

O

A

S

I

TROISIÈME RAPPORT D'OBSERVATION

Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion

Genève, novembre 2016

Nous tenons à remercier chaleureusement
les personnes qui, malgré la difficulté de leur situation,
ont pris le temps et trouvé le courage de témoigner auprès de l'OASI.

Nous remercions également
les professionnels du social rencontrés
pour leur accueil et leur disponibilité.

Dans ce document, le générique masculin est utilisé sans aucune
intention discriminatoire, dans le seul but d'alléger le texte.

Glossaire

ARE	Allocations de retour en emploi
AdR	Activités de réinsertion
CASI	Contrat d'aide sociale individuelle
CRP	Conseiller en réinsertion professionnelle
DEAS	Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
EdS	Emplois de solidarité
HG	Hospice général
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0)
LASI	Loi cantonale genevoise du 22 mars 2007 sur l'aide sociale individuelle (abrogée)
LIASI	Loi cantonale genevoise du 11 février 2011 sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (J 4 04)
LMC	Loi cantonale genevoise du 11 novembre 1983 en matière de chômage (J 2 20)
LPCC	Loi cantonale genevoise du 25 octobre 1968 sur les prestations complémentaires cantonales (J 4 25)
LRMCAS	Loi cantonale genevoise du 18 novembre 1994 sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (J 2 25) (abrogée)
OASI	Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion
OCE	Office cantonal de l'emploi
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
PCFam	Prestations complémentaires familiales
RIASI	Règlement genevois d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (J 4 04.01)
RMC	Règlement genevois d'exécution de la loi en matière de chômage (J 2 20.01)
RMCAS	Revenu minimum cantonal d'aide sociale
RPCFam	Règlement genevois relatif aux prestations complémentaires familiales (J 4 25.04)
SAM	Service de l'assurance maladie
SCARPA	Service cantonal d'avance et recouvrement des pensions alimentaires
SPAd	Service de protection de l'adulte
SPC	Service des prestations complémentaires
SPMi	Service de protection des mineur-e-s
SRP	Service de réinsertion professionnelle

Table des matières

1. Préface	1
2. Introduction	2
3. Objectifs, ressources et organisation de l'OASI	3
4. Champ d'étude de l'OASI	4
5. Contexte	7
5.1 Évolutions sur le marché du travail et en matière de chômage	7
5.2 Évolutions en matière d'aide sociale	8
5.3 Évolution du cadre législatif	11
6. Évaluations de la LIASI	13
7. Regards de bénéficiaires sur la LIASI, la LMC et les PCFam	15
7.1 Méthodologie	15
7.2 Présentation des usagers ayant témoigné	16
7.3 Thématiques soulevées	17
7.3.1 Les prestations complémentaires familiales	17
7.3.2 L'Office cantonal de l'emploi et les caisses de chômage	20
7.3.3 La fin de droit au chômage	23
7.3.4 L'Hospice général	24
7.3.5 Le non-recours	32
7.3.6 Le vécu et le ressenti des usagers	33
7.4 Conclusion intermédiaire	36
8. Regards d'acteurs du social sur la LIASI, la LMC et les PCFAM	37
8.1 Méthodologie	37
8.2 Présentation des acteurs interrogés	38
8.3 Thématiques soulevées	39
8.3.1 Regard sur les prestations et les institutions mettant en œuvre les lois	39
8.3.2 Regards sur les institutions interrogées	54
8.4 Conclusion intermédiaire	59
9. Regards croisés et propositions de l'OASI	60
10. Les promesses non tenues du gouvernement	66
11. Les constats genevois à la lumière de la littérature scientifique	67
12. Conclusion	69
13. Bibliographie	75
14. Annexes	77

1. Préface

Nous sommes fiers de présenter ici le troisième rapport de l'OASI, Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion. Notre projet: faire entendre les voix des chômeurs en fin de droit et des autres personnes recevant des prestations sociales, auxquelles s'ajoutent aujourd'hui celles de professionnels actifs dans le cadre d'institutions et d'associations genevoises.

Ces voix racontent certains effets des lois sociales sur la vie des personnes concernées; elles doivent être entendues par les autorités, les élus, la presse, sans oublier les citoyens contribuables. Ceux-ci veulent en effet que l'argent public dépensé pour les prestations sociales soit utilisé à bon escient, c'est-à-dire pour lutter réellement contre la pauvreté. Cela implique en premier lieu d'accorder aux ayants droit des aides financières d'un montant suffisant pour couvrir leurs besoins de base – mais cela ne suffit pas. Il est nécessaire aussi de mettre à leur service des gens capables de leur apporter un soutien par des conseils, des informations, des mesures d'insertion et une gestion administrative efficace. Lorsque l'État n'est pas en mesure de donner des moyens suffisants aux services qui appliquent les lois sociales, les personnes en difficulté risquent de rester dépendantes de l'aide sociale à long terme, ce qui fait augmenter à la fois les coûts et la souffrance humaine. L'OASI voudrait être un allié de tous ceux qui travaillent à mettre en œuvre des améliorations concrètes.

Ce rapport d'observation est une œuvre collective. Y ont participé:

- deux étudiants en stage de fin d'études: Marie Leblanc Rigal, de la Haute École de travail social, et Julien Repond, de l'Université de Genève, qui est le principal rédacteur de ce texte;
- les membres du comité de l'association, qui ont chacun apporté leurs compétences propres, en particulier Jocelyne Haller pour l'accompagnement des deux étudiants tout au long de leur stage;
- les 16 associations membres de l'OASI, par la mise à disposition de services et d'infrastructures – en particulier la Communauté genevoise d'action syndicale et son secrétaire Claude Reymond;
- la Ville de Genève a accordé les fonds nécessaires pour indemniser un stagiaire, le Centre social protestant a délégué à mi-temps et indemnisé l'autre stagiaire;
- cinq communes genevoises ont accordé des subventions, quelques personnes privées ont fait des dons.

Mais rien n'aurait pu être réalisé sans l'apport des personnes qui nous ont accordé leur confiance et ont raconté leur expérience, ainsi que des professionnels qui ont accepté de partager leurs observations.

Que tous soient ici vivement remerciés! Comme en témoignent nos affiches visibles dans de nombreux lieux, l'OASI continue d'ailleurs à récolter des témoignages en vue du prochain rapport d'observation, et à compter sur la collaboration de ses nombreux partenaires actifs sur le terrain...

Genève, novembre 2016
Elisabeth Di Zuzio, présidente

2. Introduction

Le préambule de la Constitution helvétique affirme que *«la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres»*. À eux seuls, ces quelques mots donnent toute sa raison d'être à l'OASI, qui s'emploie précisément à apporter sa contribution à la mesure du bien-être des membres parmi les plus faibles de la population du canton de Genève afin de proposer des améliorations du système en place et, par là même, de renforcer la communauté. Né il y a maintenant plus de deux ans suite à des changements législatifs cantonaux en matière d'aide sociale, l'OASI présente son troisième rapport d'observation. Ce dernier ne doit pas être lu comme un réquisitoire contre l'Hospice général, le SPC ou l'OCE, mais comme l'affirmation de l'attachement des associations membres de l'OASI à un système social de qualité et à des institutions offrant à la communauté, et plus spécifiquement aux plus faibles de ses membres, des prestations aussi précieuses qu'indispensables. Alors que certaines critiques ont mis en doute l'orientation de notre observatoire, nous affirmons que le présent rapport a été rédigé dans le souci d'un maximum d'objectivité et dans l'intention de restituer aussi fidèlement que possible la parole des personnes ayant témoigné ou ayant été interrogées dans le cadre de sa réalisation.

L'objectif de l'OASI est de faire remonter ses observations jusqu'aux autorités, aux responsables des institutions et administrations, et aux citoyens, tant en ce qui concerne les situations problématiques provoquées par l'application de la loi et l'organisation des services qu'en ce qui concerne le vécu des personnes concernées. Pour assurer la continuité, nous avons recueilli des témoignages d'utilisateurs, comme pour les deux précédents rapports. Vingt-deux témoignages ont été récoltés durant la période observée, soit entre le 1^{er} juillet 2015 et 31 juillet 2016. Afin de permettre aux personnes intéressées de nous apporter leur témoignage, de nouveaux outils de communication, affiches et flyers, ont été élaborés et envoyés à près d'une centaine d'associations et institutions actives dans le monde du social genevois. Approché par nos soins, l'Hospice général n'a pas jugé utile de mettre ce matériel d'information à disposition des utilisateurs dans ses locaux.

D'autre part, un nouvel angle d'étude est inauguré dans le présent rapport: pour apporter une autre perspective, favoriser la réflexion et mettre en regard diverses perceptions, nous avons étendu la recherche auprès d'acteurs du social à Genève. Dix professionnels ont ainsi été entendus, sélectionnés dans six institutions représentatives du réseau social genevois.

Le présent rapport s'ouvre sur une présentation de la mission de l'OASI et de son champ d'étude ainsi que par une brève présentation des lois étudiées, des prestations offertes et des institutions concernées par le rapport. S'ensuit une partie contextuelle qui revient sur les principales évolutions sur le marché du travail genevois ainsi que dans les domaines du chômage ou de l'aide sociale. Cette partie permet également de revenir brièvement sur la dernière évaluation en date de la LIASI, datant de mars 2016 et réalisée sur mandat de l'État de Genève par Evaluanda.

La principale partie de ce travail se penche ensuite sur l'analyse des témoignages d'utilisateurs et des entretiens menés auprès d'acteurs du social. Chacune de ces deux parties a été réalisée dans un cadre méthodologique qui lui est propre. Enfin, le rapport comporte différentes propositions visant à améliorer le système social cantonal, afin que les prestations apportées puissent répondre avec pertinence aux besoins de la population. Les recommandations formulées dans nos deux précédents rapports y sont également listées dans le but de permettre un suivi des observations de l'OASI.

3. Objectifs, ressources et organisation de l'OASI

Les objectifs

L'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion s'est donné pour mission les tâches suivantes:

1. Examiner et documenter les effets des lois et des procédures mises en place sur les droits des personnes auxquelles elles s'appliquent et sur la qualité des prestations qui leur sont dues.
2. Favoriser le développement d'une jurisprudence et l'analyse critique des pratiques administratives en matière de droit des usagers, ainsi que l'accès à ces documents.
3. Sensibiliser les autorités et le public en révélant la réalité de la situation des chômeurs et chômeuses, ainsi que des ayants droit à l'aide sociale et aux prestations complémentaires familiales.
4. Formuler des propositions de modifications législatives et d'améliorations des dispositifs institutionnels en place.

L'OASI a d'ores et déjà publié deux rapports d'observation. Un premier en avril 2014 et un deuxième en mai 2015, consultables sur www.cgas.ch/oasi.

Les ressources

Pour la réalisation du présent rapport, nous avons bénéficié du travail de deux étudiants: Marie Leblanc Rigal, de la HETS, et Julien Repond, de l'UNIGE. L'activité de Mme Leblanc Rigal a été centrée sur la récolte de témoignages d'usagers. Pour ce qui est de M. Repond, chargé de la rédaction du rapport, il a principalement mené les entretiens avec les professionnels du social. Enfin, Jocelyne Haller a accompagné les deux stagiaires durant leur engagement à l'OASI.

Entrés en fonction en février, les deux stagiaires ont, dans un premier temps, dû mettre à jour les supports de communication de l'OASI. Ils les ont améliorés en créant différents supports visuels. Il s'est agi pour eux de travailler sur la visibilité de l'OASI et de favoriser le relais de la recherche de témoignages auprès des associations sociales genevoises en contact régulier avec la population visée. Après ce travail de communication pour l'OASI, ils se sont chargés de réunir les témoignages des usagers et des acteurs du social. Ensuite, durant l'été, M. Repond a rédigé le présent rapport. Le comité de pilotage a finalement relu et approuvé ce rapport lors sa séance du 20 octobre 2016, rapport dont il est l'éditeur responsable.

L'organisation

Depuis juin 2014, l'observatoire est constitué en association qui regroupe les associations membres suivantes:

L'Association de défense des chômeurs (ADC), l'Association de lutte contre les injustices sociales et la précarité (ALCIP), ATD Quart-Monde, le Trialogue, AvenirSocial, Caritas, le Centre social protestant, Pro Infirmis, le Parti socialiste genevois, les Verts genevois, solidaritéS, la CGAS, le SIT, Syna, Syndicom et Unia.

