs. Ils considèrent que c'est une démarche intéressante, certains regrettant de ne pas avoir plus de temps pour le mener à bien.

Actuellement, un travail de fixation d'objectifs ne s'effectue qu'autour de la contre-prestation. Cette pratique n'est cependant pas généralisée. Lorsqu'elle intervient, il s'agit d'établir un échéancier qui comprend des évaluations à trois, à savoir le responsable du lieu de contre-prestation, le conseiller en emploi et l'usager. Selon une des conseillères en emploi, la plupart du temps, les objectifs ne sont pas vraiment formalisés, mais énoncés uniquement oralement. Quant au contenu des objectifs, ils renvoient davantage aux conditions d'accueil du lieu, tel que respect de l'horaire, etc. qu'au contenu même de l'activité compensatoire.

Néanmoins, pour une partie importante de la population du RMCAS, les conseillers en emploi déclarent que le travail par objectifs est très problématique à réaliser en raison des difficultés de nombreux bénéficiaires à se projeter dans l'avenir, à envisager le long terme. Dans ces conditions, la formulation d'un projet devient complexe. Les conseillers en emploi disent dès lors tenter de reconstruire des éléments de trajectoire, de procéder par petites étapes. Nous avons vu que la contre-prestation peut ainsi se limiter à des actes très quotidiens, tels que de régler des problèmes administratifs ou de se rendre chez le médecin.

L'évaluation des contre-prestations

L'évaluation de la contre-prestation suivie par un usager n'est pas systématiquement effectuée. Lorsqu'elle intervient, elle se déroule en général sur le lieu de contre-prestation, que ce soit avec ou sans la présence du conseiller en emploi. Un des conseillers rencontrés s'interroge néanmoins sur la définition et la pertinence d'une telle procédure, *« parce que pouvoir dire à un moment donné que j'ai atteints la cote de 100 sur l'échelle de l'employabilité et puis m'entendre dire que de toute manière il n'y a pas de travail pour moi, très honnêtement, je ne sais pas à quoi ça servira! »*

Finalement, en matière de suivi de l'usager par son conseiller, nos interlocuteurs décrivent des pratiques très diversifiées. Beaucoup expliquent que la consigne voudrait qu'ils rencontrent les bénéficiaires une fois toutes les six semaines, mais que leur application est plus souple et dépend beaucoup de la situation de l'usager. Cela peut ainsi aller d'une fois par semaine à une, deux fois par année. Entre temps, la communication peut se faire par téléphone. Plusieurs conseillers estiment ne pas vouloir convoquer leurs usagers sans motif.

Une directive préconise que les dossiers des usagers changent de conseillers en emploi après une durée de deux ans. Nos interlocuteurs considèrent que ce principe de transfert est une bonne chose, à condition toutefois qu'il ne soit pas appliqué de manière trop rigide. Certains regrettent le côté systématique de la procédure. Précisons que cette pratique a été abandonnée dans l'attente de l'introduction prochaine du RMR.

6.3. La contre-prestation : une efficacité plus sociale que professionnelle

Face à la population du RMCAS, décrite comme étant majoritairement très éloignée de l'emploi, la question est de connaître le point de vue des divers conseillers en emploi du service sur la contre-prestation.

6.3.1. Une obligation dont le principe est interprété de plus en plus largement

La première fonction de la contre-prestation, à savoir l'obligation d'effectuer « en principe » une contrepartie en échange d'une prestation financière est diversement appréciée. Pour certains conseillers en emploi, l'obligation ne fait pas sens. Si elle a été instaurée, selon un de nos interlocuteurs, c'est qu'il reste inconcevable et pour le politique et pour la majorité des citoyens d'allouer une prestation financière sans contrepartie. Ce serait aller trop loin dans la direction d'une allocation universelle, alors même, qu'à ses yeux, celle-ci représente, dans les circonstances économiques actuelles, la solution. Il estime surtout que la contre-prestation devrait ainsi constituer une possibilité, mais non une obligation.

Un de ses collègues considère, au contraire, qu'il est essentiel de maintenir l'obligation d'une contre-prestation, à condition que celle-ci puisse être comprise dans un sens très large. La non-obligation introduirait, selon lui, un système d'allocation universelle condamnable dans la mesure où elle consacrerait l'instauration d'une société à deux vitesses, avec d'un côté, ceux qui ont du travail et un salaire, qui participent à la construction de la société, de l'autre, ceux qui touchent un minimum, mais se trouvent exclus de cette même société. Il précise cependant que si, formellement, le refus d'effectuer une contre-prestation entraîne l'arrêt du droit au RMCAS, il n'a jamais pratiqué cette logique pour la raison qu'il pense qu'un article de loi qui commence par « en principe » est un article de loi inapplicable.

Une autre conseillère en emploi explique que le caractère obligatoire, même s'il est moins fortement affirmé avec les années, clarifie mieux l'exigence de contre-prestation que s'il fallait la présenter comme un outil de réinsertion, les usagers ne partageant souvent guère ce point de vue. Poser a priori une obligation légale lui paraît plus honnête, même si par la suite certains bénéficiaires, toujours en raison du « en principe », n'effectueront effectivement pas de contre-prestation.

Pour ce qui est précisément du « en principe » qui nuance l'obligation d'effectuer une contre-prestation, les conseillers en emploi l'interprètent généralement de deux manières. D'une part, elle permet de faire des exceptions pour les usagers dans l'incapacité de réaliser une contre-prestation en raison de leur état de santé ou de l'angoisse que peut susciter le fait de suivre une contre-prestation. Ces usagers souvent craindraient de vivre à nouveau une situation d'échec. D'autre part, ce « en principe » est définie comme une marge de liberté qui autorise un délai variable de deux mois à une année, selon les conseillers en emploi, entre le moment de l'arrivée au RMCAS d'un usager et celui où il entre effectivement dans une logique de contre-prestation.

La deuxième fonction de la contre-prestation est de favoriser l'insertion sociale et/ou professionnelle des usagers du RMCAS. Concernant cette dimension d'insertion, les conseillers en emploi ne partagent pas tous le même point de vue. En effet, suivant l'objectif de réinsertion professionnelle ou de réinsertion sociale que lui accordent les conseillers en emploi, la contre-prestation est évaluée plus ou moins positivement. Avant

d'entrer plus en détail sur cette question, essayons de voir les interprétations que les conseillers en emploi donnent de l'attitude des usagers face à la contre-prestation que celle-ci soit comprise dans son sens de contrepartie ou comme opportunité de se réinsérer.

Tout d'abord par rapport à l'obligation d'effectuer une contrepartie, les réactions enregistrées sont variables, allant du sentiment de soulagement d'être dans une relation de «donnant-donnant» abolissant toute conception de charité, à un refus plus ou moins formulé, certaines personnes estimant être réduites à un statut d'«esclave». Entre ces deux attitudes, les usagers expriment une volonté plus ou moins marquée quant à l'idée de devoir s'engager dans une activité. Leur opinion est toutefois susceptible de se modifier lorsqu'ils sont concrètement confrontés à l'exercice d'une contre-prestation.

6.3.2. Les pratiques d'attribution : les critères

Précisons d'emblée que tous les conseillers en emploi ne semblent pas attribuer la même proportion de contre-prestation à leurs clients. Celle-ci, selon leur estimation, varie du simple au double. Le choix d'une contre-prestation s'effectue, par contre, toujours de manière négociée entre l'usager et son conseiller en emploi. Selon ces derniers, certains usagers expriment des projets alors que d'autres n'en ont pas du tout. Au-delà de la demande purement occupationnelle, demandée par beaucoup de bénéficiaires, certains mentionnent l'envie d'exercer une activité qualifiante, d'exploiter leurs connaissances, voire de les augmenter; d'autres ont des projets, par exemple dans des associations. Un type de contre-prestation qui séduit particulièrement les usagers est celui de la formation, cette dernière donnant moins l'impression, selon un des conseillers en emploi, d'effectuer une contrepartie.

Du côté des conseillers et des conseillères en emploi, le critère premier, quasi unique, d'attribution d'une contre-prestation est celui de l'envie, du désir de la personne. L'idée est, selon nos interlocuteurs, d'aller dans le sens de l'usager, de trouver avec lui ce qui va le mieux lui convenir. La contre-prestation, c'est, selon un interlocuteur, *«la possibilité d'offrir à quelqu'un de découvrir quelque chose dans sa vie qu'il n'avait jamais eu l'occasion de connaître»*. Il ajoute que *«c'est à la convenance du bénéficiaire. Pour moi, c'est comme ça que je le conçois, autrement quel sens ça a ? Sinon, on parle d'emploi, donc d'emploi qui rémunère au lance-pierres, mais heureusement on n'est pas dans cette dynamique-là.»*

Nos interlocuteurs sont unanimes pour déclarer que la satisfaction de la personne dans son projet et dans l'exercice de sa contre-prestation est primordiale et serait la seule manière d'éviter un échec, le seul moyen pour qu'il ait envie d'avancer. Pour ce faire, les conseillers, n'hésitent pas, s'il le faut, à prendre le temps d'envisager différentes pistes pour proposer finalement l'activité la plus adéquate ou la plus attrayante.

L'âge constitue un critère d'orientation important. Les conseillers en emploi expliquent en effet travailler différemment selon l'âge de l'usager auquel ils sont confrontés, dans la mesure où ce facteur met les personnes à des distances plus ou moins éloignées du monde du travail. La rupture de trajectoire est de ce fait moins facilement envisagée pour une personne jeune que pour une personne âgée, l'objectif de réinsertion professionnelle devant être maintenu, fût-ce à long terme, pour cette catégorie d'âge. Avec les jeunes, les conseillers en emploi encouragent des projets de contre-prestation en continuité de leur expérience passée. Concrètement, cela signifie, comme le décrit une conseillère en emploi, qu'*«avec les jeunes, elle prend le risque de les dynamiser»*. Pour une autre, cela équivaut à proposer à l'usager en question de suivre une formation.

La situation se présente par contre différemment pour les usagers proches de la retraite pour qui la contre-prestation s'inscrit la plupart du temps dans une logique d'occupation. Cette situation se justifie d'autant plus que la population âgée du RMCAS est également celle pour qui le travail, souvent manuel et effectué pendant de longues années, a constitué le repère principal de l'activité quotidienne. Dans ce contexte, la contre-prestation est souvent vécue comme un travail qui permet de construire un pont vers l'AVS.

Un autre critère pouvant orienter le choix de la contre-prestation est celui du degré d'isolement de la personne. Beaucoup d'usagers sont en effet décrits comme ayant extrêmement peu de contacts sociaux. Dans ces cas là, les conseillers expriment une tendance à les envoyer dans un lieu de contre-prestation collectif, pour qu'ils se recréent des liens et un réseau de sociabilité.

6.3.3. Les effets des contre-prestations : une efficacité plus sociale que professionnelle

De manière générale, l'objectif fixé à une contre-prestation est social. Le but est de retrouver un rythme, un horaire, des repères dans l'organisation quotidienne, ainsi que de développer des liens sociaux. Cette approche est majoritairement évoquée et valorisée en tant que dimension essentielle et prioritaire d'une démarche de réinsertion quelle qu'elle soit. Un conseiller en emploi estime que la contre-prestation, *« c'est d'abord un projet de reprise de rythme, de contact et pas de qualification en vue d'un projet professionnel. J'accorde de l'importance à tous les aspects qu'on acquiert »*.

Lorsque l'objectif professionnel est envisagé, une contre-prestation ou une formation sous forme de cours peuvent y répondre. Les points de vue sur les possibilités de qualification professionnelles de la contre-prestation dans le cadre du RMCAS sont divergents d'un conseiller à un autre. Pour mieux cerner les opinions en présence, essayons de voir, au-delà des objectifs attribués à une contre-prestation et de la satisfaction que les personnes peuvent en retirer, les intérêts que les conseillers y trouvent en terme de plus-value pour leurs usagers.

Une plus-value pour les usagers...

Après six années d'expérience, certains conseillers, parmi ceux pour qui l'objectif prioritaire du RMCAS devrait rester la réinsertion professionnelle, ont développé un point de vue assez critique sur les possibilités réelles d'un retour à l'emploi par le biais de la contre-prestation. D'autres, plus nuancés et travaillant dans une perspective à dominante socioprofessionnelle, y voient des effets très concrets, estimant, comme le fait remarquer un de nos interlocuteurs, que *« la contre-prestation, on peut y trouver des aspects tout à fait positifs et d'autres très pervers »*.

Un des conseillers que nous avons rencontrés exprime un avis tout à fait favorable à la contre-prestation, comme en témoignent ses propos : *« La contre-prestation, c'est l'outil auquel j'adhère complètement, enfin, il faut voir comment il est utilisé, mais c'est la contre-prestation qui permet de donner un fil conducteur, un continuum à toutes les mesures. C'est un peu la rivière et c'est le courant, parce qu'il y a du courant continu dans ces contre-prestations. Et puis, il peut y avoir des étincelles à gauche et à droite qui sont des mesures ponctuelles, mais qui s'inscrivent dans une logique. J'essaie de faire coïncider l'une et l'autre »*. Il poursuit en expliquant : *« Je mets l'accent sur la contre-prestation comme une démarche préalable, mais nécessaire, que je considère très utile et nécessaire à la réinsertion professionnelle en essayant de poser des objectifs »*.

Pour lui, l'élément qui plaide en faveur de la contre-prestation est la confrontation directe qu'elle permet avec le monde du travail, à savoir les contraintes, mais également l'opportunité de se créer un réseau qui peut faciliter, par la suite, l'insertion concrète, sous forme de poste salarié, de l'usager. Il souligne cependant que le travail de recherche d'emploi et d'élaboration de CV doit continuer de se faire en parallèle. La contre-prestation permet de répondre, toujours selon ce même interlocuteur, à plusieurs objectifs, tant sociaux que professionnels, ces deux aspects devant toujours être considérés conjointement. Ce conseiller attribue en outre à la contre-prestation l'avantage d'évaluer la situation de l'usager plus facilement que dans son bureau.

Cet aspect de mise en conditions pratiques que permet la contre-prestation est présenté comme un atout par une autre conseillère en emploi pour qui cette dernière fait alors office de test pour évaluer les compétences, la motivation, voire la disponibilité - en cas de soupçon d'un travail au noir - de l'usager ou encore pour mettre en évidence des problèmes de comportement que les gens ne reconnaissent pas.

Le caractère de test de la contre-prestation peut également être envisagé dans le cas où un usager souhaite se réorienter professionnellement par le biais d'une formation, en expérimentant d'abord pratiquement le domaine qui l'intéresse.

Bon nombre de conseillers en emploi que nous avons interrogés considèrent ainsi que la contre-prestation est un outil parmi d'autres, mais qu'il ne répond de loin pas aux attentes initiales de réinsertion dans le monde du travail formulées dans le cadre du dispositif du RMCAS.

Pour la majorité des conseillers, les aspects positifs de la contre-prestation sont donc surtout liées à la dimension sociale de la réinsertion. Ils n'excluent pas que dans certains cas, celle-ci peut favoriser la réinsertion professionnelle, l'objectif social se positionnant alors comme préalable à un objectif professionnel, voire intervenant parallèlement, dans la mesure où une même contre-prestation peut répondre selon les conseillers en emploi à plusieurs objectifs. En terme professionnel, la contre-prestation permet en particulier de montrer, dans un CV, que la personne est restée en activité.

