

Date de dépôt: 6 janvier 2003

Messagerie

Rapport

de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le 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)

Rapport de M. Blaise Matthey

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission sociale s'est réunie à quatre reprises pour examiner le RD 461, soit du 20 mai au 17 juin 2003, sous la présidence de M. Ueli Leuenberger et de M^{me} Marie-Françoise de Tassigny. Elle a bénéficié de l'assistance de MM. Pierre-François Unger, conseiller d'Etat, président du DASS, Pierre-Antoine Gobet, directeur de cabinet au DASS, Michel Gönczy, directeur à la Direction générale de l'action sociale, et Eric Etienne, directeur adjoint auprès de ladite direction. Les procès-verbaux ont été l'œuvre de M. Hubert Demain et de M^{me} Virginie Claude. Que tous soient remerciés de leur précieux concours.

Introduction

Un temps relativement long s'étant écoulé entre la remise du rapport du professeur Da Cunha, de l'Université de Lausanne, et le dépôt de celui du Conseil d'Etat au Grand Conseil, puis entre ce dernier et son traitement, la commission sociale a opté pour une série d'auditions destinées à faire le point sur l'évaluation du RMCAS tant pour la période 1999-2000, objet du rapport du Conseil d'Etat, que maintenant. Ces auditions ont permis de constater que

les questions posées par le rapport d'évaluation gardent toute leur pertinence à l'heure actuelle.

Le Conseil d'Etat a précisé que le bilan global du RMCAS est à ses yeux positif, même si les types de population qu'il prend en charge sont différents de ce qui avait été envisagé au départ, le RMCAS étant dans bien des cas un mécanisme renforcé d'assistance mais aussi, parfois, un tremplin pour rebondir après des difficultés exceptionnelles. La sortie du RMCAS par reprise d'emploi est délicate à expliquer et semble ne pas relever dans toutes les hypothèses du système lui-même.

Dès lors, la question de la validité du mécanisme de contre-prestation, en particulier ses effets sur la réinsertion des bénéficiaires, a d'emblée été posée par plusieurs commissaires, sachant qu'il s'agit d'un thème qui concerne aussi l'assistance et le chômage. A cet égard, il a été rappelé que le RMCAS avait été conçu comme une phase d'essai du RMR, dont on sait qu'il a depuis été refusé en votation populaire. L'abandon par le canton de Vaud d'un système semblable a été aussi mentionné d'entrée de cause mais la question n'a pas été approfondie par la suite.

Enfin, la qualité du rapport de l'Université de Lausanne a suscité quelques remarques négatives.

Audition d'une délégation de l'Hospice général (HG) composée de MM. Burgi, Nicolet et Clerc

Les représentants de l'HG, en particulier le responsable du service du RMCAS, n'ont pas été surpris par les conclusions du rapport, dont ils ont suivi les recommandations. Ils indiquent que les coûts des prestations sont demeurés stables, s'élevant à fin 2002 à 20 298 000 F. Le coût moyen par dossier est resté à 258 F. Le coût des allocations d'insertion a diminué à 56 000 F. Le nombre de dossiers au jour de l'audition est de 845, en augmentation.

Une réflexion a été entamée sur la contre-prestation, celle-ci étant peu formalisée et l'encadrement n'étant pas toujours suffisant sur les lieux de la contre-prestation. Des améliorations ont été apportées.

Quant aux bénéficiaires, il y a lieu de noter que 20% d'entre eux sont au bénéfice du RMCAS depuis sa création en 1995.

D'une manière générale, il est indiqué que l'intention de départ, qui était de permettre aux bénéficiaires de regagner le circuit économique, n'est pas toujours facile à concrétiser et qu'il faut faire face à des situations personnelles difficiles qui ne peuvent relever de la seule activité de

placement, mais d'une combinaison de cette dernière avec une approche d'assistance sociale. C'est un constat qui est fait par toutes les études sur la pauvreté.

Un document statistique est remis et commenté. Il figure en annexe au présent rapport. Il faut observer que peu de jeunes sont au bénéfice du RMCAS. Si tel est le cas, c'est en raison d'un problème de formation ou de dépendance.

Les représentants de l'HG relèvent également que peu de personnes bénéficient de l'allocation d'insertion, celle-ci étant peu connue et rarement accordée. Il n'en va pas de même avec l'allocation d'insertion pour la formation.

A la question de savoir si le RMCAS sert encore à quelque chose, la réponse est positive, même si le cadre légal actuel est parfois trop précis pour atteindre l'objectif de contre-prestation et de réinsertion. S'agissant de cette dernière, elle devrait d'ailleurs intervenir plus tôt.

L'HG insiste enfin sur le fait qu'il ne lui revient pas de dire à l'Etat qu'il doit créer des postes fixes pour stabiliser les bénéficiaires effectuant des contre-prestations.

Audition de MM. Dunand et Girardin, de l'Association Réalise

L'Association Réalise s'occupe d'adultes peu ou pas qualifiés et/ou confrontés à des problèmes sociaux-sanitaires. Elle offre 15 places de réinsertion pour les bénéficiaires du RMCAS, ainsi que d'autres places pour d'autres types de demandeurs d'emploi.