4. Champ d'étude de l'OASI

Concernant le champ d'étude, les effets de la Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI), de la Loi en matière de chômage (LMC, modifiée en 2007 et en 2012) et enfin l'introduction des prestations complémentaires familiales dans la loi sur les prestations complémentaires cantonales (LPCC) en novembre 2012 sont examinés et documentés par l'OASI. Plus largement, il s'agit d'observer les effets de la révision générale du système cantonal genevois de prise en charge des chômeurs, des chômeurs en fin de droit et des personnes à l'aide sociale qui a débuté en 2008, avec l'objectif de favoriser une réinsertion rapide sur le marché du travail. D'autres tendances à plus long terme, comme la mise en place de la nouvelle gestion publique en matière de gestion des administrations sociales cantonales, sont également observées. Ce chapitre présente les lois couvertes par notre champ d'étude, leurs organes d'exécution et les particularités de certaines de leurs prestations qui seront discutées dans les chapitres suivants.

La Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI)

Elle contient les dispositions concernant l'aide sociale dans le canton de Genève. Elle régit l'accompagnement social et les prestations financières versées aux personnes résidentes et aux requérants d'asile qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour assurer la couverture de leurs besoins de base. Depuis la révision de la loi sur l'aide sociale, entrée en vigueur en 2012 sous le libellé de Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI), la mission de réinsertion professionnelle et sociale a été attribuée, pour les chômeurs en fin de droit, à l'Hospice général. À cet effet, ce dernier a mis en place de nouvelles dispositions: check-list, stages d'évaluation, division des tâches entre les Centres d'action sociale (CAS) et son nouveau service spécifique, le Service de réinsertion professionnelle (SRP).

Un Règlement d'application (RIASI) précise les modalités d'exécution de la LIASI. L'Hospice général en est l'organe d'exécution, sous la surveillance du Département de l'emploi, de l'action sociale et de la santé (DEAS). L'Hospice général est un établissement de droit public autonome, subventionné, assujéti à un contrat de prestations avec l'État de Genève. Il dispose également de ressources propres, provenant notamment de son parc immobilier. La population a accès aux prestations de l'Hospice général par les centres d'action sociale (CAS), dans chaque quartier de la ville et chaque région du canton.

Le Service des prestations complémentaires applique également la LIASI pour les personnes âgées ou atteintes d'une invalidité, ainsi que dans certaines situations particulières. Il en va de même pour certains bénéficiaires de prestations complémentaires familiales qui, en raison de la prise en compte d'un gain hypothétique, se situent en dessous des barèmes d'aide sociale et perçoivent des prestations prévues par la LIASI.

Le Service de réinsertion professionnelle (SRP)

Les mesures de réinsertion professionnelles, *«ainsi que leur suivi, sont mises en place et coordonnées par un service de l'Hospice général, composé de spécialistes formés dans les domaines de l'aide sociale, de l'orientation et de la formation professionnelle et continue, ainsi que du placement»*¹. Les mesures d'insertion professionnelle se déclinent selon les catégories suivantes: *«bilan de compétence et orientation professionnelle; formation professionnelle qualifiante et certifiante; validation des acquis et de l'expérience; stage en entreprise, en milieu protégé ou associatif; placement sur le marché ordinaire du travail»*². Il faut relever qu'en principe, le SRP prend en charge les situations pour une durée maximale de deux ans. Au-delà de cette période la personne est considérée comme éloignée de l'emploi et se voit réorientée vers un CAS.

¹ LIASI, article 47C, alinéa 7

² LIASI, article 42C, alinéa 3

Les centres d'action sociale (CAS)

Les CAS sont des unités d'intervention sociale décentralisées, présentes sur l'ensemble du territoire cantonal. Ils sont voués à l'application de la LIASI et sont donc les acteurs premiers de l'aide sociale dans les quartiers de la Ville de Genève et dans les communes. Par leur truchement les usagers devraient avoir accès aux prestations d'aide sociale, à savoir: l'accompagnement social, les prestations financières, l'insertion professionnelle. Précisons à toutes fins utiles que selon les termes de l'article 5 alinéa 2 de la LIASI, *«l'accompagnement social comprend notamment la prévention, l'information sociale, l'orientation et le conseil»*.

Le stage d'évaluation à l'emploi

Ce stage de quatre semaines est destiné tout d'abord et en priorité aux personnes qui entrent à l'aide sociale (après une période de chômage ou non) puis, progressivement, aux ayants droit à l'aide sociale au bénéfice de prestations avant l'entrée en vigueur de la LIASI qui apparaissent prêts à une reprise d'emploi. Le stage n'a pas pour objectif l'insertion, mais l'évaluation de la *«distance à l'emploi»* de chacune des personnes concernées. Il est réalisé par des partenaires externes: les EPI (Établissements publics pour l'intégration) et la fondation PRO, entreprise sociale privée.

Les activités de réinsertion (AdR)

Les AdR sont destinées seulement aux personnes qui sont considérées *«temporairement ou durablement éloignées du marché de l'emploi»*, qui sont suivies dans les CAS et n'ont pas accès aux autres mesures d'insertion. Elles existaient d'ailleurs avant la LIASI; elles sont généralement exercées à 50%. Elles concernent actuellement plus de 800 personnes dans le canton de Genève.

Le supplément d'intégration

En juillet 2006, lorsque le canton de Genève a adopté les normes de la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale), le forfait de base s'élevait à CHF 1260.–. Une part de ce forfait, soit CHF 300.–, a été transformée en *«supplément d'intégration»* et attribuée sous condition d'atteinte des objectifs fixés, en tant que *«prestation à caractère incitatif»*.

En été 2014, le Conseil d'État annonçait sa volonté de réduire de CHF 300.– à CHF 150.– le *«supplément d'intégration»* défini aux articles 21 al. 3 LIASI et 7A al. 3 RIASI. Au terme des débats parlementaires, le montant a été amené à CHF 225.– en 2015, soit une diminution de CHF 75.–.

La Loi en matière de chômage (LMC)

Elle concerne l'application cantonale de la législation fédérale sur l'assurance chômage, mais aussi des dispositions spécifiquement genevoises. Un règlement d'application (RMC) précise les modalités d'exécution de la LMC. C'est l'Office cantonal de l'emploi (OCE) qui est chargé de la mise en œuvre de cette loi.

L'OCE est l'organe en charge de l'application de la loi fédérale sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982 (LACI). Ses prestations s'adressent tant aux demandeurs d'emploi qu'aux employeurs. Ses missions comportent l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans leurs recherches d'une nouvelle activité, le contrôle des démarches effectuées par les chômeurs indemnisés, l'octroi des mesures d'insertion dites *«mesures du marché du travail»* (MMT). Il administre également les mesures cantonales complémentaires: prestations en cas d'incapacité passagère de travail (totale ou partielle), allocation de retour en emploi (ARE), stage de requalification (STARE), emplois de solidarité sur le marché complémentaire de l'emploi (EdS). Depuis février 2012, date de l'entrée en vigueur de la LIASI, les ARE, les EdS et les allocations de formation (AFO) sont également disponibles pour les personnes à l'aide sociale considérées comme proches de l'emploi.

L'OCE officie également pour les employeurs en matière de respect du cadre légal et des directives en matière de chômage, de recrutement, de réduction d'horaire de travail (RHT), d'interruption d'activité pour cause d'intempéries, de licenciement collectif, de placement de personnel et de location de services.

La Loi sur les prestations complémentaires cantonales (LPCC)

Cette loi, qui concerne principalement les prestations en faveur des personnes recevant les rentes AVS et AI, a été complétée en novembre 2012 par un chapitre sur les Prestations complémentaires familiales (PCFam). Le Règlement relatif aux prestations complémentaires familiales (RPCFam) indique quelles en sont les conditions. Le Service des prestations complémentaires est chargé de l'exécution de cette loi.

Cette prestation vise à apporter un soutien aux familles de «*travailleurs pauvres*» (working poors), soit aux travailleurs dont le salaire n'atteint pas le seuil nécessaire pour subvenir aux besoins de leur famille à hauteur du revenu minimum d'aide sociale.

5. Contexte

Comme pour les deux rapports précédents, la réalisation de ce troisième rapport d'observation intervient dans un contexte politique, économique et social particulièrement tendu. Celui-ci se caractérise, au niveau local, par un cadre budgétaire contraignant, la mise en œuvre d'une politique d'austérité, de fortes pressions sur les services publics, un contexte général de tension du marché de l'emploi et la réalité du chômage structurel. Les différents phénomènes présentés dans ce chapitre tels que le chômage, la dualisation du marché du travail ou le resserrement de la sécurité sociale sont des facteurs d'insécurité et génèrent pauvreté et précarité pour bon nombre d'habitants. Les politiques de coupes budgétaires viennent aggraver la situation globale, limitant les externalités positives connues des dépenses publiques sur l'économie.

5.1 Évolutions sur le marché du travail et en matière de chômage

Selon l'Office cantonal de la statistique (OCSTAT): «Le canton de Genève compte 358 400 emplois en décembre 2013. Cela représente 303 700 emplois exprimés en équivalents plein temps (EPT). En un an, leur nombre augmente de 0,5 %, une progression légèrement inférieure à celle de 2012 (+ 0,7 %). En Suisse, la croissance atteint 1,1 % en 2013. En décembre 2013, selon les résultats provisoires de la statistique structurelle des entreprises (STATENT), de l'Office fédéral de la statistique, le secteur tertiaire représente, avec 258 600 EPT, 85,1 % du total des emplois dans le canton de Genève. Le secteur secondaire (43 900 EPT) en concentre 14,4 % et le secteur primaire (1300 EPT) moins de 1 %. Au deuxième trimestre 2016, dans le canton de Genève, l'emploi exprimé en équivalents plein temps (EPT) recule en un an (- 0,3 %). Il avait diminué de 0,4 % au premier trimestre. En Suisse, les EPT diminuent de 0,1 % en un an.»³

Après avoir augmenté durant quelques années, les chiffres publiés par l'OCSTAT évoquent en 2016 un infléchissement du nombre de postes de travail à Genève. Il faut par ailleurs relever la transformation des emplois identifiés par certains acteurs sociaux. Ainsi autant les syndicats que l'OCSTAT constatent que si des emplois ont été créés ces dernières années, ce mécanisme a été accompagné par une précarisation de l'emploi caractérisée par l'augmentation d'emplois atypiques, à temps partiel, à durée déterminée et moins bien rétribués. Cette transformation du marché du travail consacre sa dualisation.

Le marché du travail genevois est également marqué par la forte augmentation de la population résidente, ce qui n'est pas sans incidences sur les données statistiques que nous évoquons dans ce rapport d'observation. Selon l'OFAS, il ressort que la population résidente en Suisse a crû de 1,1 % en 2015, pour un total de 8 237 700 personnes. À Genève, cette croissance – décrite par les autorités comme la plus forte depuis les années soixante – est encore plus marquée. La population a augmenté de 1,7 % en 2015 pour un total de 490 578 personnes.

Pour ce qui est du chômage, avant d'énoncer les chiffres livrés par les statistiques genevoises, il nous faut attirer l'attention des lecteurs sur les différences importantes existant entre les chiffres des diverses sources. L'Office fédéral de la statistique (OFS), reprend la définition du Bureau international du travail (BIT) de la notion de chômage: toute personne sans travail, en recherche d'emploi et disponible à court terme. De son côté la statistique cantonale, à laquelle se réfère le Secrétariat à l'économie (SECO), prend en considération exclusivement les chômeurs inscrits auprès de l'Office régional de placement (ORP) et indemnisés. Dans un même ordre d'idée, il faut préciser que, bien qu'indemnisés, certains chômeurs n'apparaissent pas dans les statistiques du chômage. Cela est dû au fait qu'ils sont réputés «indisponibles

³ Office cantonal de la statistique, communiqué de presse du 14 octobre 2015

au placement» car ils se trouvent soit placés en stage d'insertion par l'Office cantonal de l'emploi (OCE), soit temporairement au bénéfice d'indemnités pour perte de gain en raison de maladie.

En tenant compte de ces réserves, nous livrons ici quelques chiffres. Selon le SECO, le taux de chômage en Suisse se situait, fin 2015, à 3,8 % pour un total de 158 629 chômeurs inscrits. Les statistiques de l'OFS, qui se basent sur la définition du chômage du BIT, dénombreraient elles un taux de 4,9 % au dernier trimestre 2015.

À Genève, selon l'OCSTAT, «en août 2016, le taux de chômage augmente de 0,1 point et s'établit à 5,5 %. L'effectif des chômeurs augmente de 1,5 % en un mois (- 0,6 % en un an) et se fixe à 12 830 personnes. Le nombre de demandeurs d'emploi, soit 16 317 personnes inscrites, progresse de 0,5 % en un mois (+ 2,5 % en un an)»⁴. À Genève, durant le mois de juin 2016, 387 personnes sont arrivées en fin de droit.

À noter encore qu'au-delà de ces chiffres, les syndicats estiment que le taux réel de personnes en recherche d'emploi se situe plus vraisemblablement autour des 10 % en tenant compte non seulement des demandeurs d'emploi indemnisés ou en fin de droit, mais également de toute personne en recherche d'emploi, y compris les travailleurs transfrontaliers.