Le succès en termes d'insertion sociale que favorise la contre-prestation tient, selon les conseillers en emploi, à ce qu'elle évite la dégradation des conditions d'existence en favorisant la reprise d'un rythme de vie, en donnant un sentiment d'utilité et de responsabilité aux usagers. En effet, pour beaucoup d'usagers, l'activité exercée mime des conditions de travail et souvent ils la présentent, à l'extérieur, comme un emploi même s'ils restent conscients que les deux situations ne sont pas équivalentes, l'essentiel, à savoir la reconnaissance par le salaire, faisant défaut dans le cadre de l'activité compensatoire.

Des points de vue critiques...

Les points de vue développés par certains conseillers en emploi sont assez critiques quant aux possibilités de réinsertion offertes par la contre-prestation. Plusieurs, parmi ces derniers, affirment toutefois que cette opinion négative et surtout désabusée n'existait pas pour eux a priori, bien au contraire. La désillusion n'est intervenue qu'au fur et à mesure de l'expérience et au vu du faible taux de sortie vers l'emploi.

Ainsi, la contre-prestation est désignée, par une des personnes rencontrées, comme étant «une voie de garage», qui en dehors de la dimension sociale, n'apporte rien. Elle considère que le principe de la contre-prestation est

intéressant, mais que concrètement, elle n'est, en terme professionnel, d'aucune efficacité. De manière générale, le caractère insuffisamment qualifiant constitue une critique récurrente adressée à la contre-prestation. Ce jugement ne veut pas dire qu'aucune contre-prestation n'offre de dimension qualifiante, mais que lorsque c'est le cas, elle ne permet que rarement à l'usager de retrouver du travail. La contre-prestation n'a donc pas, selon la majeure partie des conseillers, tenue ses promesses par rapport à la fonction de «*tremplin*», vers le marché de l'emploi, qu'elle devait remplir.

Les seules contre-prestations où tous les conseillers en emploi s'accordent pour leur reconnaître une dimension qualifiante sont celles effectuées dans le cadre de certains services de l'Etat, ainsi que, mais dans une moindre mesure, dans certaines associations à but non lucratif. Les conseillers sont toutefois unanimes sur le constat que ces contre-prestations devraient être transformées en postes salariés. Autrement dit, les conseillers en emploi estiment que plusieurs postes de contre-prestation occupés par des usagers du RMCAS ne constituent pas une force d'appoint, mais sont indispensables au bon fonctionnement du lieu où ils travaillent.

Lorsqu'ils soulèvent cette question auprès des responsables des postes concernés, les conseillers rapportent que la réponse qui leur est faite est l'absence de budget pour engager les usagers du RMCAS. Tous se disent absolument scandalisés par ces pratiques, d'autant plus lorsqu'ils apprennent que dans certains cas où un financement a pu être dégagé, une autre personne que l'usager en place a été engagée en raison d'un niveau de qualification supérieur.

Une conseillère en emploi s'exprime comme suit sur le sujet : *«Les personnes du RMCAS ne sont pas là pour combler des trous. Elles n'ont pas à payer la mauvaise gestion du lieu, Etat ou autre. Donc il faudrait dire «vous avez une personne pendant une année et puis après il faut trouver un budget». Ce qu'on aimerait, c'est refuser de mettre des personnes à certains postes de l'Etat. Dès que c'est qualifiant, ça devrait être payé.»* Précisons qu'une des personnes responsables de l'élaboration et de la mise en oeuvre du RMCAS dénonçait ce type de pratique en déclarant : *«L'Etat a diminué ses postes à cause de la crise des finances publiques et engagé plein de monde du RMCAS. On sait très bien qu'il y a des services à l'Etat qui ne tourneraient pas sans RMCAS.»* Les conseillers en emploi sont d'autant plus révoltés contre ce procédé que c'est la même caisse qui paie les prestations financières des usagers et les postes de l'Etat.

Toujours au chapitre des difficultés liées au statut, une autre conseillère dénonce certains lieux de contre-prestation qui, selon elle, *«donnent l'illusion aux usagers que s'ils trouvent un budget, ils les engageront. Parfois, c'est très dur à gérer, les gens ont l'impression de ne plus rien valoir lorsque cela ne se passe pas.»* Ce risque, les conseillers essaient de l'éviter au maximum, en prévenant les usagers que la contre-prestation ne va pas déboucher sur un emploi. Mais ces mises en garde ne seraient souvent pas entendues, les usagers restent convaincus qu'en travaillant les contacts interpersonnels dans une logique de réseau et qu'en faisant leurs preuves, ils pourront décrocher un emploi dans le lieu qui les accueille.

Un autre point relevé dans ce même registre par certains conseillers en emploi tient à la tendance de certains responsables de lieux de contre-prestation à surévaluer les compétences des personnes dont ils ont la charge, les maintenant par là dans des perspectives professionnelles illusoire qui rendent ainsi difficile, pour les conseillers en emploi, la mise en place de projets plus modestes, mais, à leurs yeux, plus réalistes.

La critique générale de la dimension peu qualifiante des contre-prestation est argumentée, par les conseillers en emploi, par le type d'activité proposées, mais également par la qualité de l'encadrement de ces activités. Tous estiment que cet élément influence de manière considérable les compétences que les usagers peuvent acquérir dans le cadre de la contre-prestation.

En effet, le type d'encadrement proposé dans les contre-prestations est jugé de manière très variable d'un lieu à un autre, puisqu'il peut aller, selon les propos tenus par les conseillers en emploi, «*de tout à rien*». Certains endroits proposent ainsi des encadrements très structurés, alors que les usagers peuvent se retrouver seuls dans d'autres. Les lieux collectifs, qui réunissent plusieurs usagers dans une même contre-prestation, proposent de manière générale un encadrement plus soutenu, mais la règle n'est pas absolue.

Un des conseillers que nous avons rencontrés rappelle que l'encadrement constitue pourtant un des termes du contrat de principe conclu entre le lieu de contre-prestation et l'usager, à savoir que l'usager fournit son travail et le lieu de contre-prestation un encadrement. Cet échange signifie que ce dernier peut exprimer des attentes professionnelles à l'égard de l'usager du RMCAS, mais en montrant une compréhension pour la situation de la personne, c'est-à-dire que le même degré de responsabilité ne peut être exigé que pour une personne salariée. Il précise l'ambiguïté de la tâche en expliquant que «*la contre-prestation doit, selon moi, simuler un maximum les conditions de travail, mais pas non plus que ce soit de véritables relations de travail, car c'est quand même une personne qui vient rendre service*». Si certains lieux partagent cette idée d'insertion, d'autres n'ont pas du tout développé, selon plusieurs conseillers, de fibre sociale. Certains lieux de contre-prestation ont d'ailleurs renoncé à accueillir des usagers jugeant l'encadrement de ces derniers trop lourds.

Le problème qui se pose en effet est celui de l'équilibre à établir entre les intérêts de l'usager et ceux des lieux de contre-prestations, ces derniers restant soumis à leurs propres objectifs de fonctionnement. De manière générale, les conseillers en emploi que nous avons rencontrés, s'accordent pour dire que l'encadrement proposé dans les divers lieux est relativement individualisé.

Ce qui pose surtout problème, une fois encore, c'est le manque, dans certains lieux, d'un encadrement professionnel. Une des conseillère en emploi relève que «*les postes devraient être mieux précisés. Moi, j'attends plus un encadrement au niveau professionnel qu'au niveau social. Au niveau social, à la limite, on est là pour faire tout ce qui est côté social, paperasses, factures, tout ça. C'est pas au lieu de contre-prestation de s'occuper de ça*».

6.3.4. La durée de la contre-prestation : un problème non résolu, mais un enjeu d'efficacité

A part l'encadrement, un autre aspect, présenté par nos interlocuteurs comme un élément qui préterite le processus de requalification des usagers du RMCAS, est celui de la durée de la contre-prestation. Cette question pose réellement problème dans la mesure où une des manières d'atteindre l'objectif de réinsertion professionnelle défendue par les concepteurs du RMCAS consistait à offrir aux usagers une succession de contre-prestations dont les exigences iraient en augmentant jusqu'à ce qu'ils soient en mesure de faire le pas de regagner le marché de l'emploi.

Or, selon les conseillers en emploi, les usagers restent plusieurs années, parfois jusqu'à cinq, six ans, dans une même contre-prestation ce qui fait dire à un conseiller qu'il existe des «fonctionnaires du RMCAS». La conséquence d'un tel phénomène est une routinisation, une installation dans un système. La dynamique initiée par la mise en contre-prestation s'essouffle ainsi, avec comme effet pervers, que l'insertion devient un état et non plus comme prévu une progression par étapes dans le cadre d'un processus.

Cette question de la durée est également une des préoccupations majeures de la direction du service du RMCAS. Elle ne peut néanmoins pas se résoudre simplement en limitant la durée passée dans une contre-prestation, même si c'est la tendance vers laquelle les collaborateurs du RMCAS pensent qu'il faudra aller.

En effet, si la trop longue durée d'une contre-prestation représente, selon certains, le piège à éviter, celle-ci ne devant pas représenter une fin en soi, poser un temps limité peut constituer une pression contre-productive pour l'usager. Si les objectifs assignés à la contre-prestation ne sont pas atteints à l'échéance fixée, l'usager pourrait à nouveau être confronté à une situation d'échec dommageable à sa volonté de réinsertion.

Il s'agit donc, pour les conseillers en emploi, d'évaluer les modalités qui présentent le plus d'avantage pour l'usager. Ils expliquent que pour les usagers conscients, notamment en raison de leur âge, qu'ils ne pourront pas retrouver du travail, la contre-prestation est devenue leur mode de vie. Elle leur permet «de jouer à travailler» ce qu'il leur suffit pour n'avoir aucune envie de changer de lieu. C'est le cas pour les personnes proches de la retraite pour lesquelles l'activité exercée constitue un pont vers l'AVS et qui se disent, au vu des circonstances, satisfaite de leur contre-prestation.

Mais quel que soit l'âge, les usagers ont une grande peine à changer leurs habitudes, à se redynamiser, d'autant plus lorsque le responsable du lieu de contre-prestation se dit satisfait de leur travail, ne les encourageant ainsi pas à chercher ailleurs.

Les conseillers en emploi sont donc conscients qu'imposer un changement représentera pour les usagers une rupture de plus dans la trajectoire de personnes qui en ont connues plusieurs et les ont mal vécues. La solution consiste à préparer ce processus et surtout que le conseiller soit à même d'offrir autant, voire plus, pour faire accepter un changement de contre-prestation. En outre, les conseillers rappellent que l'installation dans un lieu de contre-prestation, la routinisation de l'activité offrent un aspect de sécurité non négligeable pour des personnes ayant perdu leurs repères. Comme le résume un des conseillers que nous avons rencontré : *«Changer pour éviter la routine ? Est-ce que s'installer, c'est se couper du monde du travail ou est-ce que je m'installe, parce que je suis coupé du monde du travail ? Si on vise une progression, c'est sûr que s'installer va couper cette dynamique. Mais d'un autre côté, si c'est l'insatisfaction qui engendre le changement, du moment que je suis satisfait, pourquoi est-ce que je voudrais changer ?»* Finalement, il s'interroge, si la contre-prestation ne doit répondre qu'à un objectif de contrepartie, pourquoi en changer ? Pour une des conseillère, la durée de la contre-prestation dépend de la priorité que l'on met, à savoir si l'on fait passer en premier l'individu, l'insertion ou la loi.

Les conseillers définissent le problème de la durée de la contre-prestation comme complexe, d'autant plus que si l'installation dans un lieu peut apporter des avantages aux usagers, l'aspect illimité en gêne plus d'un, en raison du statut de non-salarié dans lequel ces derniers sont maintenus. Ainsi, sans défendre une formalisation trop rigide de la question, les

conseillers disent vouloir limiter la durée des contre-prestations, surtout pour les jeunes, à deux ou trois ans.

Précisons toutefois que si le changement de contre-prestation n'est pas habituel, il peut arriver. Un conseiller en emploi relève que des usagers sont passés d'une contre-prestation à une autre, dans une logique de progression, chacune présentant un niveau de difficulté plus important que la précédente permettant l'acquisition de compétences et de savoir-faire, pour finalement retrouver du travail. L'enchaînement de contre-prestations pourrait ainsi se faire sans problème, selon un autre de nos interlocuteurs, mais sans qu'il y ait cependant l'idée d'une articulation entre elles.

6.3.5. L'offre de contre-prestations : un bilan globalement positif, mais une insuffisance de connexion avec le marché de l'emploi

Pour conclure sur la question de la contre-prestation, venons-en aux points de vue qu'expriment nos interlocuteurs sur l'offre à disposition en la matière.

L'offre de contre-prestation est globalement jugée bonne, diversifiée et suffisante que ce soit qualitativement ou quantitativement. Les conseillers en emploi rappellent que l'obligation, en principe, d'effectuer une contre-prestation a dynamisé la recherche et l'élaboration de l'offre. Il a fallu créer un volume suffisant pour répondre au nombre d'usagers et à la diversité de leurs profils, ce qui a motivé un travail important de démarchage, d'explication, de conviction auprès des lieux de contre-prestations potentiels.

Aujourd'hui, le problème n'est plus celui de trouver des lieux d'accueil, mais des usagers qui s'y rendent. Certaines places sont effectivement vacantes depuis longtemps en raison du peu d'intérêt qu'elles suscitent. L'intérêt des missions proposées par les lieux de contre-prestation divise les conseillers en emploi. Certains estiment que les activités qui existaient au moment de l'introduction du RMCAS étaient plus intéressantes que celles proposées actuellement, alors que pour d'autres, c'est l'inverse. La catégorie pour laquelle il est le plus difficile de trouver une contre-prestation adéquate est celle des personnes ayant un haut niveau de formation.

Rappelons que nous avons évoqué, dans la partie consacrée aux propos des responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre du RMCAS, que la constitution de l'offre n'avait pas été très aisée dans un contexte où il existait déjà un vaste marché du travail non-rémunéré (LACI, emploi temporaires, etc.). Plusieurs conseillers évoquent un accord de non-concurrence passé avec l'office de l'emploi stipulant que les deux types de populations, les chômeurs et les usagers du RMCAS, ne se retrouveraient pas sur les mêmes lieux.

Dans les faits, les deux populations se retrouvent parfois dans les mêmes lieux. Les conseillers ont alors demandé aux responsables des lieux concernés par ce cas de figure d'expliquer aux personnes les différences de statuts et les différences de salaires qu'ils induisent. En outre, les dispositions ont été prises pour qu'ils ne s'encadrent pas les uns les autres et que les activités effectuées ne soient pas exactement identiques.

La co-présence de ces populations à statuts administratifs différents ne se fait cependant pas, selon certains conseillers en emploi, au bénéfice des usagers du RMCAS, car comme l'explique l'un d'entre eux, *« il y a une*

concurrence féroce dans ce monde du travail qui n'est pas vraiment rémunéré. Pendant un moment, il y avait une grande rivalité». Les caractéristiques des diverses populations ne sont en effet pas les mêmes en termes de compétences et de disponibilité, puisque les usagers du RMCAS ne peuvent exercer une activité que pendant une durée maximale de 20 heures par semaine, contrairement aux chômeurs engagés dans les emplois temporaires dont le taux d'occupation est bien supérieur. En outre, les usagers du RMCAS ont la réputation d'éprouver plus de difficultés à respecter les contraintes du monde du travail. La conséquence de telles différences est dès lors que les bénéficiaires du RMCAS sont relégués dans des activités moins exigeantes et routinières, pour autant qu'ils soient engagés.