Malgré quelques critiques quant au manque de précision du rapport Da Cunha, les représentants de Réalise suivent ses conclusions. Ils considèrent que l'on peut encore améliorer les effets positifs du RMCAS et en diminuer les coûts par dossier.

Réalise constate que le marché du travail se tend et que ses exigences augmentent. Elle propose de mettre en place une politique inter-départementale de gestion du chômage avec, notamment, le RMCAS. Elle considère qu'il faut admettre qu'un nombre important de bénéficiaires sont très éloignés du marché du travail et qu'il faut revoir le rôle de contrôleur/conseiller. Il faut aussi limiter les prestations internes et utiliser les réseaux existants pour d'autres prestations du type bilan de compétence ou dispositif d'orientation interne. Les liens avec les lieux de contre-prestation doivent aussi être renforcés. Une certaine formalisation du processus de réinsertion doit aussi être réalisée. La palette des contre-prestations doit être

élargie autour des axes que sont la restructuration de la personne, la resocialisation et la réinsertion. Enfin, un gros travail de collaboration institutionnelle devrait être accompli, en ne tenant pas compte de l'origine de la personne à réinsérer (RMCAS, AI, assistance, etc).

L'une des conclusions auxquelles sont parvenus les représentants de Réalise est qu'il y a plus de personnes proches du marché de l'emploi à l'assistance que parmi celles qui bénéficient du RMCAS. Mais ils insistent sur le fait que le RMCAS permet de recréer des liens économiques et sociaux.

Audition de M. le professeur Da Cunha et de M^{me} Stofer, auteurs du rapport

Après avoir rappelé la teneur du mandat qui leur avait été confié, les auteurs expliquent qu'ils ont opté pour une méthode d'évaluation contemporaine dite « affranchie d'objectifs » qui se concentre sur l'évaluation des situations relationnelles entre les acteurs. Sa nature est plus qualitative que quantitative. Elle est éprouvée et les auteurs sont étonnés de ce qu'elle fasse l'objet de critiques, surtout pour un rapport rendu il y a vingt mois. Ils répondent à plusieurs questions sur ce sujet.

Au fond, les auteurs, qui s'appuient sur leur volumineux rapport, précisent que beaucoup de bénéficiaires qui quittent le RMCAS vont à l'AI (45%). Seuls 10% retrouvent un emploi. Les usagers considèrent que la sortie du RMCAS par la voie du travail constitue la voie royale.

Les usagers sont plutôt satisfaits de leurs relations avec les conseillers, malgré le nombre de dossiers que ces derniers ont à traiter. Le problème semble être celui de leur rôle réel qui, de placeur au départ, devient de plus en plus un assistant social dans la réalité. Il y a dans bien des cas mélange de ces deux fonctions. La contre-prestation a des côtés positifs pour la réinsertion sociale, telle que la dignité et la reconnaissance, mais elle est plus problématique pour la réinsertion sociale, car elle n'est pas suffisamment qualifiante et ne débouche pas sur une embauche en poste fixe. Les auteurs font donc toute une série de recommandations, qu'ils ont d'ailleurs rédigées dans leur document, pour ce qui est de l'insertion et des objectifs du dispositif.

Ils indiquent enfin qu'une intervention précoce est le meilleur moyen de remédier aux parcours chaotiques que peuvent suivre certaines personnes et qu'à cet égard le RMCAS est une protection contre le risque de désinsertion sociale.

Discussion et vote

Après ces auditions, la commission s'est demandée comment elle devait poursuivre ses travaux. Forte des auditions relatées ci-dessus, elle a estimé qu'elle disposait d'éléments suffisants pour mesurer la valeur du rapport d'évaluation qui lui était soumis. Elle a donc renoncé à examiner les articulations entre les départements pour ce qui a trait à la réinsertion, ce d'autant que le DASS et le DEEE travaillent de concert sur cette problématique, ainsi qu'à examiner de manière plus détaillée l'insertion du RMCAS dans l'aide sociale. Enfin, forte des assurances reçues quant à la réforme de la loi sur l'assistance publique, elle a estimé en majorité qu'elle pouvait prendre acte du RD 461 et qu'elle reprendrait éventuellement ses travaux sur le thème du RMCAS ultérieurement à l'occasion de nouveaux projets législatifs sur l'aide sociale. L'idée qu'il ne serait pris acte du RD 461 qu'une fois connue la direction de ces travaux a ainsi été écartée.

Au vote, la commission sociale a décidé de prendre acte du RD 461 par 5 voix pour (1 UDC, 1 L, 1 PDC, 2 R), 0 contre et 4 abstentions (1 AdG, 2 S, 1 Ve).

Au bénéfice des explications qui précèdent, elle vous recommande, Mesdames et Messieurs les députés, de faire de même.

Secrétariat du Grand Conseil**RD 461**

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 Da 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. Da 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 demander 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