5.2 Évolutions en matière d'aide sociale

Une importante augmentation du nombre d'usagers de l'Hospice

Ces dernières années, un resserrement des prestations des assurances sociales – au travers des révisions successives de la loi fédérale sur le chômage (LACI), de celles de la loi sur les mesures cantonales en matière de chômage (LMC), de l'assurance invalidité (AI), etc. – a eu sans conteste un effet préjudiciable sur la situation personnelle et pécuniaire d'un nombre croissant de ménages dans notre canton. Il en va de même de la suppression du revenu minimum d'existence (RMCAS), qui avait pour objectif premier d'éviter l'aide sociale aux chômeurs en fin de droit, victimes du chômage de longue durée et du chômage structurel. Il faut également souligner que d'autres mesures, à l'inverse, ont tendu à une amélioration des ressources de certaines catégories de personnes, telles l'augmentation des allocations familiales ou celle des allocations d'études. Un nouveau dispositif a été créé pour apporter des réponses structurelles aux problèmes sociaux rencontrés par les «familles de travailleurs pauvres» au travers de la création des prestations complémentaires familiales (PCFam), dont 1,04 % de la population genevoise bénéficie, soit 4863 bénéficiaires en 2015.

Le resserrement des assurances sociales, tout comme l'augmentation de la population ou la dualisation du marché du travail, joue un rôle dans l'augmentation du recours aux différentes prestations sociales. Globalement apparaît un transfert de charges sur la collectivité et les finances publiques cantonales de coûts jusqu'alors assumés par les entreprises et les assurances sociales. L'aide sociale, dernier filet de la sécurité sociale, est plus fortement sollicitée, ses coûts explosent, le nombre de personnes prises en charge augmente au-delà de toute mesure.

Dans le domaine de l'aide sociale, les variations selon les cantons sont importantes. Au niveau Suisse, selon l'OFS, le nombre de bénéficiaires est passé de 238 000 en 2005 à 262 000 en 2015. Un chiffre à relativiser, puisqu'en tenant compte de l'accroissement démographique, le taux est resté stable à 3,2 %. Pour ce qui est de Genève, le canton se situe parmi les plus sollicités en matière d'aide sociale. Si l'on se réfère aux indications fournies par l'Hospice général, une augmentation drastique du nombre de personnes à l'aide sociale a eu lieu sur la même période. En effet, le nombre de dossiers d'aide sociale a

⁴ <http://www.ge.ch/statistique/>, consulté le 3 octobre 2016

augmenté de 62 % en cinq ans, et de 100 % en dix ans.⁵ Selon le rapport sur la pauvreté commandé par le DEAS et porté à l'ordre du jour du Grand Conseil en septembre 2016, 5,4 % de la population genevoise – soit 15 361 dossiers pour un total de 25 303 personnes – percevait des prestations d'aide sociale au sens de la LIASI en 2014. Pour ce qui est des prestations d'aide sociale au sens large, qui comprennent l'aide sociale au sens strict, les allocations de logement, les avances sur pension alimentaire, les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI et prestations complémentaires familiales, elles concernaient 13,6 % de la population cantonale en 2014, soit 63 904 personnes. Ce chiffre doit cependant être considéré avec précaution puisqu'il ressort du rapport sur la pauvreté que certaines catégories de personnes ne sont pas prises en compte dans ce taux. Il s'agit essentiellement des jeunes de 18 à 25 ans, des personnes taxées d'office et des personnes imposées à la source.⁶

Une pression toujours plus forte sur les travailleurs sociaux de l'Hospice

Bien que le nombre de dossiers traités par l'Hospice ait doublé en dix ans, passant d'environ 7000 dossiers à 14 000 dossiers, la subvention de fonctionnement de l'institution a stagné durant la même période aux alentours de CHF 78 millions. Cela signifie que l'institution traite deux fois plus de dossiers qu'il y a dix ans, sans moyens supplémentaires pour le faire. Sur la même période, la subvention destinée aux aides financière allouées aux usagers de l'Hospice a elle, évidemment, fortement évolué, passant d'environ CHF 150 millions à CHF 300 millions. Enfin, en ce qui concerne l'accompagnement social sans aide financière, qui représente une des trois missions de l'Hospice, le nombre d'accompagnements de ce type, qui s'élevait à plus de 1800 dossiers en 2006 est passé à moins de 1700 dossier en 2015. Ces chiffres sont à relativiser, la baisse de cette assistance non financière étant potentiellement plus importante en raison de modifications intervenues dans la définition de ce type de dossiers.⁷

Au-delà du caractère indigeste, le recours à des données chiffrées permet de mieux mesurer certaines problématiques. Ainsi elles permettent de mieux appréhender certaines doléances exprimées tant par les témoignages des usagers que par certains acteurs du social, lorsque l'on juxtapose ces données chiffrées à une autre: l'Hospice général n'a pas vu sa subvention de fonctionnement augmentée depuis dix ans, alors que les problématiques sociales se sont complexifiées et que de nouvelles tâches lui ont été confiées.

Dans son rapport annuel de 2015, l'Hospice général fait part de l'augmentation de la pression sur ses équipes, en indiquant: «Partout dans les communes et les quartiers où elles sont implantées, les équipes des centres d'action sociale (CAS) ont fait preuve d'adaptation pour délivrer des prestations de qualité à un nombre de bénéficiaires en progression de 8 % avec plus de 1400 personnes supplémentaires. Tandis que dans le domaine de l'asile, l'institution a mobilisé toutes les énergies disponibles pour héberger et prendre en charge socialement plus de 1300 migrants supplémentaires dans son dispositif soit une hausse de 25 % par rapport à 2014.»

Résultat de cette charge pesant toujours plus fortement sur les employés de l'Hospice, une pétition⁸ émanant du personnel de l'institution est venue exposer, en mars 2016, non seulement la détérioration des conditions de travail mais également l'impossibilité d'assurer pleinement le mandat confié, avec pour conséquence une importante dégradation des prestations aux usagers. Cette situation est par ailleurs objectivement reconnue par les instances dirigeantes de l'institution. Dans un article de la Tribune de Genève du 11 juin 2016 titré «L'Hospice n'a plus les moyens de travailler comme avant», le directeur

⁵ PL 11893 A, p. 19

⁶ idem, pp. 23-24

⁷ Les chiffres cités dans ce paragraphe sont tirés de divers rapports d'activité de l'Hospice général ainsi que d'autres documents publics de l'institution.

⁸ P 1972 A

général de l'Hospice, Christophe Girod, expliquait que *«l'explosion des besoins, tant à l'aide sociale que dans le secteur de l'asile, va contraindre l'institution d'action sociale à revoir en profondeur sa manière de travailler»*. C'est dans ce cadre qu'a été donnée la consigne de ne rencontrer que tous les deux ou trois mois les usagers pour qui cela serait possible, alors que la norme minimale officielle prévoyait auparavant des entretiens mensuels. Cette diminution de la fréquence des entretiens a été relevée à diverses reprises par les personnes que nous avons rencontrées, tant par les usagers que par les professionnels.

Nous ne pouvons conclure ce passage concernant le contexte de l'aide sociale sans citer la conclusion du rapport sur la pauvreté (cf. annexe 9) commandé par le Département de l'emploi, des affaires sociale et de la santé (DEAS), qui fait part de perspectives préoccupantes. Le rapport fait état d'un accroissement des inégalités salariales dans le canton et de salaires trop souvent insuffisants, pour une part grandissante de la population qui ne parvient pas à couvrir *«le coût de la vie élevé, observable sur les biens de première nécessité mais aussi et surtout sur les prix du logement ou les coûts de la santé»*. Sans revirement politique en matière de régulation du marché du travail, l'importante augmentation du nombre d'usagers de l'Hospice de ces dernières années risque de se poursuivre. La conclusion affirme en effet que *«sans changement de cap dans les politiques salariales»*, il y aura un recours plus fréquent aux aides sociales et une durée plus longue de la relation d'assistance, donc une augmentation des dépenses publiques venant pallier *«une insuffisance découlant de l'évolution du marché du travail»*.

Quelques données sur le non-recours aux prestations sociales

Si le nombre de dossiers de personnes à l'aide sociale est relativement facile à calculer, cela n'est pas le cas en ce qui concerne l'évaluation de la pauvreté. D'une part, les définitions de cette dernière varient passablement. À Genève et ailleurs en Suisse, l'existence de plusieurs minima vitaux, répertoriés à l'annexe 10, rend la définition de la pauvreté d'autant plus floue. En effet, ce pluriel paradoxal laisse à penser que les montants permettant de couvrir les besoins vitaux sont relatifs à certains groupes de la population. D'autre part, le phénomène du non-recours rend difficile à cerner l'ampleur de la pauvreté dans sa globalité. Il est donc important de s'arrêter un moment sur ce type de précarité sans miroir dont l'existence est pourtant bien réelle.

L'OFAS définit le non-recours comme suit: *«Le non-recours à l'aide sociale joue un rôle important dans les réflexions sur l'efficacité des aides de l'État. Les personnes qui figurent dans la statistique de la pauvreté pourraient, pour une partie d'entre elles, compte tenu de leur situation financière, prétendre à des prestations de l'aide sociale, et pourtant elles ne font pas valoir leur droit. Les raisons peuvent être multiples: les possibilités d'aide et/ou les procédures administratives s'y rapportant ne sont pas connues, le besoin d'aide objectif n'est pas perçu comme tel car le revenu du ménage se situe juste en dessous du seuil de l'aide sociale, l'aide financière pouvant être obtenue est trop faible par rapport au temps investi dans la demande ou encore les personnes concernées ne veulent pas dépendre de l'assistance publique (sentiment de honte).»*⁹

Malgré la conscience de la réalité du non-recours, peu de recherches ont été menées sur le sujet. Il est dès lors impossible de se faire une idée de l'importance de ce phénomène à Genève.

Il existe cependant quelques estimations au niveau suisse. En 1997, une étude articulait un taux de non-recours à l'aide sociale ou à des prestations sous conditions de ressources se situant, en Suisse, dans un intervalle de 45 % à 86 %.¹⁰ En 2009, une étude de l'OFS estimait que le taux de personnes ne percevant aucune prestation sociale au sens large (rentes vieillesse, AI, prestations liées à la maladie ou à un accident, bourse d'étude, réduction des primes de caisse maladie, ni aucune autre forme de soutien

⁹ Rapport social statistique, OFAS, p. 102

¹⁰ Burri & Priester (1997)

financier) alors qu'elles se situent en dessous du seuil de pauvreté défini par les normes de la CSIAS s'élevait à 28,2 %, en 2005. L'étude affirme que 64,1 % des personnes interrogées touchées par la pauvreté monétaire touchent au moins une prestation alors qu'il est impossible de définir si c'est le cas pour 7,7 % d'entre elles.¹¹ Enfin, en juin 2016, une étude de la Haute école spécialisée bernoise (BFH) affirmait que 26,3 % des ayants droit à l'aide sociale dans le canton de Berne n'y recouraient pas. Cette étude a également souligné le fait que le taux de non-recours est sensiblement différent en fonction du lieu de résidence. L'étude affirme que le taux de non-recours dans le canton de Berne passe de 12 % dans les villes à 28 % dans les agglomérations et atteint 50 % dans les communes rurales.¹²

5.3 Évolution du cadre législatif

Pour compléter le tableau du contexte dans lequel intervient le présent rapport d'observation, nous souhaiterions encore évoquer quelques-unes des modifications législatives ou réglementaires relatives à notre champ d'observation.

Au sujet de la LIASI

Nous rappelons tout d'abord que le supplément d'intégration est passé de CHF 300.– à CHF 225.–, dès janvier 2015. D'autre part, une nouvelle disposition (entrée en vigueur prévue pour 2017) introduit la notion de prime cantonale de référence (PCR). Cette dernière abaisse le montant du subside intégral de l'assurance maladie pris en charge par l'aide sociale, afin d'encourager les usagers à opter pour des modèles d'assurance moins onéreux (réseau de santé, médecin de famille ou franchises maximales). Il faut noter que si certaines dispositions ont été prises afin que les usagers ne soient pas préjudicés par les délais imposés par les caisses maladie pour modifier les modalités de contrat d'assurance, les barèmes d'entrée à l'aide sociale ont été durcis.

Pour en terminer en ce qui concerne la LIASI, il convient de relever que la disposition figurant à l'article 60, alinéa 12 – qui prévoit un alignement sur l'ex-LRMCAS des maxima de loyers et de la franchise sur le revenu – n'a toujours pas été appliquée. Cela alors même qu'elle avait été expressément votée par la Commission des affaires sociales et ratifiée par le parlement lors du vote final en février 2011.