En matière de contre-prestation, le RMCAS offre la possibilité aux usagers de suivre une formation financée par le dispositif. L'appréciation de cette offre est variable selon les conseillers interrogés. Certains estiment qu'il y a suffisamment de possibilités dans ce domaine, d'autres, plus nombreux pensent que c'est l'aspect qu'il faudrait développer. L'idée serait de pouvoir proposer des formations plus solides qu'à l'heure actuelle, notamment pour les jeunes. Concrètement, ils déplorent que ne puisse être réalisée une formation complète, sur plusieurs années, estimant que même l'allocation unique d'insertion, qui finance des projets de formation (avec un maximum de 10 000 francs) ne permet pas une telle démarche. Seules les formations courtes, d'une durée de 3 à 6 mois sont possibles, mais celles-ci n'apporteraient rien pour les personnes qui ne disposent d'aucune formation de base. Quelques rares exceptions de formations ayant débouchées sur un diplôme ont été évoquées et présentées comme une réussite. Les conseillers en emploi regrettent de ne pas disposer des mêmes moyens que ceux mis à disposition dans le cadre de la LACI.

Une autre possibilité de contre-prestation est pour l'usager de pouvoir élaborer un projet original. A cet égard, les conseillers défendent plusieurs points de vue. Pour un conseiller, cela constituerait la contre-prestation idéale, alors qu'un autre s'étonne d'une telle attente formulée à l'égard des usagers, estimant que *«c'est paradoxal. On demande souvent à ces gens qui sont fragilisés, précarisés, d'inventer de nouvelles forme de vie ou de manière de gérer le temps. Mais on ne demande jamais ça aux gens bien insérés dans la société. On leur dit «faites quelque chose d'innovant», alors que les gens ont envie de revenir sur leurs pas.»*

Finalement, certains conseillers en emploi souhaiteraient qu'une ouverture puisse intervenir en direction des entreprises privées, à conditions que des garde-fous soient instaurés, alors que d'autres critiquent cette perspective dont ils redoutent comme conséquences, les pires abus.

6.4. Réseau d'acteurs et collaboration institutionnelle : une dynamique encore insuffisante

Le travail des conseillers en emploi s'inscrit dans un environnement institutionnel plus large que celui du service du RMCAS, puisque d'autres acteurs interviennent ou peuvent intervenir dans la prise en charge des usagers. Les acteurs concernés sont bien sûr les responsables des lieux de contre-prestation, directement rattachés au RMCAS, mais également les placeurs de l'ORP, la loi sur le RMCAS désignant deux intervenants, l'Hospice général et l'OCE, dans l'application du dispositif, ainsi que les assistants sociaux des CASS.

6.4.1. Relations avec les placeurs

Les conseillers en emploi relèvent qu'au début de la mise en place du RMCAS, les relations qu'ils entretenaient avec les placeurs de l'ORP étaient relativement tendues, empreintes de méfiances réciproques et de méconnaissance du travail de l'autre profession. Une des conseillères en emploi rencontrées l'atteste en ces termes : *«Avant, pour les conseillers en emploi, on était les gentils sociaux qui ne faisaient rien et ne comprenaient rien de ce qu'eux faisaient. De notre côté, on avait l'impression qu'ils avaient abandonné nos clients.»* Une de ses collègues soutient le propos en qualifiant la relation, à l'époque, de *«dialogue de sourds»*.

Si les relations se sont améliorées depuis lors, elles ne s'établissent pas encore de manière systématique entre les deux services. Selon les conseillers en emploi, certains placeurs continuent de suivre leurs clients et de s'intéresser à leur trajectoire, d'autant plus depuis que la diminution du chômage les rend plus disponibles, alors que d'autres cessent de les rencontrer une fois qu'ils sont passés au RMCAS estimant ne plus rien avoir à leur proposer.

Lorsque des relations ont lieu, elles s'établissent le plus souvent entre un usager, son conseiller en emploi et son placeur. Une des trois parties peut demander la tenue d'une réunion. L'échange avec le placeur présente un intérêt fondamental dans la mesure où celui-ci est en contact direct avec le monde du travail.

Le placeur dispose en effet d'une connaissance sur la situation du marché du travail que n'a pas le conseiller. Il peut ainsi donner son point de vue sur les possibilités de réinsertion professionnelle d'un usager et lui soumettre des offres d'emploi. En outre, pour les personnes qui sont en fin de droit depuis plus de trois ans, les placeurs peuvent depuis peu leurs proposer des cours de formation, prévus par la LACI, qui n'existent pas dans le cadre du RMCAS.

Pour un des conseillers en emploi, la relation avec les placeurs devraient avoir lieu pour chaque situation, pour mieux «tirer» le projet de réinsertion vers l'emploi. Il faudrait ainsi développer et dynamiser la complémentarité entre les deux instances de prise en charge des usagers et créer des synergies avec l'ORP afin que celui-ci ne soit pas qu'un lieu de timbrage. Il précise qu'un groupe paritaire est en train de réfléchir à la question.

Si les relations entre placeurs et conseillers en emploi se sont fortement détendues, et que beaucoup de nos interlocuteurs souhaitent les voir se renforcer, certains relèvent néanmoins des problèmes récurrents. Une des conseillères raconte *«que les usagers s'estiment mal vus, bafoués, humiliés, déconsidérés par les placeurs qui les considèrent comme foutus.»* Elle poursuit en expliquant qu'entre les placeurs et les conseillers en emploi, les usagers subissent parfois une double injonction en ce sens que du côté du RMCAS, les conseillers leurs disent qu'il peut y avoir une période de reconstruction sociale et individuelle avant d'envisager une réinsertion professionnelle, de l'autre côté, les placeurs leur font clairement comprendre qu'ils devraient être en emploi. Toujours, selon cette interlocutrice, cette pression à l'emploi exercée sur les usagers par les placeurs alourdirait le travail de motivation et de soutien psychologique des conseillers en emploi.

Elle s'étonne en outre du peu de travail effectué par certains placeurs avec leurs usagers pendant la période LACI, certains d'entre eux arrivant au RMCAS sans même disposer d'un CV correct. Par ailleurs, elle déplore le manque d'information transmise par certains placeurs aux usagers, certains d'entre eux arrivant tardivement au RMCAS dans la mesure où ils

en ignoraient l'existence et le droit qu'ils avaient de le demander. Les usagers en question arrivent ainsi dans des situations financières et administratives très péjorées.

6.4.2. Relations avec les assistants sociaux

Tout comme avec les placeurs, la relation entre les conseillers en emploi et les assistants sociaux fut difficile au moment de l'introduction du RMCAS et pendant les années qui suivirent. Les conseillers en emploi estiment que les assistants sociaux craignaient au début qu'on les dépouille de leurs usagers, les chômeurs en fin de droit étant avant le RMCAS pris en charge par l'assistance publique. Cette crainte n'est actuellement plus justifiée, les assistants sociaux se plaignant actuellement plutôt d'être débordés.

Inversement, une de nos interlocutrices reconnaît qu'au début du RMCAS, les conseillers étaient submergés par l'afflux des usagers. Du coup, ils envoyaient les personnes dont les situations étaient les plus difficiles aux assistants sociaux sans y mettre suffisamment les formes. Elle ajoute qu'actuellement ils prêtent attention à la manière de procéder lorsqu'ils envisagent de déléguer la prise en charge d'un usager à l'assistance publique en motivant leurs décisions. Elle précise que la double prise en charge des usagers ne marche pas.

Concernant le retour à l'assistance des usagers pour motif de non-respect des conditions d'octroi du droit, les conseillers en emploi disent le faire de moins en moins, ayant largement assoupli leur pratique, afin d'éviter de soumettre les bénéficiaires au remboursement de la dette d'assistance. Ils sont unanimes pour déclarer que certaines exigences, à savoir le timbrage et les recherches d'emploi, deviennent ridicules. Ainsi, la tendance est actuellement, d'autant plus avec la perspective du RMR, de garder les usagers au RMCAS, les assistants sociaux ne manquant pas de travail de leur côté.

De manière générale, on constate donc que le travail en réseau est insuffisamment développé. Plusieurs conseillers en emploi en appellent à une plus grande systématisation des relations entre partenaires et pour certains de nos interlocuteurs, à un élargissement du réseau d'aide à des médecins et à des psychologues. Une des conseillères souhaiterait pouvoir recourir à d'autres compétences professionnelles, afin que puissent s'établir davantage de passerelles entre divers champs d'intervention, les difficultés des usagers se situant parfois entre le social et le psychologique, entre le psychologique et le médical.

6.4.3. Les lieux de contre-prestation : perceptions croisées

Les lieux de contre-prestation sont objets de perceptions diverses par les conseillers en emploi, les responsables des lieux de contre-prestation étatiques et ceux des lieux de contre-prestation collectifs.

6.4.3.1. Les points de vue des conseillers en emploi

Tous les conseillers en emploi que nous avons rencontrés expliquent qu'ils sont sensés nouer des liens étroits avec les lieux de contre-prestation, notamment en s'y rendant régulièrement. Dans la réalité, cette pratique est insuffisamment exploitée, aux dires mêmes des conseillers en emploi. Ces derniers reconnaissent un manque de collaboration systématique avec les lieux de contre-prestation tout en considérant que maintenir un lien est essentiel pour les trois parties impliquées que sont le responsable de la contre-prestation, le conseiller et l'utilisateur. Les conseillers expliquent que

lorsqu'ils se rendent effectivement sur les lieux d'activité de leurs usagers, ceux-ci sont souvent très fiers et valorisés de pouvoir montrer ce qu'ils font. Ils relèvent également l'intérêt à découvrir les personnes dont ils ont la charge dans un autre contexte que celui de leur bureau. A cet égard, plusieurs conseillers en emploi font remarquer la difficulté, dans leurs relations avec leurs usagers, que peut constituer le port de leur double casquette, leur fonction étant en effet, d'une part, de soutenir et d'accompagner les usagers, de l'autre, de les sanctionner. Les usagers sembleraient plus libres de se confier aux responsables de lieux de contre-prestation, de sorte que pour les conseillers en emploi, les relations qu'ils peuvent entretenir avec ces derniers constituent un apport important à la connaissance de leurs usagers.

Cependant, si les conseillers en emploi admettent ne pas toujours être assez disponibles pour se rendre sur les lieux de contre-prestation fréquentés par leurs usagers, ils déplorent, inversement du peu d'intérêt que les responsables de certains lieux témoignent pour les personnes qui leur sont confiées, les conseillers en emploi n'apprenant ainsi parfois que des mois plus tard qu'un usager dont ils ont la charge a interrompu son activité.

6.4.3.2. L'Etat et les lieux de contre-prestations collectives : une implication différente dans la démarche d'insertion

La première constatation qui s'impose au vu des propos recueillis, auprès des responsables des lieux de contre-prestations, est la différence d'implication manifestée par nos interlocuteurs dans la démarche d'insertion envisagée pour les usagers par le RMCAS. Les responsables des lieux étatiques expriment plus le souci du bon fonctionnement du service dont ils ont la responsabilité que celui d'une mise sur pied d'un travail de réinsertion pour les personnes qu'ils prennent en contre-prestation. La priorité est donnée aux exigences de gestion, obligeant ainsi les usagers à faire preuve d'efficacité. Lorsque cela n'est pas le cas, que la personne témoigne de difficultés pour effectuer l'activité demandée, les responsables expliquent que la situation est lourde et complique le déroulement du travail, à tel point qu'une des responsables que nous avons rencontrées a déclaré ne plus vouloir prendre en charge un usager du RMCAS pendant un moment.

La situation est vécue de façon différente par les responsables de lieux collectifs dans la mesure où ceux-ci sont plus habitués à travailler avec le type de population accueillie en contre-prestation, voire ne pourraient pas atteindre leurs objectifs de fonctionnement sans l'aide des usagers, ce qui ne veut pas dire qu'ils ne font pas part de difficultés quant à la prise en charge de ces derniers.

6.4.3.3. Le point de vue des responsables des lieux de contre-prestation : des objectifs insuffisamment précisés

Le problème le plus important relevé par les responsables des lieux de contre-prestation que nous avons interrogés sur leur pratique de travail de prise en charge des usagers du RMCAS est l'imprécision de la définition de l'insertion. Nos interlocuteurs expliquent ne pas savoir si l'objectif de réinsertion visé pour les usagers adressés par le RMCAS est social ou professionnel.

Ce constat a pour conséquence de compliquer leur mission comme le montre un des responsables : *« Il y a toujours les deux éléments. C'est le grand problème. Ce n'est pas clair, ni pour le RMCAS, ni pour les gens qui vont dans un lieu de contre-prestation comme le mien. Est-ce que le but est précis ? Est-ce que c'est une personne qui est là principalement pour une réinsertion sociale et, par là*

suite, on verra si une réinsertion professionnelle est possible ou non ? Est-ce que c'est professionnel ? Je trouve que souvent le cadre n'est pas suffisamment clair.» Il poursuit en précisant que *«le plus important serait de clarifier la notion d'insertion, [...] car c'est quand même à partir de là que vous développez un projet avec les gens. Si c'est finalement une préparation à la retraite dans le cadre de la contre-prestation, faisons une préparation à la retraite et ne disons pas toujours qu'il faut retrouver du travail. On sait qu'à 95 % ce n'est plus possible.»*

Il ajoute que l'ambiguïté est également due à l'obligation de timbrage et de recherches d'emploi faite aux usagers, sauf lorsqu'ils sont très proches de la retraite ; elle est encore renforcée par le fait qu'il délivre des certificats de travail.

Le cas des femmes seules avec enfant(s) est cité comme un des exemples où l'imprécision de la définition de l'insertion entraîne une confusion quant à la démarche à adopter. Il propose que s'il est acceptable pour le système que la femme soit en droit d'assumer la garde de ses enfants, qu'elle le fasse à mi-temps, passant l'autre mi-temps dans une contre-prestation, mais dès lors sans être soumise à l'obligation de timbrer et de chercher un emploi. Une autre catégorie d'usagers qui pose question est celle des personnes présentant des problèmes de santé.

Cette situation d'incertitude de la définition de l'insertion se répercute directement sur la formulation des objectifs à formuler et par conséquent sur la durée de la contre-prestation à envisager. En effet, un de nos interlocuteurs déclare que si l'objectif est social, les usagers peuvent sans autre rester longtemps dans la contre-prestation, notamment pour faire un pont vers la retraite, alors que si l'objectif est professionnel, il n'y a pas dans la structure qu'il anime les moyens de le réaliser, car il faudrait des mesures beaucoup plus strictes au niveau de la formation continue.

Dans ce contexte, chaque responsable que nous avons interrogé dit travailler dans une optique de réinsertion professionnelle, mais en intégrant une dimension sociale dans son travail. Le caractère professionnel est donné par le type d'activité exercée et l'organisation adoptée dans le cadre de la structure qui imposent des objectifs de fonctionnement.

Ainsi, l'objectif premier, pour les responsables des lieux de contre-prestation, relevait clairement du professionnel. Avec l'expérience, nos interlocuteurs ont mesuré le poids de l'encadrement social. Ce constat a entraîné la mise en place d'une prise en charge sociale des usagers conçue comme un préalable à la réinsertion professionnelle ou menée parallèlement à celle-ci, voire envisagée comme but en soi.

Un des responsables que nous avons rencontrés explique être tout à fait d'accord d'entrer dans une logique d'insertion sociale, mais à la condition qu'il dispose d'une information précise sur les difficultés sociales de l'usager que lui adresse le RMCAS afin qu'il puisse organiser son équipe de façon à ce que les problèmes et les profils des uns et des autres restent gérables. Pour illustrer son propos, il prend l'exemple de la dépendance à l'alcool en expliquant qu'il peut accueillir un usager qui souffre de ce problème, mais qu'il ne peut pas en intégrer plusieurs en même temps, au risque de dysfonctionnements importants. Il insiste pour *«qu'on joue cartes sur table concernant les problèmes des gens.»*

Ce point de vue est confirmé par un autre de nos interlocuteurs qui considère l'approche sociale comme incontournable dans la mesure où *«il y a toute une dimension humaine liée à la détresse humaine, parce qu'il faut dire que les 99 % des personnes que j'ai croisées dans le cadre de ce programme sont des*

personnes qui ont besoin d'être assistées socialement et pas simplement professionnellement.»

Il souligne néanmoins qu'il ne suffit pas de vouloir poursuivre un objectif social encore faut-il pouvoir le mettre en œuvre. Il regrette ainsi de ne pas disposer de plus de moyens pour l'atteindre. Il estime que des possibilités de suivis thérapeutiques, physiques ou psychologiques, devraient être beaucoup plus développées pour accompagner les usagers. Il en appelle à une mise en réseau dans un canton où les ressources à disposition sont nombreuses. Selon lui, *«il faut miser sur le renforcement des capacités humaines»*.

Un responsable, parmi ceux que nous avons interrogés, refuse par contre de travailler sur la dimension sociale, estimant qu'il ne veut pas *«s'ingérer là-dedans, car ce n'est pas de [sa] compétence»* même s'il admet que, de fait, le but de la contre-prestation dont il a la charge est d'éviter la dégradation, *«d'empêcher les usagers de plonger trop bas»*, notamment pour les personnes pour qui elle constitue un pont vers la retraite.

Tous les responsables sont unanimes pour dire que le désir de progression vers une réinsertion professionnelle est le fait d'une minorité parmi les bénéficiaires qu'ils côtoient. Ils constatent que les gens s'installent de sorte que l'insertion est vécue comme un état plutôt que comme un processus. Les usagers restent ainsi longtemps dans le même lieu de contre-prestation pour se sécuriser en se reconstituant des repères, car comme l'explique un de nos interlocuteurs *«si les problèmes sociaux et autres ne sont pas résolus, ils ne trouveront pas de travail et surtout ils ne pourront pas le garder»*.

Néanmoins, si la réinsertion professionnelle incarne un objectif souvent lointain pour une forte majorité des usagers qu'accueillent nos interlocuteurs, ces derniers considèrent qu'elle pourrait être envisageable pour certains. Un tel projet nécessiterait non seulement un effort de dynamisation et un investissement de temps important, mais également une élaboration plus stricte d'une trajectoire ascendante, par exemple en envoyant l'usagers dans une mesure dont les exigences sont plus élevées. En un mot, comme le dit un responsable, *«ce qui manque, c'est ce qui se passe en aval, il faudrait pouvoir passer à un pallier supérieur»*.

Pour ce responsable, une des possibilité d'effectuer cette gradation serait, pour les usagers, de pouvoir augmenter le taux d'occupation hebdomadaire de 16 à 40 heures. Cette intensification des horaires se rapprocherait plus justement des conditions de travail effectives du marché de l'emploi. En outre, il considère que la limitation actuelle du temps de travail de la contre-prestation induit l'effet pervers de désinciter les usagers du travail. Selon lui, les personnes qu'il accueillent n'ont en effet aucun intérêt à chercher un emploi lors duquel ils devraient travailler le double de temps pour un salaire identique au revenu qu'ils touchent au RMCAS. Il explique que *«finalement, ça génère un état un peu léthargique, en tout cas ça atténue ou ça altère un peu la faculté de sortir de cette situation d'assisté.»* Il critique cette situation surtout pour les jeunes. En revanche, si les horaires et les revenus étaient identiques et dans la contre-prestation et dans le cadre d'un emploi, de dernier présenterait l'avantage d'offrir l'autonomie et l'indépendance financière aux bénéficiaires.

La gestion des gains intermédiaires, à savoir que dès qu'un usager gagne plus de 500 francs, il doit quitter le RMCAS, est jugée comme un deuxième effet pervers et désincitatif alors même que l'ensemble des interlocuteurs s'accordent à dire qu'effectuer des activités de travail à côté de leur activité de contre-prestation peut favoriser un processus d'intégration.

Un autre moyen pour favoriser le retour vers le travail serait, selon nos interlocuteurs, de mieux se connecter au marché du travail par l'intermédiaire des placeurs de l'ORP avec lesquels les responsables de lieux de contre-prestation constatent que les usagers ont peu de contacts.

Si resserrer les liens avec le monde du travail s'impose, les responsables n'ignorent pas que cela ne suffira pas, la majorité de leurs usagers présentant un profil en décalage avec les exigences du monde du travail, notamment en raison d'un âge trop avancé.

6.4.4. Vers une démarche plus concertée

Après l'imprécision de la définition de l'insertion, le problème relevé par les responsables des lieux de contre-prestation concerne le rôle des conseillers en emploi du RMCAS et la relation qu'ils entretiennent avec ces derniers. Plus exactement, nos interlocuteurs regrettent que les liens ne soient pas plus étroits et la répartition des tâches mieux réalisée.

Les responsables des lieux de contre-prestation disent que beaucoup d'efforts ont été faits par les conseillers en emploi et le service du RMCAS pour connaître les lieux de contre-prestation et les activités qui y sont exercées. Ce qu'ils regrettent c'est l'absence d'une formalisation du travail de réinsertion de l'usager dont ils estiment tous que pour être adéquat et efficace il doit être mené en commun.

Les responsables rencontrés estiment en effet que le travail d'accompagnement social des usagers leur est trop souvent et trop complètement délégué, même s'ils précisent que la situation est variable d'un conseiller à un autre.

Le contexte de la contre-prestation engendre une situation de plus grande proximité entre les usagers et les responsables des lieux de contre-prestation, qu'entre les usagers et les conseillers en emploi, les contacts se déroulant au quotidien. Sur certains lieux, cette proximité facilite une connaissance de l'usager et de ses difficultés qui peut déboucher sur des propositions d'aide pour certaines démarches (recherche de logement, etc.). La relation entre l'usager et les responsables de lieux de contre-prestation se développe de manière d'autant plus intense que ces derniers ne portent pas, contrairement aux conseillers en emploi, une double casquette, celle du soutien et celle de la sanction. Les usagers entrent ainsi dans une relation de confiance dans laquelle ils osent plus aisément confier leurs problèmes à tel point que certains souhaiteraient ne plus voir leur conseiller pendant un moment, pendant qu'inversement, certains conseillers en emploi estiment qu'effectivement ils peuvent déléguer leur prise en charge aux responsables de contre-prestation.

Ces derniers sont unanimes pour défendre le point de vue contraire, à savoir qu'il est indispensable que la relation à trois ne soit non seulement maintenue, mais développée. Les responsables estiment que ce n'est pas à eux d'assumer l'entier du suivi social et que chacun doit jouer son rôle. Pour eux, l'objectif n'est pas la délégation du travail des uns et des autres, mais la complémentarité entre les compétences en présence.

Un de nos interlocuteurs explique que la relation qu'il entretient avec le conseiller ou la conseillère en emploi est très importante pour que les usagers adhèrent au projet de réinsertion et que l'adéquation entre les diverses attentes se fasse. Il ajoute que la situation semble évoluer en s'orientant vers une mise en place d'une formalisation du travail de plus en plus importante de la part du RMCAS. Ce dernier exprimerait une volonté de développer le travail par objectif d'une manière plus formelle et plus

professionnelle qui impliquerait toutes les parties concernées (usagers, conseillers en emploi, responsables de contre-prestation)

Il déclare avoir ainsi un très bon contact et des échanges intéressants avec certains conseillers. Ces derniers se rendent sur le lieu de la contre-prestation pendant qu'il se rend régulièrement dans le service du RMCAS pour les rencontrer. Le travail se fait à trois. Il s'agit de fixer des objectifs à trois et d'établir des contrats moraux évalués régulièrement. Notre interlocuteur rappelle que s'il existe un contrat entre l'usager et le RMCAS et un contrat entre le RMCAS et le lieu de contre-prestation, il n'en n'existe pas entre l'usager et le lieu de contre-prestation.

Toutefois, s'il soutient une plus grande formalisation des procédures de prise en charge, il maintient que le contenu et les modalités de celles-ci doivent être définis au cas par cas, de manière individualisée, car c'est la manière la plus pragmatique d'agir, dans un esprit de souplesse et de compréhension des personnes et de leurs difficultés.

Si les responsables de contre-prestation que nous avons rencontrés préconisent la mise en place d'un travail par objectifs réalisée de façon plus rigoureuse qu'à l'heure actuelle cela ne signifie pas qu'ils occultent les obstacles liés à ce type de démarche, à savoir la situation des usagers. Ces derniers expriment effectivement souvent, selon les responsables de lieux de contre-prestation interrogés, une grande difficulté à se projeter dans l'avenir. Certains vivent une telle détresse qu'ils ne voient pas au-delà du lendemain, d'autant plus pour ceux qui savent pertinemment, qu'au vu de leur âge ou de leur manque de qualification professionnelle, ils ne retrouveront pas de travail.

Pour renforcer l'efficacité de la formalisation du travail d'accompagnement des usagers, un des responsables que nous avons rencontrés souligne l'importance de la mise en réseau des divers intervenants possibles (conseillers en emploi, psychothérapeutes, médecins, etc.), y compris les placeurs de l'ORP. Il faudrait que les approches souvent fragmentaires soient connectées entre elles en s'appuyant et en s'intégrant sur un fil conducteur qui serait la contre-prestation.

Pour ce faire, il serait utile que le RMCAS joue le rôle de coordinateur entre les acteurs impliqués afin de faciliter des prises de contacts interpersonnelles.

6.5. Les coûts du dispositif

Les flux financiers traduisent également un des aspects du fonctionnement du dispositif.

La mesure de ce qui a été utilisé par l'Hospice Général pour financer le RMCAS peut être aisément faite, quant aux sommes versées aux usagers et relativement aux frais de fonctionnement (coût de l'encadrement social, coût de l'encadrement administratif, frais d'infrastructure).

Le total des aides a baissé de quelques Frs 3'934'158.- de 1999 à 2000, suite à la décroissance du nombre de dossiers actifs : 1'263 personnes ont passé par le dispositif RMCAS en 1999, contre 1'053 en 2000. Au 31 décembre, il y avait 941 dossiers actifs en 1999, contre 772 en 2000. Au 31 décembre 1998 il y avait 993 usagers du RMCAS. La reprise économique est largement responsable du recul du nombre de chômeurs en fin de droit. Le taux mensuel moyen de demandes de RMCAS rejetées était de 18.5 % en 1999 et de 27.5 % en 2000. Pour chaque demande acceptée, 1.2 dossiers ont été fermés en 1999, contre 2.4 en 2000.

L'Hospice Général, dans ses documents internes, estimait que le coût moyen par dossier, hors allocation d'insertion, était identique en 1999 et 2000 et se montait à Frs 2'264.-. Notre méthode de calcul, basée non sur le nombre annuel moyen de dossiers actifs - estimé à 983 en 1999 et 836 en 2000 -, mais sur l'addition des jours ayant donné droit à une allocation ces années-là, suggère une diminution des montants moyens versés, passant, pour 30 jours, de Frs 2'227.- à Frs 2'185.- (valeurs nominales). Compte tenu que le revenu minimum mensuel garanti est de Frs 1'222.- pour une personne (barème 2000), le multiplicateur est passé de 1.82 en 1999 à 1.78 en 2000.

	RMCAS, total	Nbre de jours de paiements ⁴³ total	Allocation mensuelle moyenne ⁴⁴ par usager
1999	Frs 26'655'185.-	359'052	Frs 2'227.-
2000	Frs 22'721'027.-	311'902	Frs 2'185.-
	Allocation d'insertion	Nbre d'allocataires ⁴⁵	
1999	Frs 156'868.-	32	
2000	Frs 149'903.-	7	

Tab. 1 Aides accordées aux chômeurs en fin de droit, 1999 et 2000

La diminution de la taille moyenne des ménages auxquels appartiennent les clients du RMCAS a contribué à cette baisse. Le pourcentage de familles monoparentales et de personnes seules a progressé de 2 % en 1999 et 2000. Les allocations ponctuelles, destinées à prendre en charge certains frais comme les vêtements ou la maladie, ont peut-être elles aussi diminué.

En ce qui concerne les allocations d'insertion, destinées à financer des projets liés à la formation, à la création d'une activité lucrative et à la réinsertion professionnelle et sociale, le fait que les sommes versées en 2000 soient en partie des versements couvrant des activités initiées en 1999 ne permet pas de déterminer les montants annuels moyens reçus par les usagers. On constate toutefois une nette diminution des allocataires, passés de 32 dossiers acceptés en 1999 à 7 en 2000. La formation et le recyclage professionnels constituent les motifs principaux des demandes. Quand bien même le nombre d'usagers a diminué de 1999 à 2000, le coût de la prise en charge des clients du RMCAS a augmenté de Frs 18'867.-, dont Frs 15'933.- liés aux coûts salariaux. Les frais liés à l'usage des locaux composent le reste de l'augmentation.

	1999	2000
Salaires et charges sociales	Frs 2'089'867.60	Frs 2'105'801.30
Frais liés aux locaux ⁴⁶	Frs 300'665.05	Frs 303'598.80

Tab. 2 Charges liées au dispositif RMCAS, 1999 et 2000

⁴³ Sur la base d'une année de 360 jours

⁴⁴ Sur la base d'un mois de 30 jours

⁴⁵ Environ 1/5 des demandes sont refusées chaque année

⁴⁶ Les frais liés aux locaux comportent le loyer et les charges, l'entretien et l'énergie (eau + gaz + électricité). Les frais relatifs aux fournitures de bureau ne peuvent pas être isolés pour le seul service du RMCAS, celles-ci étant gérées et comptabilisées globalement pour l'ensemble de l'Hospice Général.

Les conseillers en emploi, seules personnes au contact direct des usagers RMCAS, composent la seule catégorie d'employés qui a vu croître son nombre de postes exprimés en équivalents plein temps (EPT). Statistiquement, cette hausse a été compensée par la baisse des postes de conseillers CP.

	1999	2000
Conseillers en emploi	16	16,8
Chef de service	1	1
Secrétaire de service	0,9	0,9
Réceptionniste	1	1
Commis administratif	1	1
Secrétariat	1,6	1,6
Conseillers CP	2,1	1,4
Total	23,6	23,7

Tab. 3 Postes occupés au RMCAS en équivalents plein temps⁴⁷, 1999 et 2000

Compte tenu de la baisse des usagers du RMCAS et de l'augmentation des conseillers en emploi en EPT, le nombre de dossiers par conseiller en EPT aurait diminué de 1999 à 2000, passant en moyenne de 61 à 50.

	1999	2000
Conseillers en emploi (EPT)	16	16,8
Nbre d'usagers, moyenne mensuelle	983	836
Nbre de dossiers par conseiller	61	50

Tab. 4 Nombre moyen de dossiers activés par conseiller en emploi⁴⁸, 1999 et 2000

Toutefois, si l'on s'intéresse plutôt au nombre moyen de dossiers activés par conseiller, sans tenir compte du fait qu'il peut s'agir d'une personne travaillant à temps partiel, il s'avère que la charge moyenne annuelle n'a guère variée : 49 clients en 1999, 51 en 2000. Les variations d'un conseiller en emploi à l'autre sont de plus en baisse, correspondant peut-être à une tendance à l'égalisation des taux d'emploi : de 20 en 1999 à 14 en 2000. Le temps moyen consacré à chaque dossier n'est cependant pas connu.