Au sujet de la LMC

Suite à la mise en cause par le SECO de l'ambiguïté des emplois de solidarité (EdS) en raison de leur caractère hybride, à la fois mesure de réinsertion et emploi, et de la possibilité qui en découlait de bénéficier d'indemnités de chômage au terme d'un EdS, un processus de clarification a été entamé. Passant d'un recours au Tribunal fédéral à une révision de la LMC, il a été finalement établi en septembre 2015 que les EdS sont des emplois à proprement parler, dont les salaires sont définis par les employeurs et non plus par l'État.

Par ailleurs, un projet de loi, le PL 11804, déposé par le Conseil d'État et actuellement en examen devant la commission de l'économie, précise mieux les obligations des employeurs et tente de parer aux risques d'abus. Il vise, notamment, à introduire la possibilité de réduire la durée des allocations de retour en emploi (ARE), en fonction des disponibilités budgétaires.

Autres modifications législatives

La loi cantonale d'application de la LAMal (LaLAMal) a été modifiée en 2015. Jusqu'alors, les personnes dont la différence entre le total de leurs charges et celui de leurs ressources était inférieure ou égale au

¹¹ Crettaz et al. (2009)

¹² Hümbelin Oliver (2016)

montant de leur cotisation d'assurance maladie se voyaient allouer un subside intégral, à concurrence du montant de la prime moyenne cantonale. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, elles ne percevront plus que le montant correspondant à la somme manquante pour couvrir leur cotisation, toujours à concurrence du montant de la prime moyenne cantonale.

Enfin, en octobre 2016, un courrier émanant du Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (DEAS) a été adressé à l'ensemble des bénéficiaires de prestations complémentaires, d'aide sociale ou de subsides à l'assurance maladie, pour les informer de modifications du code pénal pouvant potentiellement les concerner. L'article 148a prévoit la poursuite pénale de toute personne ayant indûment perçu des prestations sociales. Cette correspondance annonçait également qu'il serait renoncé à poursuivre pénalement celles et ceux qui, concernés par ce cas de figure, s'annonceraient spontanément avant le 31 décembre 2016. Quant à l'article 66a, il *«imposera au juge de prononcer l'expulsion de Suisse, pour une durée de 5 à 15 ans, de toute personne étrangère qui aura été condamnée pour un certain nombre d'infractions, y compris celles rappelées ci-dessus»*, à savoir percevoir indûment des prestations sociales.

Il faut souligner la sévérité de ces deux dispositions: elles prévoient de poursuivre pénalement des infractions qui, dans la majeure partie des cas, relevaient jusqu'alors du droit administratif. Il apparaît de surcroît qu'à faute égale, un étranger sera plus durement pénalisé qu'un Suisse: de fait, il subira une double peine. Par ailleurs, il faut également souligner que cette pénalisation est d'autant plus étonnante du fait qu'en Suisse, la soustraction fiscale ne constitue pas une infraction pénale. Ainsi, dans ce pays, si faire perdre de l'argent à l'Etat en «oubliant» de déclarer un compte en banque dans sa déclaration d'impôts représente une infraction administrative, faire perdre de l'argent à l'Etat en «oubliant» de déclarer un compte constitue désormais un délit pénal lorsque l'on est pauvre et que l'on recourt à l'aide sociale. Cette réforme de l'article 148a du Code pénal survient donc dans la lignée de diverses réformes s'inscrivant dans ce que l'on peut qualifier de courant visant à la criminalisation de la pauvreté.

6. Évaluations de la LIASI

Afin de compléter le chapitre dédié au contexte, il nous faut mentionner l'attention portée à la LIASI et plus largement à la prise en charge des chômeurs en fin de droit, ainsi que l'éclairage intéressant qu'apportent les évaluations dont ces questions ont fait l'objet. Dans notre précédent rapport, nous avons déjà évoqué l'évaluation intermédiaire de la LIASI menée par l'organisme Evaluanda, et le rapport de la Cour des Comptes N° 87 relatif à la réinsertion professionnelle des chômeurs à Genève. Nous avons notamment mis en exergue les convergences entre les constats posés par ces instances disposant de ressources importantes et ceux de notre Observatoire aux ressources très modestes.

En avril 2016, conformément à la disposition prévue à l'article 56 de la LIASI, le rapport final sur l'évaluation des effets de la loi est paru. Concentré sur le dispositif de réinsertion, il fait malheureusement peu de place aux autres effets de la modification de la loi, notamment sur la pratique de l'aide sociale et les conséquences qui en résultent pour les usagers. Ce rapport se limite pour l'essentiel à valider le système en place, tout en recommandant en conclusion, paradoxalement, de l'amender considérablement.

Le rapport étant disponible sur Internet, nous nous bornerons à en relever les principales conclusions. L'évaluateur y affirme que les objectifs de la LIASI n'ont pas été atteints. Aucun des buts de la LIASI – à savoir la diminution de la durée moyenne et médiane d'aide à l'Hospice, une réinsertion professionnelle accélérée sur le marché du travail, une augmentation du taux de retour à l'emploi et une diminution du taux de retours à l'aide sociale – n'a été atteint. Ce résultat est globalement jugé «*décevant*», bien qu'une amélioration du retour à l'emploi d'une population aidée de longue date ait été observée. La conclusion du rapport final d'Evaluanda¹³ distingue en particulier la problématique «*des flux et des transitions à l'interface entre CAS, Antenne OCE, stages, orientation et SRP/CAS*». Elle recommande impérativement de réduire les délais d'attente dans le passage d'un service à un autre, évoquant en cela une problématique mise en évidence à plusieurs reprises par les personnes dont nous avons recueilli les témoignages. Cette conclusion fait également part d'«*améliorations nettes et variées en termes d'employabilité constatées conjointement par les CRP et les bénéficiaires*», de «*mesures du marché du travail surtout bénéfiques aux personnes présentant des lacunes pour accéder au marché du travail*» ainsi que de «*bénéfices sous l'angle du bien-être affectif et psychique*» chez les usagers du SRP. Par ailleurs, la pertinence de l'évaluation de la distance à l'emploi est remise en question lorsque l'évaluateur souligne l'hétérogénéité des bénéficiaires du SRP ainsi que les similitudes entre les personnes suivies respectivement au CAS et au SRP. «*Les taux de retour en emploi se rapprochent également entre la population aux CAS et celle au SRP*», souligne l'évaluateur.

Enfin, «*un système qui ne reflète que mal la diversité de la population de l'Hospice*» est décrit, remettant en cause, bien que l'évaluateur s'en défende, l'existence du stage d'évaluation tel qu'il existe aujourd'hui, voire même du SRP en tant que service indépendant des CAS. «*La réalité sur le terrain démontre que la distance à l'emploi peut évoluer rapidement et souvent de manière non linéaire et que la mesure de la distance à l'emploi n'est, selon les résultats, pas épargnée d'imprécisions. Ainsi, et cela semble valoir pour l'ensemble de la population à l'Hospice, les personnes peuvent rapidement entrer ou sortir des critères d'admission au SRP et les passages d'un système vers l'autre devraient être considérées comme normaux et non exceptionnels. Le système ne prévoit toutefois pas cette perméabilité entre les régimes CAS et SRP, ou du moins pas dans les deux sens, les régimes étant clairement séparés l'un de l'autre et les passages longs et complexes. Face à ces structures rigides, les transferts ont tendance à être retardés et les conséquences d'un faux placement en sont amplifiées...*»¹⁴ Ce faisant, l'évaluateur conclut qu'un

¹³ Kaufmann & Zellweger (2016), Rapport Evaluanda, pp. 47 à 53

¹⁴ idem, p. 52

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

Dans son rapport¹⁵ fait au Grand Conseil suite à la lecture de cette évaluation, le Conseil d'État ne semble pas avoir pris la mesure des critiques émises par l'évaluateur. Étonnamment, alors que la plus grande partie de ce document se concentre sur les aspects positifs soulevés par l'évaluateur en mettant l'accent sur le SRP et donnant largement la parole aux «évalués», l'évaluateur relativise ses propres observations et livre des conclusions sévères.

Cela étant, si l'exécutif cantonal concède tout de même une adaptation du système en place, il n'entend pas le modifier significativement, ce qui ne manque pas de questionner sur le décalage entre les conclusions de l'évaluation et les suites qu'entend lui donner l'autorité politique: *«Il est nécessaire de trouver un équilibre plus subtil entre le stage d'évaluation, le suivi au SRP et l'accès à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale, en introduisant dans le dispositif une flexibilité qui permette d'une part d'agir sur les périodes de transition induites par le dispositif, et d'autre part de contrer les facteurs exogènes agissant comme freins au retour à l'emploi. Pour ce faire, une modification du règlement d'application de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (RIASI – J 4 04.01) a été effectuée, proposant des alternatives au caractère obligatoire du stage d'évaluation et nuancant sa durée.»* Une remise en question plus profonde du système n'est donc pas à l'ordre du jour.

¹⁵ RD 1146

7. Regards de bénéficiaires sur la LIASI, la LMC et les PCFam

Pour la troisième année consécutive, l'OASI vous propose une analyse de témoignages d'usagers. Ce chapitre – qui vise à refléter la réalité des usagers ayant droit à des prestations offertes par les institutions s'inscrivant dans notre champ d'étude – analyse ces témoignages, dresse un certain nombre de constats et formule une série de propositions dont l'objectif est d'améliorer le système en place.

7.1 Méthodologie

Pour mener à bien sa mission, l'Observatoire se base sur une étude et une observation étroite de la législation et de son évolution. Il cherche en outre à observer les effets concrets du dispositif législatif sur le terrain et à identifier les situations problématiques. Pour ce faire, il récolte des témoignages et des informations sous la forme de fiches de renseignements individuels (cf. annexe 5). La période durant laquelle les vingt-deux témoignages d'usagers ont été récoltés pour ce rapport d'observation s'étale du 1^{er} juillet 2015 au 31 juillet 2016. Il est important de préciser que la période observée est plus large, du fait que certains témoins ont rapporté des faits s'étant déroulés en dehors de la période de récolte des témoignages.

Pour la rédaction des deux précédents rapports, l'OASI s'était basé sur des témoignages d'usagers dirigés vers l'Observatoire par le personnel ou les membres d'associations et organismes de terrain qui proposent un service de conseil juridique ou social. Nous avons conservé ce lien précieux avec les professionnels du domaine, qui ont continué à rediriger vers nous des usagers voulant témoigner. Par ailleurs, cette année, un outil de communication supplémentaire a été mis sur pied afin de tenter d'élargir le public informé de l'existence de l'Observatoire et de la possibilité de témoigner de son expérience. L'objectif était de toucher directement certaines personnes désirant témoigner. Pour ce faire, deux supports, une affiche et un flyer (cf. annexe 4), ont été élaborés et envoyés à plus d'une centaine d'associations et institutions sociales actives dans le canton. Cette méthode s'est révélée payante étant donné que vingt des vingt-deux fiches utilisées pour rédiger ce rapport ont été récoltées entre avril et juillet 2016.

Les fiches de renseignements individuels sont composées d'une partie regroupant des données socio-économiques, d'une partie consacrée à la chronologie des faits et à l'identification de la situation problématique, et, enfin, d'une partie consacrée au vécu de la personne concernée. Ces fiches sont rédigées dans la plus stricte confidentialité par les collaborateurs de l'Observatoire. Grâce à l'utilisation d'un nom d'emprunt et aux précautions prises lors de l'analyse des témoignages, l'anonymat est garanti. Les fiches sont ensuite analysées, dans le but de formuler des observations sur le champ étudié puis, finalement, des propositions de changement. Lors de ce travail, nous nous sommes attachés à distinguer les observations du système en place des émotions que ce dernier suscite chez les usagers. Afin d'échapper à un biais émotionnel lors de l'analyse et de la lecture du rapport, le vécu des usagers est restitué à la fin de ce chapitre, dans une partie qui lui est consacrée.

Le travail de l'OASI s'inscrit donc dans une démarche qualitative. La méthode utilisée implique cependant certains biais. Comme les personnes qui témoignent ne sont pas sélectionnées mais viennent de leur plein gré, l'échantillonnage des usagers recourant aux institutions de notre champ d'étude est exclu, les témoins ne formant pas un groupe représentatif des usagers. Il n'est ainsi pas possible de garantir que les témoignages recueillis couvrent tous les domaines dudit champ. Alors que le dernier rapport a bénéficié de nombreux témoignages au sujet des stages et autres activités proposées par l'Hospice, le présent rapport en compte peu. Au contraire, le rapport 2016 comporte de nombreux témoignages concernant les PCFam. Le second rapport d'observation en était dépourvu. Un autre biais est induit par notre méthode de récolte de témoignages. Nous ne sommes que très rarement informés des situations où tout se passe

bien. Toutefois, du fait que les usagers apportent souvent des témoignages touchant plusieurs prestations dont ils ont bénéficié ou qu'ils ont demandées, il est arrivé que des points positifs soient relevés. Par ailleurs, en indiquant dans notre communication que l'Observatoire est à la recherche de témoignages autant positifs que négatifs, nous avons tenté de diminuer ce biais. Cependant, force est de constater que les témoins nous ont très majoritairement fait part de situations problématiques. L'insatisfaction de personnes recourant à des prestations pousse plus au témoignage que la satisfaction vis-à-vis de ces dernières. Il convient dès lors de préciser que le présent rapport ne prétend pas illustrer les conséquences de l'application de la loi de façon exhaustive, mais tend plutôt à identifier un certain nombre de situations problématiques en donnant la parole aux personnes concernées.