Peut-on imaginer que ces coûts puissent être diminués ? C'est là un souhait récurrent, du fait que l'intervention de l'Etat dans les affaires sociales ne peut être justifiée par sa seule finalité d'assistance et de solidarité, mais doit également l'être par la démonstration que les fonds utilisés le sont de manière juste, rationnelle et efficace. La détermination des économies possibles dans l'administration est toutefois un exercice difficile, puisque l'expérience du privé dans le contrôle de gestion ne peut guère servir en l'état aux divers services publics. L'administration ne subit pas en effet les mêmes contraintes que les entreprises privées.

Contrairement à ces dernières, dont le but essentiel est d'assurer leur survie par le profit, l'Hospice Général poursuit lui des objectifs multiples difficiles à mesurer avec précision - la définition même de la prestation étant parfois appréciée de manière subjective - et qui, de plus, reposent sur

⁴⁷ Moyenne mensuelle arrondie

⁴⁸ Moyenne mensuelle arrondie

un système de valeurs plus complexe que celui de l'entreprise. L'analyse des résultats obtenus n'en est alors que plus compliquée, et le marché n'est pas là pour fournir les indications financières qui cernerait les 'produits' des organisations publiques en charge du RMCAS comme elles cernent celles des entreprises privées.

A titre d'exemple, près des deux tiers des clients du RMCAS ont effectué une contre-prestation 'pure', hors cadre familial et social, en 1999 et 2000, mais la qualité réinsérante de ces contre-prestations⁴⁹ ne peut être déterminée sur la base des données disponibles. L'on sait toutefois qu'un quart des usagers a quitté le dispositif RMCAS en 1999 et 2000, dont un tiers pour occuper un emploi, ce qui fait environ 10 % du total des allocataires.

L'on pourrait en conséquence souhaiter que l'Hospice Général dispose plus régulièrement d'analyses qualitatives des types d'aide apportée aux usagers (RMCAS, allocation d'insertion) et de la mesure dans laquelle les heures de travail (dans l'Hospice Général ou dans l'organisme prestataire de mesures de réinsertion) qui leur ont été consacrées ont été utiles à leur réinsertion.

6.6. En guise de conclusion : l'insertion, un état plutôt qu'un processus

La loi sur le RMCAS poursuivait deux objectifs principaux : garantir le droit à un revenu minimum pour les chômeurs en fin de droit ; favoriser la réinsertion professionnelle des usagers en les engageant soit à demander une allocation d'insertion, soit à réaliser une contre-prestation. Les buts assignés à celle-ci par le service du RMCAS se sont progressivement élargis face à la réalité d'une population plus fortement fragilisée que prévu. Il s'agissait dès lors de tenter la réintégration professionnelle, mais aussi d'œuvrer au rétablissement du lien social, de retrouver des habitudes de travail, de retrouver d'autres domaines d'activité, etc.

Concernant l'objectif de réinsertion professionnelle, les conseillers en emploi que nous avons interrogés rappellent à quel point celui-ci était légitime au moment de la mise en service du RMCAS. Cet objectif leur paraissait d'autant plus clair que les usagers étaient sensés être aptes au travail. En ce sens, l'obligation qu'ils avaient d'effectuer des recherches d'emploi et de timbrer leur semblait aussi justifiée.

Dans ce contexte, les diverses prestations offertes par le dispositif ne pouvaient constituer une fin en elles-mêmes comme le relève une conseillère en emploi lorsqu'elle explique qu' *«au début, l'objectif, c'était le travail. Il ne fallait pas juste toucher une aide financière et vivre dans une contre-prestation qui plaise [aux usagers] et renoncer à chercher du travail. Non, il fallait vraiment chercher du travail et se réinsérer»*. Cette même interlocutrice ajoute *«qu'on s'est cependant vite rendu compte qu'il y avait plein d'étapes au niveau de la réinsertion sociale, mais la logique professionnelle (recherche d'emploi, timbrage) continuait, que c'était très fort.»*

Ce point de vue est confirmé par les conseillers en emploi qui remarquent que la distinction entre assistance publique et RMCAS était clairement présente, au moment de l'introduction du service, au niveau de l'exercice de leur pratique professionnelle. Significativement, les usagers qui ne

⁴⁹ Fournies par les 2/3 des usagers, auxquels il faut ajouter les personnes ayant suivi des cours de formation, des stages de réinsertion et des contre-prestations dans le milieu social et familial, soit en tout 81 % des personnes actives en 1999, et 78 % en 2000

remplissaient pas les conditions pour bénéficier du RMCAS (recherche d'emploi, aptitude au travail, etc.) étaient alors adressés à l'assistance publique. Les conseillers en emploi «jouaient» ainsi plus qu'aujourd'hui sur la différence entre les deux systèmes de prise en charge, entre l'assistance s'adressant à une population très précarisée et le RMCAS à des personnes en fin de droit LACI dont l'objectif est de retrouver un travail.

Peu à peu, néanmoins, les conseillers en emploi précisent qu'avec les années et l'expérience accumulée, l'objectif de réinsertion professionnelle a été nuancé pour devenir moins strict. Les procédures devant favoriser ce dernier s'assouplissent. L'exigence d'effectuer des recherches d'emploi est par exemple suspendue, voire abandonnée pour les usagers considérés comme éloignés du marché du travail. Les objectifs professionnels sont ainsi revus à la baisse, laissant d'abord place à des objectifs relevant plutôt du domaine social. Concrètement, une majorité de conseillers en emploi disent introduire souvent, lorsque cela est nécessaire, des étapes intermédiaires avant d'envisager une réinsertion professionnelle ou simplement viser la non-dégradation des conditions d'existence des usagers du RMCAS.

Ce réaménagement de l'objectif prioritaire du RMCAS, contraint par les possibilités de réinsertion des usagers, pose problème aux conseillers en emploi dans la mesure où ils estiment que celui-ci n'a pas été suivi de modification en termes de directives d'application de la part des responsables administratifs, obligeant les conseillers en emploi à réinterpréter chacun de leur côté, de manière plus ou moins concertée avec leurs collègues, les objectifs du dispositif et la conception de l'insertion que ceux-ci impliquent.

Plusieurs conseillers en emploi déclarent ainsi avoir à faire à un double discours oscillant entre un cadre légal qui préconise une réinsertion professionnelle et la réalité du profil des usagers qui exige une approche à dominante sociale. Cette situation indispose bon nombre de conseillers en emploi qui critiquent l'imprécision au niveau de la formulation des objectifs comme l'explique une des personnes rencontrées : *«au niveau politique, ce double discours me gêne. J'aimerais avoir une direction qui soit plus claire. J'ai toujours travaillé à des endroits où c'était plus clair et ici, c'est le flou. Politiquement, on ne peut pas avouer que le travail est un objectif très éloigné»*. Un de ses collègues regrette que par rapport à cette question d'objectifs *«on vive dans une hypocrisie absolument terrible»*.

Face à cette situation, les conseillers en emploi développent des conceptions d'insertion et envisagent des objectifs propres selon leur conviction, leur expérience et en fonction de chaque usager qu'ils prennent en charge.

De façon générale, on constate ainsi que l'objectif de réinsertion devient socioprofessionnel, ce terme pouvant recouvrir, comme le fait remarquer une conseillère, *«tout et n'importe quoi»*. Plus précisément, cela signifie que les conseillers mettent l'accent sur l'un ou l'autre des termes et visent la réinsertion professionnelle à plus ou moins longue échéance.

Un des collaborateurs du service que nous avons rencontré décrit sa façon de répondre à l'objectif professionnel comme suit : *«la réinsertion professionnelle reste un objectif, mais il y a quand même beaucoup d'étapes à passer. J'en parle toujours [à l'usager], car c'est un objectif du RMCAS, mais c'est une chose d'en parler, cela en est une autre que de travailler sur cet objectif»*. Il précise en effet *«qu'[il] ne se situe pas en prise directe avec la reprise de l'emploi pour la plupart de [ses] dossiers. Très peu de personnes sont concernées par la question de l'emploi ; 90 % ne le sont pas»*. Cette approche est partagée par une conseillère en emploi qui dit que la réinsertion professionnelle reste toujours le but, puisque c'est la volonté du législateur, mais que si la

réinsertion sociale doit constituer un préalable à ce dernier, cela lui semble cohérent dans la mesure où elle estime qu'il est difficile de travailler d'emblée dans une logique professionnelle, ce d'autant plus que les usagers se présentent au RMCAS avec des difficultés toujours plus importantes.

Pour d'autres conseillers en emploi, l'objectif professionnel est clairement mis à distance, la volonté étant de proposer une approche globale de la personne, approche dans laquelle la dimension sociale occupe une place importante. L'idée défendue par une des personnes interrogées est *«qu'on ne peut pas que parler travail. Il faut aussi considérer l'individu. Et pour moi, c'était fondamental de ne pas entrer dans un bureau de placement»*. Selon une autre de nos interlocutrices, *«la loi nous oblige à guider la personne dans un certain sens, mais nous on essaie de mettre les marges comme on peut de manière à ce que la personne soit respectée avant tout»*. Elle ajoute que *«le mieux-être social va peut-être indirectement permettre de retrouver du travail»*, opinion largement partagée par les autres collaborateurs. Tous en effet considèrent qu'il est rare que l'absence d'emploi soit la seule difficulté rencontrée par leurs clients.

Une autre personne affirme travailler avec une conception très large de la réinsertion, synonyme d'autonomie, de sorte que *«si la personne arrive, ne serait-ce que, dans n'importe quelle situation, d'aller demander de l'aide, ce serait déjà bien. Savoir se servir du réseau. La réinsertion, c'est cesser de vivre comme une victime, cessez de penser qu'on est impuissant.»* Pour ce faire, elle estime qu'il faudrait disposer de plus d'outils, notamment en terme d'accompagnement psychologique, par le biais de la mise en place d'un réseau de collaborations.

En matière de conceptions et de perspectives réalisables dans le cadre du RMCAS, un conseiller exprime néanmoins sa désillusion totale, constatant que l'insertion n'est pas vécue comme un processus par les usagers, mais comme un état qui par définition n'enregistre aucun changement : *«Et là, il y a des gens qui sont là depuis six ans, donc depuis six ans, il y a toujours la même histoire. On les prend, on alloue la prestation, on regarde un programme de réinsertion. On fait toujours comme s'il y avait une solution par le travail, alors que la solution par le travail, elle n'existe pas.»* Pour lui, aucune progression n'est possible, puisque *«la première contre-prestation, c'est une reprise de rythme, les personnes vont mieux. Mais après, elles restent des années dans la même contre-prestation, donc rien ne se passe, on ne débouche sur rien»*. Il poursuit en déclarant que le problème réside dans le fait que les conseillers n'ont pas d'emploi à offrir. En outre, si l'économie se porte mieux, elle ne dispose pas de postes pour les bénéficiaires du RMCAS dont il dit que *«s'ils peuvent faire un travail sur eux-mêmes, ils ne peuvent pas retrouver leurs automatismes, ils ne peuvent pas retrouver le monde du rendement»*.

Comme nous l'avons déjà constaté dans d'autres évaluations, les pratiques sensées supporter l'insertion professionnelle (bilan, contre-prestation, etc.) restent encore labiles, instables et insuffisantes si on les compare aux institutions qui structurent la vie ordinaire des individus. Pour les usagers le RMCAS conduit encore trop souvent vers un état transitoire-durable : en situation d'insertion les usagers tendent à se maintenir dans un statut intermédiaire entre l'exclusion et l'intégration.

La durée de permanence importante des usagers dans le dispositif pose une question fondamentale pour l'avenir à laquelle il faudra répondre : existe-t-il pour les usagers les plus fragilisés des modes alternatifs d'intégration, procurant à la fois l'autonomie, la sécurité économique et le lien social qu'ils ne peuvent obtenir par l'accès à l'emploi ordinaire ?

7. Les usagers : profil socio-démographique et satisfaction

L'analyse du profil des usagers s'est faite à partir de données individualisées fournies par le Service statistique de l'Hospice Général, couvrant les années 1999 et 2000. Nous souhaitons, sur cette base, déterminer :

- Le profil des usagers et sa variation dans le temps (âge, sexe, nationalité, type de ménage, état civil, nombre de jours au RMCAS, etc.) ;
- Les sorties du dispositif ;

Ces informations font l'objet d'un suivi régulier par l'Hospice Général, et leur obtention n'a pas généré de difficultés particulières. Les différences entre les données reçues et les chiffres fournis dans l'actualisation 1999-2000 du 'Rapport d'évaluation de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit' sont minimes.

Toutefois, les gains assurés des clients du RMCAS, leurs niveaux les plus élevés de formation achevée, de même que leurs catégories socioprofessionnelles antérieures à leur chômage n'ont pu nous être fournis. Il s'ensuit qu'aucune analyse croisée entre le niveau de qualification des usagers et le temps qu'ils ont passé au RMCAS ou encore leurs motifs de sortie du dispositif n'a pu être effectuée. Nous n'avons pas non plus été à même de juger, sur la base des données informatiques fournies, si les usagers du RMCAS sont, ou non, engagés dans un processus de disqualification sociale.

Pour appréhender les processus d'exclusion sociale des usagers du RMCAS, et les facteurs de risques qui les affectent, il faudrait procéder à une analyse plus fine des catégories qui témoignent d'une identité sociale multidimensionnelle et aller au-delà de variables d'état telles que l'âge, l'état civil, le sexe ou encore la nationalité. De telles indications ne peuvent toutefois être récoltées longitudinalement de façon exhaustive ou représentative par l'Hospice Général en raison du temps, et donc du coût, nécessaire à leur obtention et à leur suivi. Les entretiens faits auprès des acteurs du dispositif RMCAS contribuent toutefois à dépasser ces contraintes. Ils renseignent sur les forces et les faiblesses de ce dernier, en évitant de rendre compte du vécu de ses acteurs comme s'il n'était constitué que d'une agrégation de critères physiques ou juridiques.

7.1. Portrait des usagers

Le croisement des caractéristiques principales des clients du RMCAS (âge, sexe, nationalité, etc.) aboutit à quelques énoncés :

- La grande majorité des usagers du RMCAS a plus de 40 ans ;
- Il y a plus d'hommes que de femmes au RMCAS ;
- Les femmes sont avant tout divorcées, et les hommes majoritairement mariés ;
- Si l'utilisateur est étranger, il sera plutôt de sexe masculin, d'origine européenne et établi depuis plus de 15 ans dans le canton ;
- Les personnes seules et les familles monoparentales composent la majorité des usagers.

Ces énoncés, développés ci-dessous, sont parfois complétés par des graphiques, dits *box-plots*, indiquant quelques paramètres statistiques simples : médiane, 1^{er} et 3^e quartiles, minimum et maximum :

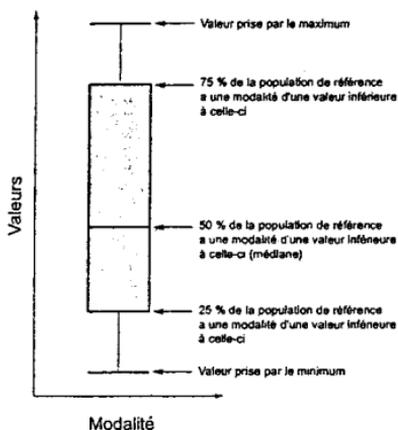


Fig. 1 Interprétation d'une 'box-plot'

7.1.1. La grande majorité des usagers du RMCAS a plus de 40 ans

Les données 1999 portant sur les usagers du RMCAS montrent que les âges médians oscillaient avant tout entre 45 et 50 ans. Les trois quarts des personnes avaient plus de 37 ans, dont un quart de plus de 54 ans. Il n'y avait pas de différences significatives entre les usagers répartis selon leur sexe. Il n'en est pas allé de même en 2000. Les hommes y étaient, tant en moyenne qu'en médiane, de 4 ans plus âgés que les femmes (48 ans contre 44 ans). Encore qu'il ne s'agisse que de conjectures, l'on peut y voir, pour la population masculine, tant l'effet de la recherche par les entreprises d'une plus grande rentabilité, qui les avait encouragées à se séparer des plus anciens collaborateurs, mieux payés, pour faire baisser la masse salariale, que le fait que ce seraient principalement les usagers du RMCAS les plus jeunes qui auraient bénéficié de la reprise économique.

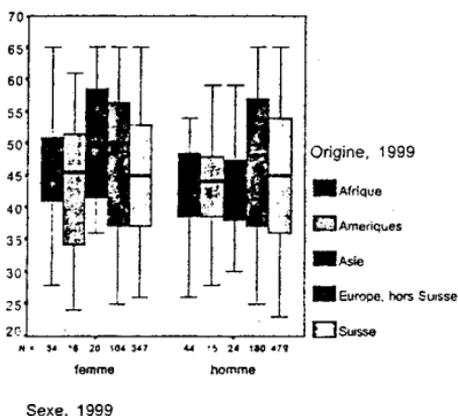


Fig. 2 Usagers selon l'âge, le sexe et l'origine, 1999

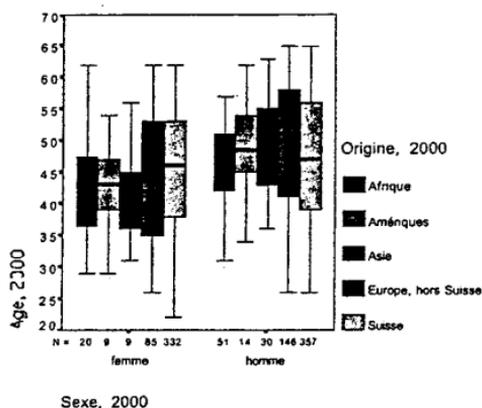


Fig. 3 Usagers selon l'âge, le sexe et l'origine, 2000

7.1.2. Plus d'hommes que de femmes au RMCAS

Les usagers du RCMAS sont majoritairement masculins. La part des femmes dans le total des usagers du RCMAS est plus faible que la proportion des femmes dans la population au chômage du canton, qui était de 49.6 % en 1999⁵⁰. Elle est par contre proche de la part des femmes dans la population active du canton, soit 42.5 %⁵¹ en 1998.

La division inégalitaire du travail domestique, qui dresse encore contre les femmes un sérieux obstacle à l'activité et à l'investissement dans une carrière professionnelle, jointe au fait que certaines femmes en difficulté lors de la recherche d'un emploi se replient sur la sphère privée et renoncent à chercher un emploi, explique la représentation minoritaire des femmes dans le dispositif RMCAS, et tout particulièrement celle des étrangères.

	Suisses	Etrangers	Total
Femmes	42.0 %	39.8 %	41.3 %
Hommes	58.0 %	60.2 %	58.7 %
	100 %	100 %	100 %

Tab. 5 Usagers selon le sexe et la nationalité, 1999

	Suisses	Etrangers	Total
Femmes	48.2 %	33.8 %	43.2 %
Hommes	51.8 %	66.2 %	56.8 %
	100 %	100 %	100 %

Tab. 6 Usagers selon le sexe et la nationalité, 2000

La ventilation des usagers selon leur nationalité et leur sexe montre toutefois d'importantes variations d'une année à l'autre. De 1999 à 2000, la population bénéficiant du RMCAS s'est féminisée pour les Suisses et

⁵⁰ Annuaire statistique du Canton de Genève, 2000 : 112

⁵¹ Annuaire statistique du Canton de Genève, 2000 : 99

masculinisée pour les étrangers. Ceci est lié au fait que la part des femmes entrant dans le dispositif RMCAS a diminué de moitié dans la population étrangère de 1999 à 2000, alors que, dans le même temps, les entrées de Suisses se sont réparties de manière plus équilibrée entre les sexes. Globalement, les nouveaux usagers furent, d'une année à l'autre, plus masculins.

	Suisses	Etrangers	Total
Femmes	42.4 %	41.5 %	42.1 %
Hommes	57.6 %	58.5 %	57.9 %
	100 %	100 %	100 %

Tab. 7 Entrées selon le sexe et la nationalité, 1999

	Suisses	Etrangers	Total
Femmes	49.3 %	22.0 %	39.5 %
Hommes	50.7 %	78.0 %	60.5 %
	100 %	100 %	100 %

Tab. 8 Entrées selon le sexe et la nationalité, 2000

7.1.3. Les femmes sont avant tout divorcées, et les hommes majoritairement mariés

Au sein du dispositif RMCAS, les caractéristiques des populations masculines et féminines ne diffèrent guère. Il n'y a qu'en 2000 que le sexe était une variable corrélée à l'âge des usagers. Cette année-là les femmes étaient plus jeunes que les hommes, et ceux-ci étant surreprésentés chez les étrangers. Une seule liaison statistique significative peut être observée tant en 1999 qu'en 2000 : celle entre l'état civil des usagers et leur sexe. Les divorcées représentent la majorité des femmes bénéficiant du RMCAS. Le mariage est au contraire une caractéristique récurrente des populations masculines⁹².

On peut y voir la conséquence du fait que quand le couple vient à se défaire, les femmes sont souvent confrontées à des difficultés liées à une déqualification professionnelle - réelle ou supposée - causée par leur retrait du marché du travail pendant les jeunes années de leurs enfants. Les horaires des écoles inadaptés à ceux du monde du travail et le coût des garderies ou des mamans de jour contraignent en effet bien des femmes à choisir entre la maternité et la prise d'emploi.

La séparation ou le célibat, eux, ne sont pas systématiquement liés au même sexe. Plutôt séparés en 1999, les hommes sont davantage célibataires en 2000, au contraire des femmes.

En ce qui concerne l'état civil toujours, il n'y avait en 1999 de différence (faiblement) significative qu'entre l'âge des personnes célibataires (47 ans) et celui des personnes divorcées (45 ans). En 2000, cette situation s'inverse. Les célibataires sont significativement plus jeunes que tous les autres : 43 ans, contre 48 ans pour les divorcé(e)s et les personnes mariées, 47 ans pour les usagers séparés et 59 ans pour les veuf(ve)s.

⁹² Analyse factorielle des correspondances, Méthode HOMALS.

Etat civil	Sexe		Total
	Femme	Homme	
célibataire	35.1 %	32.9 %	33.8 %
marié(e)	18.6 %	24.2 %	21.9 %
séparé(e)	7.1 %	9.4 %	8.7 %
divorcé(e)	37.6 %	32.4 %	34.5 %
veuf(ve)	1.0 %	1.1 %	1.0 %
	100 %	100 %	100 %

Tab. 9 Usagers selon le sexe et l'état civil, 1999

Etat civil	Sexe		Total
	Femme	Homme	
célibataire	28.6 %	36.8 %	33.3 %
marié(e)	14.3 %	27.9 %	22.1 %
séparé(e)	11.7 %	9.4 %	10.4 %
divorcé(e)	44.3 %	24.9 %	33.3 %
veuf(ve)	1.1 %	1.0 %	1.0 %
	100 %	100 %	100 %

Tab. 10 Usagers selon le sexe et l'état civil, 2000

7.1.4. Si l'utilisateur est étranger, il sera plutôt de sexe masculin, d'origine européenne et établi depuis plus de 15 ans dans le canton

La faible qualification et la forte concentration des immigrés dans le bas de l'échelle sociale auraient pour effet une fragilité de leur emploi : quels que soient la catégorie socioprofessionnelle et le sexe, les immigrés seraient plus exposés au chômage et le resteraient en moyenne plus longtemps que l'ensemble de la population. Ce genre d'équation ne vaut cependant que pour les immigrés issus des migrations les plus récentes et ne saurait être appliqué sans nuance à toutes les personnes ayant un passeport étranger à Genève, et en particulier à celles bénéficiant du RMCAS. Les trois quarts des usagers de nationalité étrangère séjournent en effet à Genève depuis plus de 15 ans, contre plus de 30 ans pour la moitié des Suisses. L'obtention du RMCAS exigeant une longue domiciliation dans le canton explique cet état de fait.

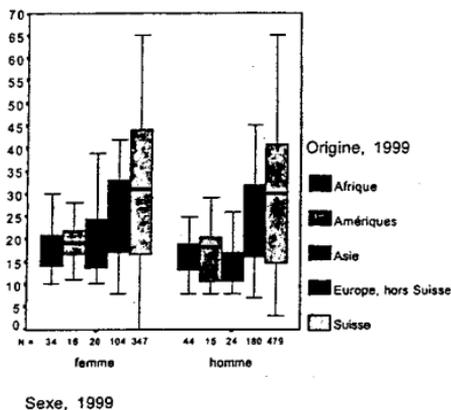


Fig. 4 Usagers selon la durée du séjour dans le canton de Genève, le sexe et l'origine, 1999

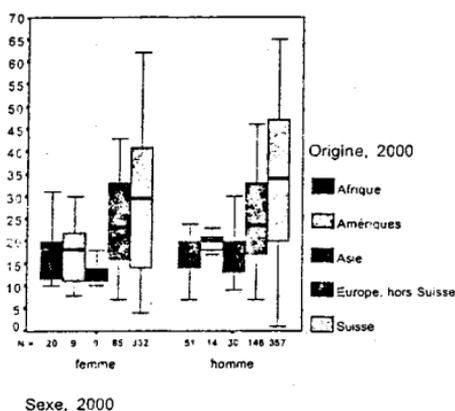


Fig. 5 Usagers selon la durée du séjour dans le canton de Genève, le sexe et l'origine, 2000

Les étrangers sont avant tout des hommes européens et leur proportion est inférieure à leur part dans la population au chômage du canton (35 % contre 46.5 % en 1999⁵³). Même si leur intégration au marché du travail est, au moins provisoirement, mise en échec, il s'agit d'une population qui ne peut être a priori considérée comme systématiquement différente des Suisses.

Les principales différences entre Suisses et étrangers concernent, en 1999, l'âge et le type de ménage. L'âge moyen des étrangers était de 46 ans contre 44 ans pour les Suisses. Les étrangers étaient davantage en couples (mariés ou concubins) que les Suisses, soit 33 % contre 22 %. Il en est allé de même en 2000, où ce rapport était de 26 % contre 24 %.

⁵³ Annuaire statistique du Canton de Genève, 2000 : 112

7.1.5. Les personnes seules et les familles monoparentales composent la majorité des usagers

La grande majorité des usagers du RMCAS vivent seuls ou en familles monoparentales. Le fait que ce type d'usagers ait augmenté entre 1999 et 2000 illustre bien que perdre durablement le lien avec l'emploi risque de faire passer très rapidement à une phase de rupture des liens sociaux. Le revenu baisse, les conditions de vie se dégradent, la sociabilité est réduite, la vie familiale en est affectée.

En 1999, le type de ménage est une variable corrélée à la nationalité, à la durée du séjour à Genève, à l'état civil et à l'âge des usagers. Les moins de 30 ans vivaient davantage en couples mariés que les autres cohortes. En 2000, les différences entre les cohortes s'estompent, en raison de l'inexistence d'usagers de moins de 30 ans cohabitant sans ménage commun, vivant en communauté de majeurs ou en concubinage. Ces clients n'étaient toutefois en 1999 qu'au nombre de 11 sur un total de 76 personnes.

Ce rapprochement des caractéristiques des ménages par tranches d'âge n'implique pas une égalisation de situations individuelles. Ne serait-ce que parce qu'être seul à, par exemple, 50 ans ou à 20 ne pose pas les mêmes problèmes. Les jeunes ont souvent des parents auxquels se retenir. Pour les chômeurs plus âgés, il est psychologiquement plus difficile, à l'âge mûr, de faire appel à ses propres parents ou sa famille proche envers lesquels on a acquis depuis longtemps une indépendance complète.

Types de ménage

		Cohabitation sans ménage commun	Communauté de majeurs	Concubins	Concubins avec enfant(s)	Mariés	Mariés avec enfant(s)	Seul(e)	Seul(e) avec enfant(s)
Moins de 30 ans	1999	2.6 %	10.5 %	1.3 %	1.3 %	5.3 %	11.8 %	52.6 %	14.5 %
	2000	0 %	0 %	0 %	0 %	16.3 %	9.3 %	62.8 %	11.6 %
De 30 à 49 ans	1999	1.2 %	1.9 %	2.2 %	0.6 %	9.3 %	10.9 %	55.9 %	18.1 %
	2000	0.7 %	2.3 %	1.0 %	0.9 %	11.5 %	9.2 %	60.3 %	14.1 %
De 50 à 65 ans	1999	1.3 %	2.5 %	1.7 %	0.4 %	17.3 %	5.7 %	64.8 %	6.3 %
	2000	1.0 %	2.4 %	1.9 %	0.2 %	12.8 %	7.0 %	60.3 %	14.3 %

Tab. 11 Usagers par cohortes et types de ménage, 1999 et 2000

7.2. Sorties du dispositif

L'objectif du RMCAS étant d'en faire, au mieux, un outil menant à une réintégration sociale avec un emploi stable, ou, en tout cas, un instrument susceptible d'arrêter le processus qui peut conduire à une exclusion radicale. L'analyse des motifs de sortie du dispositif est d'une importance capitale. Les constats suivants ont été faits :

- Plus le nombre de jours passés dans le dispositif RMCAS est élevé, moins la probabilité de retrouver un emploi est importante ;
- La prise d'emploi est la raison principale de sortie du dispositif RMCAS ;

- Le sexe, l'âge, l'état civil et le type de ménage sont corrélés aux motifs de sortie du RMCAS

7.2.1. Plus le nombre de jours passés dans le dispositif RMCAS est élevé, moins la probabilité de retrouver un emploi est importante

Les près de 10 % de chômeurs en fin de droit qui ont, en 1999 et 2000, retrouvé un emploi – soit un peu plus du tiers des personnes qui ont quitté le RMCAS ces années-là – étaient en moyenne assistés depuis moins longtemps que ceux qui y sont restés (613 jours en 1999 contre 1063 jours ; 1014 jours en 2000 contre 1260).

Rappelons que la moitié des usagers étaient en 2000 au RMCAS depuis 1996 au moins – un quart l'était depuis 1995⁵⁴. Compte tenu qu'aux années passées au RMCAS doivent être ajoutées celles durant lesquelles les usagers ont bénéficié de l'assurance-chômage, les clients du RMCAS sont des personnes inscrites de manière durable dans l'assistance. Les écarts hommes/femmes sont faibles.

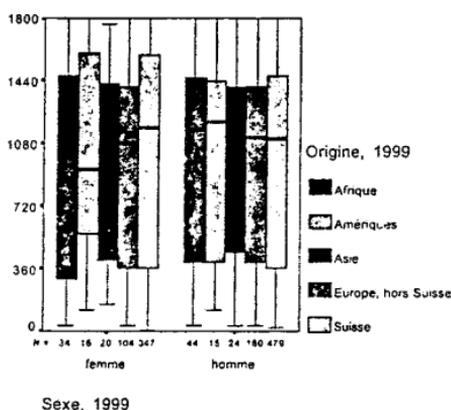


Fig. 6 Usagers selon le nombre de jours durant lesquels ils ont bénéficié du RMCAS, le sexe et l'origine, 1999

⁵⁴ Populations non-européennes mises à part, leurs faibles effectifs amenant, d'une année sur l'autre, des variations importantes dans les indicateurs les caractérisant.