Autre difficulté à laquelle l'OASI a été confronté depuis sa création: celle de trouver des personnes disposées à témoigner et à fournir des informations documentées sur leur situation. Cet aspect a été rencontré de façon récurrente dans le travail mené. Parmi les personnes dont la situation pourrait faire l'objet d'une fiche, on constate en effet une peur que la garantie du traitement confidentiel des informations n'apaise pas toujours. Plusieurs appels d'usagers sont restés sans suite, car ils craignaient d'être identifiés et de subir des sanctions. D'autres personnes, avec qui un rendez-vous avait pourtant été fixé, ne se sont jamais présentées. Cela s'explique par plusieurs facteurs. Tout d'abord, un témoignage auprès de l'OASI implique la nécessité de dévoiler des parties importantes de leur vie privée, ce qui n'est pas évident. Par ailleurs, ces personnes passent un temps considérable à s'adresser à de nombreux services pour des démarches administratives dont elles ne comprennent pas toujours le sens et qui sont parfois vécues comme des contraintes pénibles. Dans le même ordre d'idée, l'urgence de trouver des solutions pour répondre aux besoins vitaux imposant bien souvent une activité à 100 %, il est compréhensible qu'un témoignage auprès de notre observatoire ne constitue pas une priorité. L'OASI – qui n'a pas pour mission de délivrer une aide directe – ne peut que proposer une oreille attentive, bien que nous espérons que nos rapports contribuent à des solutions à long terme, au travers de changements législatifs ou de modifications de pratiques. À noter enfin que l'écoute offerte par l'OASI est fortement appréciée par les personnes qui ont apporté leur témoignage. Elles ont souvent souligné le fait que la possibilité de partager leur expérience les apaisait.

Ces divers constats donnent des informations importantes sur le degré de précarisation de la population concernée. Si ces personnes ont peur ou ne peuvent pas prendre le temps de raconter leur expérience, on est en droit de se demander si le système mis en place leur accorde la sérénité et la disponibilité nécessaires pour retrouver une situation stable sur le marché du travail. De plus, le fait qu'un certain nombre de personnes rencontrées se soient elles-mêmes présentées comme psychologiquement fragilisées suite à leur parcours à l'Hospice général ou dans d'autres administrations a également retenu toute notre attention.

7.2 Présentation des usagers ayant témoigné

Des vingt-deux personnes ayant apporté leur témoignage, dix-sept sont des femmes et cinq des hommes. Alors qu'un témoin est né durant les années cinquante, neuf ont vu le jour dans les années soixante et neuf autres dans les années septante. Enfin, trois personnes sont nées durant les années quatre-vingt. Alors que le plus âgé des témoins a 59 ans, la plus jeune en a 29. Au chapitre de l'état civil, deux témoins sont mariés, dix sont célibataires ou divorcés, un est veuf et neuf autres sont célibataires. À noter que treize d'entre eux ont des enfants à charge et que onze s'en occupent seuls. En ce qui concerne leur niveau de formation, les profils sont variés. Une personne n'en a aucune, une autre a achevé sa formation obligatoire, une autre a une certification, deux personnes ont une attestation de formation professionnelle, douze sont au bénéfice d'un CFC, une d'une maturité et quatre d'une formation universitaire.

7.3 Thématiques soulevées

7.3.1 Les prestations complémentaires familiales

Les témoignages de Flora, de Linda, de Fatou et de Nathalie concernent, partiellement ou intégralement, les PCFam et l'institution chargée de cette prestation, le SPC. Ces quatre femmes élèvent seules leurs enfants.

Sur la base de ces témoignages, nous avons observé:

Une demande pléthorique de documents, dont certains parfois égarés par le SPC

En premier lieu, les quatre témoins ont souligné une demande pléthorique de documents afin de déposer une demande de PCFam au SPC. *«Il manque toujours un papier»*, déplore Nathalie.

Il manque toujours un papier !

Nathalie

De son côté, Linda estime que le système des PCFam est mal conçu. *«Je dois courir tout le temps pour avoir tous les documents, faire ce qu'on me demande et au final je me trouve en difficulté.»*

Par ailleurs, le service ne fournit pas d'aide aux usagers afin qu'ils puissent réunir lesdits documents, au motif que le SPC est *«un service administratif et pas un service social»*. Dans les cas de Linda et de Nathalie, des documents ont même été égarés par le service.

Des prestations circonstancielles non versées ou versées avec de longs délais

Dans les cas où la personne au bénéfice de PCFam se situe en dessous des barèmes de l'aide sociale définis par la LIASI, le SPC applique la LIASI et complète son revenu afin qu'il corresponde au revenu minimum d'aide sociale. Ainsi, les personnes soumises à la fois aux PCFam et à la LIASI ont le droit de percevoir des prestations circonstancielles prévues par la LIASI.

Linda a demandé la prise en charge de frais compris dans le catalogue des prestations circonstancielles. Dans un premier temps, un collaborateur du SPC lui a indiqué qu'elle n'avait pas droit au remboursement de la facture en question. Quelques mois plus tard, Linda été informée de son droit au remboursement. En conséquence, elle en a formulé la demande au SPC qui l'a rejetée, du fait que le délai de six mois pour déposer ce document était échu.

Concernant les prestations circonstancielles, Fatou indique: *«Ils mettent du temps à rembourser, parfois plusieurs mois, par exemple les camps pour les enfants... C'est très difficile de devoir avancer l'argent et après d'être remboursée. Ils pourraient prendre en charge directement, payer eux-mêmes les factures»*.

Des erreurs de calcul récurrentes

Les quatre témoins ont fait part d'erreurs de calcul. Nathalie explique avoir reçu *«quatre décisions d'affilée, avec, à chaque fois, une conclusion différente»*. Plusieurs erreurs ont eu lieu à l'occasion des nouveaux calculs effectués lors de changements de sa situation financière, du fait de la variation de son revenu. Par ailleurs, lors d'un nouveau calcul de son droit, le SPC a oublié de prendre en compte les allocations familiales perçues par Nathalie alors qu'elle les avait déclarées. Après quelques mois, le service lui a adressé une demande de remboursement s'élevant à plusieurs milliers de francs. Nathalie parviendra finalement à faire annuler cette décision en raison de la preuve de sa bonne foi. Enfin, à l'occasion d'une

autre décision, le SPC lui a compté à double ses allocations familiales.

Dans le cas de Flora, la pension alimentaire de son ex-époux a été prise en compte dans le calcul de la prestation alors que ce dernier, du fait qu'il avait recouru contre la décision du tribunal concernant la pension, ne versait rien.

Des trop-perçus et de la précarité générés par une périodicité du calcul des droits inadaptée et de longs délais de traitement

Des demandes de remboursements de trop-perçus sont également induites par le mode de calcul utilisé par le SPC. La périodicité du calcul du montant alloué par les PCFam étant annuelle, il arrive que les personnes ayant des revenus fluctuants se voient réclamer ultérieurement d'importantes sommes par le SPC. Venant s'ajouter au mode de calcul annuel, les délais de traitement des demandes, lors de la demande initiale ou en cas de réactualisation ou de recours, posent également problème.

Durant ses démarches, Nathalie a indiqué avoir vécu, durant plusieurs mois, dans une grande précarité, dans l'attente de décisions du SPC et d'autres services sociaux.

Suite à un recours auprès de SPC contre la prise en compte de la pension alimentaire qu'elle ne touchait pas, Flora s'est également retrouvée dans une situation très précaire. *«Quand je suis enfin arrivé à les contacter, ils m'ont indiqué qu'il n'y avait pas d'urgence, que je devais attendre au minimum trois mois avant qu'une décision soit prise.»*

Linda doit diminuer son temps de travail afin de terminer sa validation des acquis ASE (assistante socio-éducative) et mieux s'occuper de ses enfants. En raison de la prise en compte d'un gain hypothétique plus important, elle bascule dans le barème LIASI, ce qui amène le SPC à lui verser des prestations d'aide sociale. Personne ne lui explique vraiment ce que cela représente et les changements par rapport aux PCFam. Elle perçoit donc des prestations financières. Ce n'est qu'après plusieurs mois que le SPC a opéré une réévaluation de la situation de Linda, sur la base des documents qu'elle avait initialement fournis, et a découvert que cette dernière possédait des économies qui la plaçaient hors des barèmes de l'aide sociale. Son droit à l'aide sociale a été suspendu et un remboursement de plusieurs milliers de francs lui a été demandé.

Des décisions incompréhensibles

Les quatre témoins ont toutes indiqué que les décisions PCFam étaient très difficilement compréhensibles.

«Il n'y a pas d'explication des procédures, ce qui rend impossible la vérification des décisions», relève Nathalie. *«Les décisions ne sont jamais claires, pas bien expliquées...»* Malgré le fait d'avoir travaillé durant plusieurs années dans un service de l'État et d'avoir une bonne connaissance des administrations, Nathalie ne parvient pas à comprendre certains aspects des décisions PCFam, comme le calcul d'un revenu hypothétique par exemple.

**C'est le bazar,
je n'y comprends rien...**

Fatou

«Depuis que je suis là-bas, c'est le bazar, je n'y comprends rien... C'est difficile de comprendre comment ils fonctionnent. Leurs documents sont difficiles à comprendre», indique, de son côté, Fatou.

La prise en compte de ressources virtuelles: les revenus hypothétiques

Tout comme Nathalie, Linda ne comprend pas le sens du revenu hypothétique. *«On est censés être aidés pour favoriser ceux qui travaillent alors que moi, je me sens pénalisée. Finalement, j'ai parfois l'impression qu'on me pousse à arrêter de travailler...»*

J'ai parfois l'impression qu'on me pousse à arrêter de travailler...

Linda

Fatou a été pénalisée par la prise en compte d'une pension alimentaire hypothétique. Mère célibataire, elle élève seule ses cinq enfants tout en travaillant à 100 %, ce qui lui laisse peu de temps à consacrer aux tâches administratives. Alors que le SCARPA avait cessé de lui verser une pension alimentaire, le SPC l'a prise en compte dans ses calculs, en vertu de la LPCC, et Fatou n'a perçu qu'une modique prestation, qui ne compense de loin pas la pension qu'elle a cessé de percevoir. Sa situation financière délétère la contraint à recontacter le service social qui l'a épaulée dans ses précédentes démarches. Ce dernier demande un réexamen de la prestation à laquelle Fatou a droit, qui débouche sur une nouvelle décision du SPC lui donnant le droit à des PCFam d'un montant équivalent à la pension. Cependant, en raison du délai d'opposition dépassé, le SPC a refusé de lui rembourser de manière rétroactive l'aide à laquelle elle aurait eu droit. *«Ils ne peuvent pas me punir comme ça... C'est leurs erreurs qui ont compromis ma situation...»*

Un service défectueux

Lorsque les témoins ont tenté de contacter le SPC pour obtenir des éclaircissements, le service des PCFam était très difficilement joignable. *«C'est presque impossible de les atteindre»*, observe Linda. Le constat est le même pour Fatou: *«J'ai tellement appelé... Ils sont très difficiles à joindre, c'est toujours occupé...»*. Les collaborateurs de l'OASI en ont eux-mêmes fait l'expérience dans le cadre d'appels en vue d'obtenir des informations au sujet des prestations du SPC.

De plus, le peu de clarté des décisions et des procédures se voit aggravé par la multiplicité des interlocuteurs. Au SPC, les requérants n'ont pas de personne de référence à qui s'adresser en cas de demandes au sujet de leur dossier. *«Lorsqu'on parvient enfin à les atteindre, ce n'est jamais la même personne qui vous répond et les employés ne donnent pas leur nom. Du coup, en cas de problème, c'est impossible de savoir à quel employé on a eu affaire»*, s'indigne Linda. *«Je souhaiterais avoir là-bas un référent, avec plus de disponibilité, car actuellement, je ne me sens pas écoutée»*.

En l'absence d'accompagnement social au SPC, un recours quasi inévitable à des services sociaux privés

L'absence totale de prise en charge sociale par le SPC des personnes recourant aux PCFam a un effet collatéral: les requérants se retrouvant sans aide au SPC sont obligés d'aller en chercher ailleurs. Ces personnes en trouvent auprès de services sociaux privés qui leur fournissent une aide pour réunir les documents, comprendre les décisions du SPC, recourir contre les décisions du service ou encore pour obtenir des aides financières durant le laps de temps nécessaire à l'obtention d'une décision par le SPC. Les quatre personnes ayant témoigné au sujet des PCFam ont toutes eu recours à un service social privé

pour une ou plusieurs des aides citées ci-dessus. À souligner que trois d'entre elles ont bénéficié, à titre transitoire, d'une aide financière de la part d'un service social privé alors qu'elles avaient déposé une demande de PCFam.

Une grande précarité

Les quatre témoins se sont toutes retrouvées, à un moment ou à un autre de leur accession à un droit aux PCFam, dans des situations de précarité sévère.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- La rigidité administrative du SPC et l'absence de prise en charge sociale correspondent-elles aux besoins du public précarisé recourant aux PCFam?
- Les délais de traitement des dossiers ou des recours ne devraient-ils pas être raccourcis afin d'éviter que des personnes ou des familles ne soient laissées dans une précarité extrême durant plusieurs mois?
- Est-il normal que des institutions privées se substituent à l'État en délivrant des aides financières?
- Le calcul d'un revenu hypothétique ou la prise en compte de pensions virtuelles sont-ils justifiés dans toutes les situations?
- La saturation du marché du travail ne représente-t-elle pas le plus souvent le principal obstacle à une augmentation du taux d'activité permettant la diminution du revenu hypothétique pris en compte? Dès lors, la prise en compte d'un revenu hypothétique ne vient-elle pas grever injustement les ressources de familles précaires?
- Les exigences administratives ne pourraient-elles pas être diminuées?
- Pourquoi le SPC est-il aussi difficilement joignable par téléphone?
- Un suivi plus personnalisé des usagers ne devrait-il pas être envisagé?
- La création d'une unité sociale au SPC, comme cela était le cas antérieurement, ne permettrait-elle pas d'offrir le soutien nécessaire à la constitution et au suivi des dossiers PCFam, ainsi qu'une meilleure réactivité en cas d'erreurs ou de trop-perçus?
- L'application de la LIASI par le SPC est-elle pertinente? Le SPC est-il en mesure d'appliquer la LIASI de façon pertinente?
- Les moyens alloués au SPC sont-ils suffisants pour assurer un traitement rapide et efficace des demandes?
- Dans les cas où le SPC a manifestement commis des erreurs de calcul ou délivré des informations erronées qui ont pénalisé un usager, le délai de recours ne devrait-il pas être imprescriptible? Ne faudrait-il pas dès lors qu'il en soit de même pour la rétroactivité?

7.3.2 L'Office cantonal de l'emploi et les caisses de chômage

Les témoignages d'Anne, de Marcus, de Fatou, de Fatima, de Nadège, de Zoé, de Khaled et de Dolores concernent, partiellement ou intégralement, la question de l'assurance chômage et de l'institution en charge de l'application de la LMC, l'OCE. Un cas, celui de Khaled, concerne la caisse de chômage à laquelle il est inscrit.

Sur la base de ces témoignages, nous avons observé:

Des activités peu en phase avec les besoins des assurés

À l'exception de Fatou, qui est très reconnaissante de la formation qu'elle a pu accomplir grâce à l'OCE, un regard plus critique sur les formations ou les stages est posé par les autres témoins qui en ont bénéficié. Malgré leurs demandes, plusieurs témoins n'ont pas eu accès aux mesures ou formations qu'ils estimaient être les plus opportunes compte tenu de leurs compétences.

Anne, Marcus et Fatima nous ont indiqué que le cours visant à leur apprendre à faire des CV était inutile, du fait qu'ils savaient déjà en faire. De plus, Marcus a fait part de son désir de réaliser un stage sans être entendu.

De son côté, Nadège avait une proposition d'emploi conditionnée à un perfectionnement en italien. Elle en a adressé la demande à sa conseillère qui lui a répondu que cela n'existait pas. Cette dernière ne l'a pas informée de la possibilité d'obtenir un chèque annuel de formation auprès du DIP, ce que Nadège regrette amèrement.

On m'envoie juste apprendre à faire des CV que je sais déjà faire...

Fatima

Fatima a, elle, insisté pour obtenir un cours de perfectionnement en français, qu'elle jugeait indispensable s'il elle voulait décrocher un emploi. Elle ne comprend pas qu'on puisse ne pas tenir compte de son projet professionnel et qu'on lui impose un cours qui est, selon elle, inutile: *«On m'envoie juste apprendre à faire des CV que je sais déjà faire...»* Elle dénonce également la menace de sanction en cas de non-respect des décisions de sa conseillère: *«On ne prend pas en compte le projet de la personne ni ce qu'elle veut. On m'impose quelque chose et je suis obligée d'accepter sinon on me coupe mes indemnités.»*

Dolores non plus n'a pas pu suivre la formation qu'elle souhaitait, alors que cette dernière s'inscrivait dans la suite logique d'une formation dans le cadre d'un stage de reconversion AI effectué suite à une agression sur son précédent lieu de travail.

Zoé s'est également retrouvée dans cette situation lors de son passage au chômage, il y a plusieurs années. Après plusieurs mesures qu'elle jugeait inutiles et face au refus de sa conseillère de lui permettre de suivre la formation qu'elle souhaitait obtenir, Zoé l'a, avec difficulté, payée elle-même. Son papier en poche, elle a trouvé un emploi à 100 % dans ce domaine.

Une responsabilisation des chômeurs quant à leur situation

Marcus nous a fait part de son impression d'être rendu responsable de sa situation par l'OCE alors que le marché du travail est saturé. *«L'OCE devrait vraiment nous aider à trouver un emploi, mais on dirait qu'ils font semblant, car souvent, quand on nous propose du travail, on se rend compte ensuite que la place est déjà prise... Pourtant, ils nous font croire que c'est nous le problème.»*

Des rapports difficiles entre les conseillers et les assurés

Deux témoins ont souligné un rapport difficile avec leur conseillère. *«Il n'existe aucun relationnel avec ma conseillère: elle ne me regarde même pas en rendez-vous, elle ne m'écoute pas»,* regrette Fatima.

De son côté, Nadège s'indigne du manque de connaissance des lois et institutions suisses de la part de sa conseillère et du peu de rendez-vous auxquels elle a droit. *«Quand elle parle, je ne comprends rien. Elle utilise sans cesse des acronymes incompréhensibles. Durant les rendez-vous, je dois signer des papiers sans avoir le temps de les lire. Il n'y a pas de temps pour le dialogue et les conseils à l'OCE. La seule fois où j'ai essayé de parler à ma conseillère, elle m'a dit que je dépassais le temps imparti.»* Enfin, Nadège souffre également de certains jugements portés par sa conseillère. *«Elle m'a dit qu'à mon âge je n'avais aucune chance de retrouver du travail, que de faire des stages serait une perte de temps.»*

Les sanctions lourdes de l'OCE

La dureté des sanctions prises à l'encontre d'une femme prénommée Anne, au chômage depuis quelques mois, séparée, élevant seule ses deux enfants et ne percevant pas de pension, nous a particulièrement choqués. Plusieurs années auparavant, suite à une erreur de sa part, elle a indûment perçu des indemnités de chômage pendant trois mois. L'OCE opère donc des retenues sur son droit actuel aux prestations, afin de se rembourser. Jusque-là, rien de choquant. Mais c'est le montant de la retenue qui l'est. Alors qu'Anne avait négocié avec l'OCE une retenue mensuelle, l'Office a doublé cette dernière sans l'en avertir.

Cette sanction me plonge dans une grande précarité.

Anne

La nouvelle retenue correspond à plus de la moitié de son indemnité et la laisse avec bien moins que le minimum vital pour survivre. Anne ne remet pas en cause le remboursement du trop-perçu, elle demande juste un étalement du remboursement qui lui permettra de vivre et de subvenir aux besoins de ses deux enfants. «*Cette sanction me plonge dans une grande précarité*», déplore-t-elle. Malgré toutes ses demandes, l'OCE refuse de revoir le montant, affirmant qu'il est «*impossible de faire autrement*». Elle survit grâce à l'aide d'un service social privé.

L'acharnement d'une caisse de chômage

Après avoir été licencié, Khaled a droit à des indemnités de chômage. C'est auprès de la caisse de chômage du syndicat Unia qu'il doit les percevoir. La personne en charge de son dossier doutant de son aptitude au placement, elle l'envoie à l'OCE pour une expertise. L'Office le déclare apte à 100 % dès l'ouverture de son droit. Malgré cela, la caisse continue à affirmer que l'inaptitude au placement de Khaled est possible. Elle lui demande de faire établir un certificat par son médecin traitant. De plus, elle soupçonne Khaled d'avoir démissionné, ce qu'il dément. Un certificat médical établi par son médecin confirme les conclusions du service ad hoc de l'OCE. Entre-temps, la personne en charge de son dossier a changé. La nouvelle collaboratrice de la caisse en charge du dossier persiste à affirmer que Khaled est potentiellement inapte au placement. Elle demande la levée du secret médical. Cette demande était pendante au moment de l'établissement de la fiche.

Parallèlement aux doutes émis quant à l'aptitude au placement de Khaled, la caisse met également en doute le statut de Khaled dans son deuxième emploi, soupçonnant qu'il a un statut d'indépendant. Elle lui demande de fournir la preuve que ce n'est pas le cas (décompte AVS, relevés bancaires, statuts de l'entreprise qui l'emploie). Les preuves demandées sont dûment fournies.

Durant une partie de ces procédures, Khaled a dû faire face à une absence de revenu. Ce n'est qu'après plusieurs mois et un contact avec un autre collaborateur de la caisse Unia qu'il a reçu une partie des indemnités auxquelles il avait droit, avec plusieurs mois de retard. Ces dernières ne comprennent pas les allocations familiales, auxquelles il a pourtant droit. Khaled déplore le fait de ne pas réussir à rencontrer la personne en charge de son dossier, qu'elle n'a jamais de temps à lui accorder.

Une précarisation orchestrée

La décision de restitution d'un trop-perçu de l'OCE qui a frappé Anne la plonge, avec ses deux enfants, dans une situation précaire. Elle n'a pas d'autres choix que de se diriger vers l'Hospice qui, ne prenant pas en considération les dettes des usagers, la redirige vers un service social privé pour recevoir une l'aide qui

lui est indispensable. Le traitement réservé à Khaled par sa caisse de chômage le plonge, lui, sa femme et ses deux enfants, dans une situation financière extrêmement précaire. Il est en grand danger de perdre son appartement.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- De manière générale, une meilleure prise en compte du parcours professionnel et des objectifs personnels des assurés ne favoriserait-elle pas la réinsertion, et plus particulièrement de meilleures affectations en matière de MMT ou d’assignations?
- Un meilleur accès à des formations plus adaptées ne serait-il pas propre à faciliter la réinsertion des personnes?
- Les conseillers de l’OCE ont-ils le temps et la formation nécessaires au suivi des assurés?
- Est-il normal que l’OCE puisse exiger la restitution d’un trop-perçu au point de faire passer une personne en dessous des minima sociaux en vigueur?
- Lors de procédures de restitution d’indemnités indues, l’OCE ne devrait-il pas être soumis à l’obligation de respecter le minimum vital de l’aide sociale ou de l’Office des poursuites?
- Jusqu’à quel point une caisse de chômage, qui plus est une caisse syndicale, peut-elle négliger les certificats médicaux des assurés et les conclusions des experts de l’OCE? N’y a-t-il pas parfois une forme d’acharnement contre certains assurés?
- Quelle est l’instance habilitée à intervenir lorsque des abus ou des irrégularités de la part de la caisse de chômage entachent la relation d’un assuré et de sa caisse?
- N’est-il pas superflu et inutilement décourageant pour les chômeurs de les contraindre à donner suite à des assignations vouées à l’échec?

7.3.3 La fin de droit au chômage

Le témoignage d’Isabelle concerne la question de la fin de droit au chômage sans ouverture d’un droit à l’aide sociale.

Sur la base de ce témoignage, nous avons observé:

Un non-droit à l’aide sociale

Arrivée au terme de son droit aux indemnités, Isabelle se dirige vers l’Hospice général afin de demander l’aide sociale. Cette dernière lui est refusée, au motif que ses économies et celles de ses enfants majeurs, qui vivent sous le même toit, la placent hors barème. Isabelle, qui a épuisé ses propres économies, vit actuellement sur celles de ses enfants. Elle trouve injuste que ces derniers, qui débutent dans la vie, aient à pâtir de la situation de leur mère. Par ailleurs, elle a l’impression d’être punie pour la gestion prudente de ses dépenses.