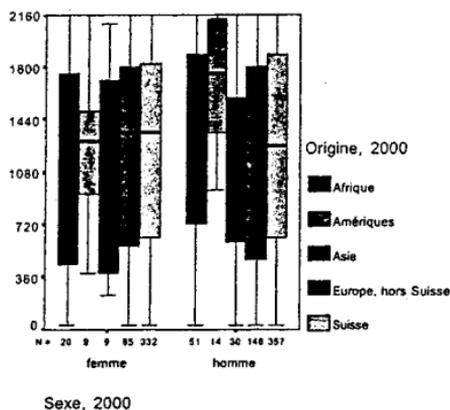


Fig. 7 Usagers selon le nombre de jours durant lesquels ils ont bénéficié du RMCAS, le sexe et l'origine, 2000

Une analyse plus fine montre qu'en ce qui concerne le nombre de jours durant lesquels ils ont recouru au RMCAS, les usagers ne se répartissent pas selon une courbe normale, où les fréquences les plus importantes seraient concentrées autour de la moyenne. Au contraire, les effectifs surreprésentés sont, en 2000, tant les personnes au RMCAS depuis près de 5 ans que les usagers qui en bénéficient depuis moins de 2 ans. Ceci correspond très étroitement à la baisse - liée à la modification de la LACI en 1997, prolongeant la durée des indemnités de chômage - des dossiers d'usagers ouverts de 1995 à 1997, passés de 1'254 à 172³⁵, à laquelle succéda une nouvelle augmentation en 1998.

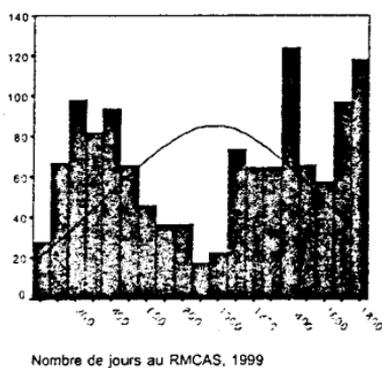


Fig. 8 Distribution des usagers selon le nombre de jours durant lesquels ils ont bénéficié du RMCAS, 1999

³⁵ Annuaire statistique du Canton de Genève, 2000 : 116

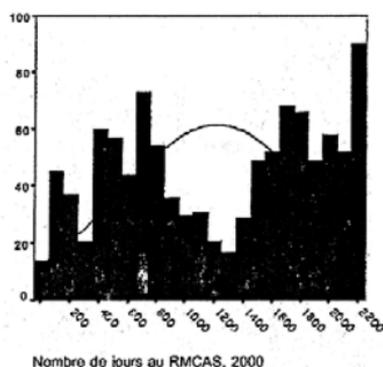


Fig. 9 Distribution des usagers selon le nombre de jours durant lesquels ils ont bénéficié du RMCAS, 1999

7.2.2. La prise d'emploi est la raison principale de sortie du dispositif RMCAS

La prise d'emploi constitue le motif premier de sortie du RMCAS pour 1999 et 2000. Le pourcentage des femmes qui sortent du RMCAS parce qu'elles ont retrouvé un emploi n'est pas statistiquement différent de celui des hommes, que ce soit en 1999 (38.2 % contre 35.8 %) ou 2000 (33.4 % contre 37.1 %). La qualité de ces emplois, tant en ce qui concerne leur qualification que leur rémunération, n'est pas connue. Les analyses faites dans d'autres cantons montrent cependant que la réintégration du marché de l'emploi s'accompagne presque systématiquement d'une baisse du revenu antérieur au chômage, et de l'occupation d'un poste nécessitant moins de compétence technique.

Il y a, en 1999, une différence significative entre le nombre de jours passés au RMCAS par les personnes ayant retrouvé un emploi (613 jours) ou une occupation temporaire (478 jours), et celui des usagers ayant droit au chômage (1'217 jours) ou ayant été mis à la retraite (1'312 jours). Il en va presque de même en 2000. Les ruptures essentielles se firent alors sur la base nombre de jours passés dans le dispositif par des personnes retraitées (1'733 jours), et celui des personnes au bénéfice d'une occupation temporaire (336 jours).

Situation	1999	2000
Reprise d'emploi	9.7 %	8.2 %
Ne correspond pas ou plus aux critères de la loi	6.3 %	5.4 %
A obtenu l'AI	2.3 %	2.6 %
Droit à des indemnités de chômage ou à l'occupation temporaire	3.7 %	2.1 %
Retraite/Décès	1.0 %	1.1 %
Revait de la demande ou a renoncé au droit	0.9 %	0.6 %
Non renouvellement de la demande	2.4 %	2.3 %
Refus de contre-prestations	0.2 %	0.5 %
Reste au RMCAS	73.5 %	77.3 %

Tab. 12 Situation des usagers, 1999 et 2000

7.2.3. Le sexe, l'âge, l'état civil et le type de ménage sont corrélés aux motifs de sortie du RMCAS

Une analyse portant sur une sélection⁵⁶ de types d'usagers et de motifs de sorties montre qu'ils sont interdépendants, tant en 1999 qu'en 2000. Les liaisons ne sont cependant pas stables d'une année sur l'autre, à l'exception des caractéristiques des personnes ayant repris un emploi ou étant sorties volontairement du dispositif⁵⁷. Ces dernières avaient, en 1999 et 2000, principalement moins de 30 ans, étaient mariées et vivaient en couples.

Pour 2000, les constatations suivantes peuvent être faites :

- Les taux de sortie nette⁵⁸ ont augmenté, par rapport à 1999, tant pour les femmes que pour les hommes, tant pour les Suisses que pour les étrangers. Les taux de sortie nette ont progressé plus fortement chez les femmes que chez les hommes. Dans la population masculine, l'accélération des sorties a été plus importante chez les étrangers.

Population		Taux de sortie 2000/Taux de sortie 1999
Suisses	Femmes	3.5
	Hommes	1.5
Etrangers	Femmes	3.4
	Hommes	2.4

Tab. 13 Rapport 2000/1999 des taux de sortie nette des usagers

En 2000, le taux de sortie nette le plus important a été celui des femmes étrangères, le plus faible celui des hommes étrangers.

Population		Taux de sortie 1999	Taux de sortie 2000
Suisses	Femmes	2.6	9.0
	Hommes	7.9	12.3
Etrangers	Femmes	5.7	19.5
	Hommes	3.0	7.4

Tab. 14 Taux de sortie nette des usagers, 1999 et 2000

- Les clients ayant obtenu l'AI étaient avant tout des hommes appartenant à la cohorte 50-65 ans, plutôt mariés et d'origine européenne.
- Les usagers ayant eu droit à des indemnités de chômage ou à l'occupation temporaire étaient principalement des femmes de moins de 30 ans, célibataires, et vivant seules avec un ou des enfant(s).

⁵⁶ Les raisons en sont purement statistiques. Le but était d'accroître la pertinence et d'améliorer la lisibilité de l'analyse factorielle en composantes principales. Les motifs de sorties suivants ont été exclus : Ne correspond pas ou plus aux critères de la loi ; Retraite/Décès ; Retrait de la demande ou a renoncé au droit ; Refus de contre-prestations.

⁵⁷ Les fortes variations d'une année sur l'autre sont dues aux faibles effectifs correspondant à chacun des motifs de sortie. Quelques usagers en plus ou en moins d'une année sur l'autre entraînent d'importantes différences dans les pourcentages calculés, et donc dans la classification de leurs caractéristiques.

⁵⁸ Taux de sortie nette : [(Sorties-Entrées)/Population de référence] x 100. Il peut être compris comme une mesure de la vitesse à laquelle diminue une population de référence dans un système donné.

- Les allocataires du RMCAS restant dans le dispositif étaient eux plutôt Suisses, appartenant à la cohorte 50-65 ans et vivaient seuls, le plus souvent divorcés, séparés. Quand bien même le profil de formation de ces usagers ne nous est pas connu, l'on peut être presque certain que ce sont des personnes ayant un faible niveau de formation ou ayant subi une déqualification de leurs compétences, puisque pratiquement toutes les études sur le chômage de longue durée identifient ce type d'usagers comme le groupe à risque le plus vulnérable.

7.3. Le point de vue des usagers

Les usagers que nous avons rencontrés ne constituent pas un échantillon représentatif de l'ensemble de la population du RMCAS. Les points de vue qu'ils expriment sur le RMCAS sont néanmoins intéressants dans la mesure où ils rendent compte de manière concrète de la situation quotidienne vécue par les usagers du dispositif. Ils incarnent les difficultés auxquelles ils sont confrontés, en même temps qu'ils décrivent les aspects positifs que constituent pour eux les prestations offertes dans le cadre du RMCAS. Les informations récoltées livrent un matériau volumineux et riche sur la trajectoire de vie des usagers. Dans le cadre de la partie qui suit, nous nous limiterons à rendre compte des tendances générales de leur appréciation du dispositif.

7.3.1. Le dispositif du RMCAS : le soulagement de ne pas être à l'assistance publique

Le passage du chômage au RMCAS est vécu comme un moment plus ou moins douloureux par les usagers. Certains déclarent avoir été sous le choc d'un tel événement. De manière générale, les personnes plus âgées le vivent moins bien que les plus jeunes. Ayant travaillé pendant de nombreuses années, elles sont gênées, se sentent humiliées d'être assistées par la société, dépendantes des prestations sociales. Au moment où ces usagers découvrent les principes du dispositif par lequel ils sont pris en charge, à savoir le droit à un revenu minimum, ainsi que l'obligation en principe d'effectuer une contre-partie, ils éprouvent un soulagement. Ce dernier est dû au caractère, selon eux, moins assistanciel des conditions et des modalités du RMCAS que celles de l'assistance publique. Pour beaucoup d'usager, la possibilité d'effectuer une contre-partie leur permet de ne pas contracter de dette morale par rapport à la société. Comme le dit l'un d'entre eux, *"je suis quitte"*.

Pour la catégorie des plus jeunes, le passage au RMCAS est également difficile à vivre, mais dans la mesure où ils conservent l'espoir de retrouver un emploi, ils jugent leur droit au RMCAS comme une période transitoire, après laquelle, ils rembourseront leurs dettes par le jeu de la solidarité entre les divers membres de la société.

Tous les usagers que nous avons rencontrés sont satisfaits de pouvoir bénéficier du droit au RMCAS et de ne pas être pris en charge par l'assistance publique.

7.3.2. La contre-prestation : un sentiment d'utilité et de dignité

Le principe d'un échange équitable entre l'usager et la société ne renvoie pas, selon plusieurs de nos interlocuteurs, qu'à une définition théorique et formelle, dans la mesure où ils considèrent qu'ils effectuent réellement une activité utile pour la collectivité et pour eux-mêmes. Par le biais de l'exercice de la contre-prestation, ils ont le sentiment de participer au

fonctionnement de la société et se sentent ainsi moins exclus de cette dernière.

Les usagers apprécient dans l'exercice de la contre-prestation, le fait d'être en activité. Contrairement à la LACI, dans le cadre de laquelle plusieurs usagers disent *"avoir tourner en rond"*, le RMCAS permet de se reconnecter à un monde qu'ils décrivent comme professionnel.

Par l'insertion quotidienne dans un cadre de vie, la contre-prestation permet ainsi la reprise d'un rythme et la redécouverte d'une sociabilité qu'ils avaient souvent perdue avec la perte de l'emploi. La contre-prestation, aux dires des usagers, *"donne du sens à leur vie, un motif pour se lever et une utilité sociale"*. Pour les plus âgés, comme le dit l'en d'entre eux, *"une vie sans travail, c'est pas une vie"*. Conscients qu'ils ne retrouveront très certainement pas d'emploi, ces derniers éprouvent une grande satisfaction de pouvoir *"mener leur carrière jusqu'au bout"*. La contre-prestation fait en effet souvent office de pont vers l'AVS.

Pour les usagers plus jeunes, si la dimension sociale favorisée par la contre-prestation est tout aussi largement estimée, certains y voient également un intérêt professionnel en termes d'acquisition de nouvelles compétences. Souvent, ces dernières relèvent du domaine informatique, les lieux de contre-prestation offrant l'occasion d'être initié à cette pratique.

Un des problèmes de la contre-prestation est que souvent, les usagers nourrissent l'espoir que celle-ci débouchera sur un engagement fixe. Beaucoup citent des cas où un tel cas de figure est intervenu, alors même que les conseillers en emploi et les responsables des lieux de contre-prestation les préviennent qu'un tel espoir est illusoire et que les situations dans lesquelles la contre-prestation a effectivement été suivie d'un contrat de travail sont absolument exceptionnelles.

7.3.3. Les conseillers en emploi : une relation basée sur l'écoute et la compréhension

Les usagers apprécient la relation qu'ils entretiennent avec leur conseiller ou leur conseillère en emploi. Ils considèrent dans leur majorité que contrairement aux placeurs, les conseillers en emploi prennent leurs problèmes au sérieux et les écoutent. Les usagers les décrivent comme disponibles, aptes et compétents.

Ils apprécient l'aspect de négociation qui prévaut dans la relation avec leur conseiller en emploi. Ils disent se sentir très libres, pas du tout contraints dans le choix et l'exercice de leur contre-prestation, puisqu'ils savent qu'à tout moment ils peuvent en changer, si celle-ci ne leur convenait pas.

8. Conclusions et recommandations

La loi sur le RMCAS poursuit deux objectifs : 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 ; favoriser la réinsertion des chômeurs en fin de droit en les engageant, soit à suivre une contre-prestation, soit à demander une allocation d'insertion ; outre, l'instauration d'un droit à un revenu minimum, l'élément le plus novateur du RMCAS est la contre-prestation qui incarne le principe d'une réinsertion active.

Les objectifs du mandat visait à traiter trois points :

- Apprécier le *fonctionnement* du dispositif, identifier ses principaux acteurs et estimer ses résultats : il s'agit d'évaluer de quelle manière les responsables et les opérateurs du RMCAS coordonnent leurs actions, gèrent le dispositif et évaluent eux-mêmes les instruments de prise en charge des usagers (relation avec l'OCE, relations avec les prestataires d'activité, prestations financières, contre-prestation et allocation d'insertion, durée des dossiers, nouvelles demandes, dossiers fermés, etc.)
- Rendre compte du *point de vue des usagers et identifier leurs profils socio-démographiques*, ainsi que leur *degré de satisfaction* relatif à la prise en charge (qualité de l'accueil, information, relation avec les conseillers en emploi, mesures proposées, montants de l'aide, motifs d'insatisfaction, évaluation de l'adéquation entre « offre et demande d'insertion », etc.)
- Evaluer les *coûts* du dispositif par catégories de dépenses (coût des prestations financières directes aux usagers ; coût de l'encadrement ; frais annexes).

Les points de vue des divers acteurs impliqués dans l'élaboration et l'application du RMCAS révèlent plusieurs aspects sur le fonctionnement du dispositif. Ils mettent en perspective les forces et les faiblesses de ce dernier. L'analyse du dispositif et de la contre-prestation permet de proposer une évaluation des acquis, mais aussi des difficultés du RMCAS. En guise de conclusion, nous proposons de reprendre ici les principaux résultats de l'analyse et d'établir un bilan des forces et des faiblesses du dispositif.