Sous l’ancienne législation, avant l’entrée en vigueur de la LIASI, Isabelle aurait eu le droit de toucher le RMCAS. Elle fait donc partie des «aucuns» tels qu’ils ont été définis dans Analyse des trajectoires des chômeurs en fin de droit dans le canton de Genève, en 2015.

Une information sociale erronée

Bien qu’elle n’ait plus droit à des indemnités journalières et qu’elle ne puisse pas bénéficier de l’aide sociale, Isabelle aurait aimé avoir accès à des mesures d’insertion afin de ne pas s’éloigner davantage du marché du travail. Cette demande lui a été refusée par l’Hospice général. En effet, la LIASI prévoit que seules les personnes bénéficiant d’une aide financière ont accès à ces mesures. D’autre part, en maintenant son dossier ouvert auprès de l’OCE, malgré l’extinction de son droit à des indemnités journalières, elle aurait pu continuer à bénéficier des mesures d’insertion offertes par le chômage. Isabelle a malheureusement fermé ce dossier suite aux déclarations d’un employé de l’OCE, lors de son arrivée en

fin de droit: «Garder un dossier ouvert ne vous donnera accès à rien, sauf à l'obligation de rechercher des emplois». Isabelle avait pourtant informé l'OCE de son absence de droit à l'aide sociale. Cette information erronée la condamne à ne pas pouvoir profiter d'une mesure de réinsertion qui pourrait lui permettre de retrouver un emploi, comme cela avait été le cas lors d'une précédente période de chômage. Faute d'avoir trouvé un emploi, dans l'attente de voir s'épuiser les économies de ses enfants, elle mène une activité bénévole.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Dans la détermination du droit à l'aide sociale d'un de leurs parents, la prise en compte des économies d'enfants majeurs qui débutent dans la vie ne favorise-t-elle pas la reproduction sociale de la pauvreté?
- Poser des entraves à une personne motivée à se réinsérer professionnellement, n'est-ce pas absurde et contre-productif?
- L'OCE informe-t-il suffisamment clairement les assurés en fin de droit de la possibilité de conserver leur dossier ouvert et de maintenir ainsi un accès à des mesures d'insertion?

7.3.4 L'Hospice général

Les témoignages de Dolores, Pauline, Anne, Zoé, Christophe, Bianca, Claudia, Rose, Marco, Katia, Laurent et Martine concernent, partiellement ou intégralement, la LIASI et l'institution chargée de cette prestation, l'Hospice général.

Lors du premier contact ou de l'ouverture d'un dossier à l'Hospice, nous avons observé:

Un manque, voire une absence, de prise en charge sociale pour les personnes ayant des besoins spécifiques ou un profil fragile

Nous avons rencontré plusieurs personnes dont les troubles psychologiques, la fragilité émotionnelle ou le profil atypique justifiaient un accompagnement social adéquat à leur arrivée à l'Hospice. Ce dernier n'a pas été offert par l'institution, alors qu'il semble qu'il constitue sa vocation première. Cette mission de l'Hospice est pourtant inscrite dans la LIASI (art. 5).

Le cas de Pauline illustre l'absence de prise en charge sociale de la part de l'Hospice. Pauline, qui élève seule ses deux enfants et est sans emploi, souffre de troubles physiques et psychologiques suite à une agression. Malgré plusieurs visites à l'Hospice, elle n'a pas réussi à obtenir de décision sur son droit à l'aide sociale. Elle explique cette situation par son incapacité à produire certains documents. Un accompagnement adapté de la part de l'Hospice lui aurait sans doute permis de répondre aux exigences inhérentes à l'aide sociale et de faire valoir son droit.

En ce qui concerne Zoé, le constat est semblable. Alors qu'elle accumulait les coups durs dans sa vie, dont une séparation, un cambriolage, un licenciement et de nombreux problèmes avec des administrations publiques, Zoé a été hospitalisée en psychiatrie. Ses angoisses étaient principalement liées à ses problèmes administratifs, qu'elle ressassait sans cesse. Bien que séparée de son mari, elle recevait des demandes de remboursement de certaines aides indûment versées à ce dernier et s'était vu mettre aux poursuites pour les arriérés d'impôts de ce dernier. À la fin de son hospitalisation, son médecin l'aiguille vers le service social des HUG pour que ses problèmes administratifs puissent être réglés. À la fin de la prise en charge ponctuelle par le service social des HUG, qui a pu régler en partie ses problèmes administratifs (obtention d'une allocation logement, règlement partiel de son litige avec les poursuites), le service social l'envoie vers le CAS de son quartier. Zoé ne parvient pas à obtenir un rendez-vous dans des délais convenables. Suite à l'insistance du service social des HUG, qui contacte le CAS et lui explique le cas de Zoé, elle obtient un rendez-vous dans des délais plus courts. Lors de son premier entretien, Zoé est submergée de questions. Elle panique et retourne vers le service social des HUG qui accepte, à titre

exceptionnel, de la suivre. En connaissance de cause, l'assistante sociale de l'Hospice qui a reçu Zoé n'a pourtant pas pris en compte sa fragilité.

Une absence d'information sociale

Alors que l'information sociale est l'une des missions de l'Hospice, définies à l'article 5 de la LIASI, l'Hospice y a failli dans le cas présenté ci-dessous.

Vous n'avez pas le droit au social, on ne peut rien faire pour vous.

L'employé d'un CAS

Nous retrouvons ici Anne, dont la lourde sanction infligée par l'OCE a été présentée au chapitre chômage. Dans une situation financière critique, Anne se dirige vers un CAS à la recherche d'aide et de conseils. La personne présente à l'accueil du CAS lui délivre ce message: «*Vous n'avez pas le droit au social, on ne peut rien faire pour vous.*» Suite à quoi elle lui conseille de se rendre dans un service social privé pour recevoir de l'aide. Pourtant, Anne aurait facilement pu être aiguillée vers les PCFam et le SCARPA, et accompagnée dans ses démarches. Le service social privé s'en est chargé.

Des décisions erronées en matière de prise en charge financière

Les décisions erronées prennent parfois du temps à être corrigées, ce qui plonge les personnes dans des situations difficiles.

À la fin de son droit aux indemnités de chômage, Dolores se dirige vers l'Hospice général. Dans sa décision, ce dernier refuse de lui verser une aide financière au motif que Dolores possède un troisième pilier et qu'elle est incapable de produire un jugement de modification de la pension alimentaire versée par son ex-mari. Son troisième pilier A, lié, ne peut légalement pas être retiré, contrairement à un troisième pilier B. Dolores va pourtant attendre plusieurs mois avant de voir sa situation débloquée grâce à l'aide d'un service social privé.

Le recours ou le renvoi vers des services sociaux privés

L'obligation de recourir à des services sociaux privés pour obtenir un accompagnement social, un suivi social ou débloquer des droits qui devraient être automatiquement délivrés par l'Hospice est récurrente. Dans ce chapitre, nous avons pu observer ce phénomène dans les cas de Zoé, d'Anne et de Dolores.

Une grande précarité

L'absence d'accompagnement social adéquat et les erreurs de calcul de l'Hospice général ont aggravé la situation de précarité dans laquelle se trouvaient Pauline et Dolores.

Alors que Dolores s'est retrouvée plusieurs mois sans revenus, Pauline survit grâce à l'aide d'amis. Elle n'arrive pas à nourrir correctement ses enfants. Une procédure d'expulsion de son appartement a été ouverte à son encontre.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Pourquoi l'accompagnement social prévu par l'article 2 de la LIASI n'est-il pas ou peu offert par l'Hospice?

- Pourquoi l’information sociale au sens de l’article 5 de la LIASI n’est-elle pas dispensée à l’Hospice?
- La prise en charge de personnes fragilisées ou de personnes présentant une problématique sociale ne constitue-t-elle pas la mission première de l’Hospice?
- L’Hospice général ne devrait-il pas accorder une importance particulière au suivi des personnes souffrant de troubles psychologiques, sous peine de les priver de leur droit à l’aide sociale?
- Le manque de moyens permettant de dispenser un accompagnement social ne constitue-t-il pas un déni de vocation pour l’Hospice?
- Comment les autorités peuvent-elles tolérer une prise en charge défaillante ou une absence de prise en charge qui pousse des ayants droit dans des situations d’extrême précarité?
- Pourquoi les erreurs de calcul de l’Hospice ne sont-elles pas corrigées plus rapidement, afin d’éviter une détérioration de la situation financière et sociale des usagers?
- Pourquoi les services sociaux privés et communaux doivent-ils partiellement prendre en charge l’application de la LIASI, en violation de l’article 3 de la loi?

Dès la prise en charge par l’Hospice, nous avons observé:

Une surcharge des assistants sociaux de l’Hospice

Plusieurs témoins nous ont fait part d’une impression de surcharge du personnel de l’Hospice, qui ne semble pas être en mesure d’offrir un suivi adéquat aux usagers.

Bianca l’a particulièrement bien illustré. Elle parle de «*débordement de l’Hospice qui n’a plus les moyens humains d’accompagner un bénéficiaire pour une prise en charge individuelle*», de «*flottement*», de «*chaos organisé*». À l’Hospice depuis dix ans, Bianca estime que ce changement assez radical dans l’accompagnement proposé s’est amorcé au début de la décennie. Elle souligne une dégradation des conditions de travail des assistants sociaux. L’ambiance à l’accueil, jusqu’ici de qualité, devient «*épouvantable*». Dans son analyse, Bianca ne remet jamais en cause les compétences des assistants sociaux qui l’ont suivie et qu’elle a trouvés: «*Compétents, excellents ou encore accueillants*». Malgré cela, elle ressent aujourd’hui un «*stress permanent*», des assistants sociaux «*à bout de nerfs*». «*Ce n’est pas de leur faute, ils sont débordés, c’est à cause du système.*»

Un suivi de moins en moins personnalisé

Trois personnes nous ont fait part de leur lassitude de changer sans cesse d’assistant social. Le fort taux de rotation des assistants sociaux de l’Hospice explique en partie ce phénomène.

**Durant une certaine période,
mon assistante changeait
chaque trois mois.**

Bianca

Alors que Claudia dénonce le fait que ses «*assistants sociaux n’arrêtent pas de changer*», Rose indique en avoir eu dix en moins de dix ans.

Bianca fait part d'une importante rotation des personnes en charge de son dossier. «*Durant une certaine période, mon assistante changeait chaque trois mois.*» Elle ajoute qu'il est impossible d'assurer un suivi dans de telles conditions et souligne certains dysfonctionnements tels que des «*rendez-vous annulés sans qu'[elle soit] prévenue*» et «*des erreurs dans le versement des prestations*». Bianca dit avoir l'impression d'être traitée «*comme du bétail*».

Un manque, voire une absence, d'accompagnement social, une prise en charge toujours plus administrative et des rendez-vous toujours plus espacés

Plusieurs ayants droit à l'aide sociale nous ont fait part d'un manque, voire d'une absence, d'accompagnement social – qui est pourtant une des missions fondamentales de l'Hospice général. La surcharge de travail des assistants sociaux expliquerait ce manquement.

Claudia nous a fait part d'un manque de soutien de la part de son assistante sociale, qu'elle juge par ailleurs incompétente. Depuis son entrée à l'Hospice, Claudia ressent une «*hostilité permanente*» de la part de son assistante sociale. Elle se plaint de ne pas avoir été informée de certains de ses droits. Elle dit n'avoir reçu aucune aide de la part de son assistante au sujet de ses dettes. Finalement, c'est grâce aux conseils d'une association qu'elle obtient un CASI et qu'elle est orientée vers le SPAd.

Bianca a dénoncé le manque de suivi psychosocial et de soutien à l'Hospice général. Depuis 2015, elle a l'impression d'être livrée à elle-même, d'être baladée. Comme elle «*se débrouille avec l'administratif*», elle est amenée de plus en plus à gérer le travail d'assistance. Selon elle, «*le travail d'assistance est de plus en plus pris en charge par les bénéficiaires*». Petit à petit, elle voit de moins en moins son assistante sociale. Les rendez-vous sont espacés, on lui demande juste d'apporter les papiers nécessaires à la réception. Son assistante sociale actuelle lui a annoncé: «*À partir de juin 2016, l'Hospice n'aura plus les moyens humains de prendre en charge le suivi individuel. L'Hospice ne recevra en entretien que les personnes qui en ont réellement besoin.*» Bianca s'inquiète de ce manque de suivi et ne voit pas comment, «*sans accompagnement, on peut faire sortir les gens de l'aide sociale*».

Ma relation avec mon assistante sociale se résume à du contrôle.

Christophe

Christophe n'a pas l'impression de bénéficier d'un accompagnement social. «*Ma relation avec mon assistante sociale se résume à du contrôle. Je me sens infantilisé.*» Comme ses rendez-vous devenaient pour lui source d'angoisse, leur espacement est un soulagement.