8.1. De l'aventure à l'essoufflement

La mise sur pied du dispositif du RMCAS, ainsi que les premières années de fonctionnement sont évoquées comme des périodes positives par les acteurs ayant vécu l'introduction du service. Ce dernier est décrit comme étant alors bien organisé, comme un système qui se voulait, selon une de nos interlocutrices, « *très performant, très dynamique, très novateur* ». L'ambiance et les conditions de travail sont décrites comme particulièrement bonnes et plusieurs des collaborateurs expriment la satisfaction d'avoir pu participer à l'élaboration de l'application du RMCAS qui devait se présenter, selon les dires d'une des personnes responsables de la mise en œuvre, comme « *une aventure* ».

En termes de représentations et de présentation, les acteurs du dispositif témoignent de la volonté du service de se démarquer visiblement de l'assistance publique en rappelant que le RMCAS constituait un droit, état de fait qui supposait aussi une relation plus partenariale avec les usagers, ces derniers devant être considérés comme des clients auxquels était offert

un accueil et une prise en charge de qualité. Cette volonté, pour le RMCAS, de se distinguer de l'assistance publique devait se répercuter jusqu'au logo du service qui ne devait pas illustrer son rattachement institutionnel à l'Hospice Général.

Si certains de nos interlocuteurs ont souligné le dynamisme du projet du RMCAS au moment de son entrée en vigueur en janvier 1995 et pendant les années qui suivirent, une majorité d'entre eux témoignent de l'essoufflement que celui-ci connaît actuellement. La cause de cette lassitude est due, d'une part, à une démotivation par rapport aux possibilités réelles de réinsertion professionnelle du dispositif, d'autre part, à la perspective de la mise en place du RMR, et par là, de la disparition du RMCAS sous sa forme présente, situation engendrant un climat d'incertitude. En dépit de cette lassitude, l'ensemble des acteurs est d'accord pour reconnaître toute la portée des acquis du RMCAS.

Quels sont ces acquis ? Quelles sont les forces mais aussi les faiblesses du dispositif ? Mais, tout d'abord, quel est le profil des usagers du RMCAS et quels sont les facteurs qui influencent leur sortie du dispositif ?

8.2. Qui sont les usagers ?

L'analyse du profil des usagers s'est faite à partir de données individualisées fournies par le Service statistique de l'Hospice Général, couvrant les années 1999 et 2000. Elles montrent :

- Le profil des usagers et sa variation dans le temps (âge, sexe, nationalité, type de ménage, état civil, nombre de jours au RMCAS, etc.) ;
- Les sorties du dispositif.

1'263 personnes ont passé par le dispositif RMCAS en 1999, contre 1'053 en 2000. Le taux mensuel moyen de demandes de RMCAS rejetées était de 18.5 % en 1999 et de 27.5 % en 2000. Pour chaque demande acceptée, 1.2 dossiers ont été fermés en 1999, contre 2.4 en 2000.

Le croisement des caractéristiques principales des clients du RMCAS aboutit à quelques énoncés rendant compte des corrélations significatives observées en 1999 et 2000 :

- La grande majorité des usagers du RMCAS est masculine, de nationalité suisse, a plus de 40 ans, réside à Genève depuis plus de 15 ans et vit seule, sans enfant.
- Le mariage est une caractéristique récurrente des populations masculines au RMCAS, tandis que les femmes sont davantage divorcées.
- La probabilité qu'un client étranger soit un homme est plus importante que chez les Suisses.
- Les Suisses vivent davantage seuls ou dans une famille monoparentale que les étrangers.
- En 2000, les personnes les moins représentées étaient celles bénéficiant du RMCAS depuis 3 ou 4 ans, les plus nombreux étaient soit des usagers récents (moins de 2 ans), soit des allocataires anciens (plus de 5 ans).
- De 1999 à 2000, la population des usagers s'est féminisée pour les Suisses, et masculinisée pour les étrangers.

- Les clients restant au RMCAS sont très probablement sous-qualifiés ou déqualifiés en raison de leur éloignement du marché du travail.

La population actuellement au RMCAS est décrite comme fragilisée, exclue, connaissant de grandes difficultés sociales d'où il s'ensuit qu'elle reste longtemps dans le dispositif.

8.3. Qui sort du RMCAS ?

Sur la base des données fournies, les constats suivants ont été faits :

- Environ un quart des usagers a quitté le RMCAS en 1999 et 2000 ;
- Près de 10 % d'usagers du RMCAS ont, en 1999 et 2000, retrouvé un emploi, ce qui correspond à près d'un tiers des personnes qui ont quitté le RMCAS ces années-là ;
- La prise d'emploi est la raison principale de sortie du dispositif RMCAS ;
- Les taux de sortie nette ont augmenté en 2000, tant pour les hommes que pour les femmes, tant pour les Suisses que pour les étrangers ;
- Le nombre de femmes au RMCAS a diminué plus fortement que celui des hommes entre 1999 et 2000.
- Plus le nombre de jours passés dans le dispositif RMCAS est élevé, moins la probabilité de retrouver un emploi est importante ;
- Plus le client est jeune et vit en couple, plus il aura de chance de réintégrer le marché du travail.

Pour 2000 :

- Les clients sortis du RMCAS ayant passé à l'AI étaient avant tout des hommes appartenant à la cohorte 50-65 ans, plutôt mariés et d'origine européenne.
- Les usagers ayant eu droit à des indemnités de chômage ou à l'occupation temporaire étaient principalement des femmes de moins de 30 ans, célibataires, et vivant seules avec un ou des enfant(s).
- Les allocataires du RMCAS restant dans le dispositif étaient eux plutôt Suisses, appartenaient à la cohorte 50-65 ans et vivaient seuls, le plus souvent divorcés, séparés. L'on peut être presque certain qu'ils sont des personnes ayant un faible niveau de formation ou ayant subi une déqualification de leurs compétences.

8.4. Que coûte le RMCAS ?

Près de 23 millions de francs ont été versés aux clients du RMCAS en 2000. Le total des aides a baissé de quelques Frs 3'934'158.- de 1999 à 2000, suite à la décroissance du nombre de dossiers actifs. Les allocations moyennes versées, sont passées, pour 30 jours, en valeurs nominales, de Frs 2'227.- à Frs 2'185.-. Compte tenu que le revenu minimum mensuel garanti est de Frs 1'222.- pour une personne (barème 2000), le multiplicateur est passé de 1.82 en 1999 à 1.78 en 2000.

En ce qui concerne les allocations d'insertion, destinées à financer des projets liés à la formation, à la création d'une activité lucrative et à la réinsertion professionnelle et sociale, le fait que les sommes versées en 2000 soient en partie des versements couvrant des activités initiées en 1999 ne permet pas de déterminer les montants annuels moyens reçus par les usagers. On constate toutefois une nette diminution des allocataires, passés

de 32 dossiers acceptés en 1999 à 7 en 2000. La formation et le recyclage professionnels constituent les motifs principaux des demandes.

Quand bien même le nombre d'utilisateurs a diminué de 1999 à 2000, le coût de la prise en charge des clients du RMCAS a augmenté de Frs 18'867.-, dont Frs 15'933.- liés aux coûts salariaux. Les frais liés à l'usage des locaux composent le reste de l'augmentation.

8.5. Le bilan: forces et faiblesses

Le *bilan du RMCAS est globalement positif*. L'introduction du dispositif est un acquis qui va dans la direction d'un traitement de l'exclusion plus respectueux de l'individu que celui proposé dans le cadre de l'assistance publique :

- L'instauration d'un *droit* à un revenu minimum est une *avancée positive* en matière de politique sociale. Elle introduit une relation plus partenariale entre l'Etat et les usagers reconnue et appréciée comme telle par les deux parties. Le fait de bénéficier d'une prestation financière sans contracter de dette auprès de l'assistance publique constitue un soulagement pour les usagers.
- La *contre-prestation* représente un élément fondamentalement positif dans la réinsertion des usagers. Elle concrétise le passage d'une politique d'insertion passive à une politique d'insertion active. Elle favorise une réinsertion sociale efficace en permettant aux usagers de sortir de leur isolement. L'exercice d'une activité permet de retrouver un rythme de vie et de renouer des liens sociaux. Elle donne aux usagers un sentiment d'utilité et de dignité. Les usagers recouvrent une estime d'eux-mêmes qui marque la première étape d'une démarche de réinsertion durable.
- Les *usagers* apprécient le travail des conseillers en emploi et le fait de pouvoir retrouver une activité par le biais de la contre-prestation.
- La *concentration géographique du service* a favorisé la prise en charge des usagers : en l'occurrence, elle a facilité l'échange d'information et la communication entre les conseillers en emploi.
- Les sorties du dispositif se sont accélérées au cours des deux dernières années. Le RMCAS limite la dégradation des situations individuelles et maintient les usagers en état d'accéder au marché de l'emploi dès que la situation économique s'améliore.

Le fonctionnement du dispositif présente cependant quelques faiblesses :

- La *conception de l'insertion et la formulation des objectifs* assignés au dispositif sont insuffisamment précisées. Elles n'ont pas été adaptées assez rapidement au profil d'une population fortement fragilisée et souvent loin de l'emploi. Le poids des difficultés personnelles et sociales des usagers a été sous-estimé.
- L'application du dispositif a été rendue difficile en raison de l'absence d'anticipation relative à la nécessité d'un suivi social plus affirmé.
- Le *travail de prise en charge des usagers* par les conseillers en emploi est *peu formalisé*. Les pratiques ne sont ainsi pas unifiées, entraînant un *risque d'inégalité de traitement*.
- Le *travail en réseau* entre les lieux de contre-prestation, les assistants sociaux et les placeurs est *trop peu développé* ; l'*insuffisance de la mise en réseau* ne permet pas la *construction de trajectoires efficaces* pour les usagers. Il manque une continuité entre les diverses étapes de prise en charge : d'une contre-prestation à une autre, d'une contre-prestation vers l'emploi.

Le droit à une prestation financière non-remboursable et l'introduction de la contre-prestation constituent les deux caractéristiques les plus innovantes du RMCAS. Quant à la contre-prestation, des aspects positifs et négatifs peuvent être relevés :

- D'une manière générale, les usagers estiment que la *contre-partie* les libère d'une dette morale (droit et devoir).
- *L'offre de contre-prestations* est évaluée positivement par les conseillers en emploi. Elle favorise une *réinsertion sociale*. Elle permet à l'usager de se reconstituer des repères, de reconstruire une sociabilité. Elle lui donne un sentiment d'utilité à l'usager. Elle empêche la dégradation des conditions d'existence des usagers.
- La contre-prestation peut faire office de *pont vers l'AVS* pour les usagers proches de la retraite.
- La *dimension qualifiante* des contre-prestations n'est pas assez développée ; absence aussi d'outils d'évaluation de l'efficacité des contre-prestations.
- Les conseillers en emploi déplorent le *manque de contre-prestations axées sur la formation*. Celle-ci apparaît comme le moyen de réinsertion le plus efficace pour les jeunes.
- La *durée importante* pendant laquelle les usagers restent dans une même contre-prestation interroge les réelles possibilités de sortie du dispositif et consacre le caractère « transitoire durable » du statut de l'usager.
- *L'encadrement* de certains lieux de contre-prestation est *insuffisant*.
- Le fait que des contre-prestataires occupés dans certains services de l'Etat effectueraient un *travail sans lequel ces services ne pourraient fonctionner* est relayé par la quasi totalité des acteurs du dispositif. La durée importante de leur engagement justifierait une transformation de leur statut.

La mise en œuvre du RMCAS peut être considérée comme un processus d'apprentissage collectif. Les difficultés constatées sont encore importantes. Certaines sont inhérentes à l'application de toute nouvelle politique publique. Ces faiblesses ne doivent pas remettre en question les succès obtenus. Elles ne peuvent être surmontées que par une extension de la sphère de l'insertion et par des modes d'intervention articulant étroitement les mesures d'accompagnement sociale et les mesures d'insertion professionnelle.

Le processus initié doit être continué. Le 21 septembre 2001, le Grand Conseil a adopté la loi sur le Revenu Minimum de Réinsertion (RMR). Le RMR doit impérativement capitaliser les acquis des six années du RMCAS. Pour assurer le succès de la politique de prévention et de lutte contre l'exclusion, les autorités publiques doivent tirer les leçons des six ans d'expérience écoulés. Au terme de notre exercice d'évaluation, plusieurs pistes de réflexion peuvent être proposées en vue d'améliorer l'efficacité future du RMR.

8.6. Les recommandations

La permanence du phénomène d'exclusion incite à continuer l'effort de prévention et de recherche de politique efficace. Après six années d'expérience, le service du RMCAS a développé une véritable compétence dans le domaine de la prévention de l'exclusion. Pour améliorer les chances d'une réinsertion durable des usagers, il est cependant impératif d'approfondir la réflexion sur une série de domaines. Il s'agit ainsi de :

- Préciser la conception de l'insertion et des objectifs assignés au dispositif ; clarifier les objectifs par rapport aux différentes catégories de populations (personnes proches de la retraite, femmes seules avec enfant(s), jeunes).
- Valoriser et tenir compte de l'expérience des conseillers en emploi au niveau de l'élaboration des directives d'application et de la formulation du travail de réinsertion.
- Préciser les compétences et le rôle des divers acteurs (placeurs, conseillers en emploi, assistants sociaux) dans la prise en charge des usagers.
- Entreprendre une plus grande formalisation du travail des conseillers en emploi et encourager une plus large utilisation des outils de l'insertion (travail par objectifs, bilan de compétences, contrats, évaluations).
- Formaliser les procédures de collaboration avec les lieux de contre-prestations : cahiers des charges, objectifs, bilans, évaluations, certification des acquis, offres de séquences de contre-prestations, visant l'insertion professionnelle.
- Intégrer l'économie privée dans la logique de réinsertion professionnelle des usagers ; sensibiliser les entreprises à leur responsabilité citoyenne ; favoriser les expériences d'insertion qualifiante en entreprise ordinaire ; promouvoir le conventionnement privé/public.
- Intensifier les relations entre les acteurs du réseau (conseillers en emploi, placeurs, responsables des lieux de contre-prestation, etc.), afin d'assurer les différentes étapes de la trajectoire des usagers dans le dispositif et de favoriser le retour à l'emploi.
- Améliorer et développer l'offre de contre-prestations ; considérer aussi la contre-prestation comme une opportunité plutôt qu'une obligation.
- Renforcer l'encadrement professionnel dans le cadre des contre-prestations
- Elargir le réseau des acteurs impliqués dans la prise en charge des usagers à de nouveaux partenaires (médecins, psychothérapeutes) : mieux articuler intervention sanitaire, insertion sociale et réinsertion professionnelle.
- Développer les possibilités de formation, notamment pour les jeunes.

Comme nous l'avons déjà constaté dans d'autres évaluations, les pratiques sensées supporter l'insertion professionnelle (bilan, contre-prestation, etc.) restent encore labiles, instables et insuffisantes si on les compare aux institutions qui structurent la vie ordinaire des individus. Pour les usagers, le RMCAS conduit encore trop souvent vers un état transitoire-durable : en situation d'insertion, les usagers tendent à se maintenir dans un statut intermédiaire entre l'exclusion et l'intégration.

La durée de permanence importante des usagers dans le dispositif pose une question fondamentale pour l'avenir à laquelle il faudra répondre : existe-t-il pour les usagers les plus fragilisés des modes alternatifs d'intégration, procurant à la fois l'autonomie, la sécurité économique et le lien social qu'ils ne peuvent obtenir par l'accès à l'emploi ordinaire ?