Marco ne se sent pas accompagné ni soutenu par son assistant social. Il déplore une absence de dialogue qui l'amène à devoir fréquemment manifester son désaccord par courrier et, parfois, par voie de recours.

Un suivi inadapté aux personnes fragiles

Comme en ce qui concerne la procédure visant à ouvrir un droit à l'aide sociale ou à demander des informations sociales, il semble que l'Hospice général soit de moins en moins capable d'offrir un suivi adéquat aux publics fragilisés.

Dora été cataloguée comme souffrant de troubles psychiques et s'est vue contrainte à l'internement à Belle-Idée. Elle fait part d'un sentiment de ne pas être soutenue. Elle ne se sent pas prise en charge. Elle indique avoir passé plusieurs mois sans voir son assistant social.

Rose est à l'Hospice depuis plusieurs années. Elle raconte être accusée par ses assistantes sociales consécutives de souffrir de «*délires*», de «*paranoïa*» et d'avoir à «*se faire soigner*». Contrairement à l'avis de ses dix assistantes sociales consécutives, Rose ne pense pas avoir besoin de suivi psychologique ni de déposer une demande AI. Elle estime avoir besoin de mesures de réinsertion. Il y a quelques années, une tentative de réaliser une activité de réinsertion (AdR) s'est soldée par un échec. Par ailleurs, elle ne sent pas entendue ni soutenue par ses assistantes sociales. Rose a vu inscrire dans son CASI une condition de suivi psychiatrique. Elle l'a refusé.

Marco estime que son besoin d'aide médicale et son état dépressif ne sont pas pris en compte par l'Hospice. Il fait part d'un sentiment d'abandon total. Selon lui, l'Hospice est en partie responsable de la détérioration de son état psychique. Suite à son absence à plusieurs rendez-vous avec son assistant social pour des raisons de santé, ce dernier l'a menacé de sanctions.

Une absence de prise en compte des besoins, des projets et des compétences des usagers

Plusieurs usagers nous ont fait part d'une absence de prise en compte de leurs besoins ou de leurs aptitudes.

Christophe indique que dès le début, son assistante sociale n'avait rien à lui proposer. Elle lui demandait de faire des recherches d'emploi hors de son domaine de compétences. Il avait le sentiment de ne pas être entendu, de ne pas être compris dans son désir de reconnaissance de ses compétences professionnelles.

Un contrôle contre-productif

Trois témoins nous ont fait part de leur incompréhension vis-à-vis des contrôles menés par l'Hospice. Christophe, par exemple, parle de contrôles pesants et infantilisans.

Bianca, elle, estime que certains contrôles sont humiliants. Elle cite l'obligation, depuis quelques années, d'apporter tous les mois le relevé du compte sur lequel sont versées les prestations de l'Hospice. On peut y lire tous les retraits d'argent opérés et Bianca considère que cela représente une violation de son intimité. Selon elle, une attestation annuelle devrait suffire.

De son côté, Rose affirme que sa situation s'est aggravée suite aux inspections et procédures d'enquête qui ont été lancées à son encontre. Cela a provoqué chez elle une perte de confiance encore plus grande envers son assistante sociale et l'Hospice.

Une information sociale inadéquate menant à une grande précarité ou une sanction abusive

Laurent a accepté un travail rémunéré durant deux mois alors qu'il était à l'Hospice sans l'en avertir. L'Hospice a arrêté de lui verser son aide financière. Il a dû quitter dans les trois jours le lieu d'hébergement qui lui avait été attribué. Le courrier lui signifiant l'arrêt de l'aide financière lui a été envoyé trois mois plus tard. À sa réception, Laurent a fait recours contre la décision de suppression de l'aide. Un mois plus tard, une lettre indiquait à Laurent que le recours était refusé, car il avait oublié de le signer. Suite à cela Laurent a essayé de reprendre contact avec l'Hospice, à trois reprises.

Je mange à droite à gauche...

Laurent

Aucun rendez-vous ne lui a été accordé. Laurent survit dans une grande précarité, il mange «*à droite à gauche*», il est hébergé par des amis et dort parfois dans des parcs ou dans des abris. Jusqu'à présent, Laurent n'a pas pu présenter de nouvelle demande à l'Hospice. Il en aurait pourtant le droit.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- L’Hospice général est-il dépourvu de moyens au point de ne pouvoir assurer des conditions de travail correctes à ses employés?
- Comment peut-on justifier que l’Hospice général ne soit pas doté des moyens nécessaires pour assurer une prise en charge des usagers conforme à sa mission (art. 2 LIASI)?
- Un changement fréquent d’assistant social n’entrave-t-il pas le rapport de confiance qui constitue la base du travail social, à plus forte raison pour une personne jugée comme nécessitant un suivi thérapeutique?
- La surcharge subie par les assistants sociaux ne nuit-elle pas à leur capacité à appliquer la loi et développer leur mission?
- Les contrôles stricts auxquels les usagers sont soumis n’engendrent-ils pas un climat contre-productif de méfiance entre l’usager et l’institution?
- Ces contrôles accrus sont-ils justifiés dans toutes les situations?
- Pourquoi l’accompagnement social de certains usagers est-il abandonné au profit d’un suivi purement administratif?
- Dans la déontologie de l’Hospice, des suivis purement administratifs ont-ils leur place?
- En termes de politique publique, est-il acceptable que – contrairement à sa vocation – l’aide sociale puisse être considérée comme une option à long terme pour certains usagers de l’Hospice?
- N’est-il pas contre-productif et inopportun d’inscrire au CASI la condition d’un suivi psychologique en l’absence de consensus entre l’assistant social et l’usager sur la nécessité d’un suivi thérapeutique?
- Peut-on menacer de sanction financière une personne qui ne voit pas la nécessité d’entrer dans une démarche de soins, ou n’est pas en mesure de l’envisager?
- Une meilleure prise en compte du parcours professionnel et des objectifs personnels des usagers ne s’impose-t-elle pas?
- Une sanction justifie-t-elle le refus de recevoir un usager, et de lui dénier la possibilité de s’expliquer ou de réactualiser sa situation, empêchant ainsi la réouverture d’un droit à l’aide sociale? Ce comportement ne contrevient-il pas à l’article 12 de la Constitution fédérale et à l’article 36 de la Constitution genevoise?

Durant le stage d’évaluation de la distance à l’emploi, nous avons observé:

Un stage jugé inutile

L’utilité du stage d’évaluation de la distance à l’emploi a été remise en cause par les deux témoins l’ayant suivi.

Je n’ai rien gagné à participer au stage d’évaluation...

Katia

Katia estime que ce stage a représenté une perte de temps. Elle a dû y réaliser des activités sans lien avec ses aptitudes. Son expérience n’a pas été prise en compte. «*Je n’ai rien gagné à participer au stage d’évaluation...*» Par ailleurs, elle ne comprend pas pourquoi ce n’est pas son assistante sociale qui a été

chargée d'évaluer sa distance au marché du travail. Même si Katia estime que ces stages peuvent être utiles à certaines personnes, elle pense que pour la grande majorité des usagers, il représente une perte de temps et une perte d'argent pour l'État. Katia pense qu'en lieu et place du stage d'évaluation de la distance à l'emploi qu'elle a été obligée de suivre, elle aurait pu mener des recherches d'emploi ou suivre des formations qui lui auraient été bien plus utiles.

Pour Christophe, le stage a été un moment de souffrance. Il a dû l'interrompre pour des motifs médicaux avant de le terminer.

Des activités productives non rémunérées

Katia remet en cause la réalisation d'activités productives non rémunérées au cours du stage.

Un stage infantilisant

Les deux témoins ont estimé que le stage était infantilisant. Katia a repeint des meubles et corrigé des manuels.

Une surveillance accrue

Katia n'a pas compris pourquoi elle avait à être «testée» et constamment surveillée afin de déterminer si elle était proche ou non de l'emploi. Elle parle des personnes qui encadrent ces stages comme des «surveillants», les comparant à «des gardiens de prison». *«On ne nous aide pas à reprendre confiance en nous, alors que nous sommes déjà au plus bas, car on nous surveille tout le temps. Le fait de manquer une demi-journée, malgré un certificat médical, était toute une histoire...»*

Des encadrants illégitimes

Katia soulève également le fait que les encadrants sont des personnes qui étaient elles-mêmes, il y a peu de temps, dans la même situation. Ils ne sont ni formés ni expérimentés à la réinsertion professionnelle.

Une évaluation de la distance à l'emploi étrange

Au final, malgré divers diplômes et plusieurs expériences professionnelles, Katia a été jugée éloignée de l'emploi, alors que le stage s'est bien déroulé. L'équipe de PRO, où elle a réalisé son stage, a pourtant dressé un rapport positif. Le groupe d'orientation a justifié sa décision en mettant en avant son âge (plus de 50 ans), son manque d'expérience dans une de ses formations (alors qu'elle en a diverses) et la manière dont s'est terminé son dernier rapport de travail. De plus, le fait qu'elle soit éloignée depuis deux années du marché du travail a également été souligné.

Christophe indique que le rapport qui a résulté de son stage était défavorable. Il en ressortait en substance qu'il «n'entraîne pas dans le moule».

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Les critères évalués durant le stage sont-ils pertinents?
- Le stage ne représente-t-il pas une perte de temps pour le processus d'insertion des usagers et une perte d'argent pour l'État?
- Les activités proposées lors du stage d'évaluation ne devraient-elles pas être plus adaptées au besoin d'insertion des usagers?
- Un cadre aussi rigide que celui décrit par Katia est-il indispensable à l'évaluation de la distance à l'emploi?
- Le peu d'attrait, voire le caractère élémentaire et répétitif, des activités proposées lors du stage d'évaluation ne nuit-il pas à la motivation des usagers, et donc au résultat de l'évaluation?

- L’assistant social ne connaît-il pas le parcours de l’usager, et n’a-t-il pas les compétences nécessaires à l’évaluation de sa distance à l’emploi?
- Les personnes encadrant les stagiaires ont-elles la formation nécessaire?
- Est-il normal que le stage d’évaluation donne lieu à des activités productives non rémunérées?
- La prise en considération de la discrimination des personnes âgées de plus de 50 ans sur le marché du travail par le Groupe d’orientation ne contribue-t-elle pas au renforcement de cette discrimination?
- L’éloignement du marché du travail depuis deux ans n’est-il pas une caractéristique commune aux personnes qui suivent les stages d’évaluation?

Durant des activités de réinsertion (AdR), nous avons observé:

Une inadéquation à l’expérience et aux qualifications des usagers

Suite à différentes mesures d’insertion, Marco nous a fait part de l’inadéquation des activités à ses aptitudes, sa formation ou son expérience. Il ajoute que les différents stages suivis ne lui ont pas permis d’acquérir de nouvelles compétences.

De son côté, Christophe a l’impression que les AdR sont «des voies de garage».

Une dévalorisation de la personne

Marco regrette que toutes tâches administratives et de responsabilité lui aient été refusées lors de son stage. «Je ne suis jamais reconnu à ma juste valeur», s’indigne-t-il.

Je ne suis jamais reconnu à ma juste valeur.

Marco

Christophe estime que l’absence d’intérêt pour ce que les AdR produisent est blessant. Il souffre de voir ses compétences utilisées en AdR sans qu’elles soient véritablement reconnues.

Un travail gratuit afin de pallier le manque de ressources d’associations

Christophe ne veut pas réaliser un travail d’expert non reconnu et non payé. Il a l’impression qu’on exploite gratuitement le travail qu’il fournit. Par ailleurs, il constate que les lieux d’affectation manquent souvent de collaborateurs, mais qu’ils n’ont pas les moyens d’en engager, d’où le recours à des AdR.

Un moyen de sortir de chez soi

Christophe a néanmoins une perception ambivalente des AdR. D’une part, cela lui permet d’exercer son métier, de ne pas rester isolé chez lui, mais d’autre part, il a l’impression qu’on exploite gratuitement le travail qu’il fournit.

Un cahier des charges non respecté

Plusieurs AdR que Christophe a réalisées dans différents domaines ont été interrompues avant leur terme. Cela était dû au fait qu’il était en désaccord concernant l’adéquation entre son cahier des charges et les tâches qui lui étaient réellement demandées.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Une meilleure prise en compte du parcours professionnel et des objectifs personnels des usagers n'est-elle pas possible lors du choix des AdR?
- Un défraiement plus substantiel ne pourrait-il pas être imaginé pour les AdR proprement dites, centrées sur le réentraînement au travail et l'acquisition de nouvelles compétences?
- Les collectivités publiques ou subventionnées ne devraient-elles pas offrir de véritables salaires aux personnes en AdR dès lors que leur activité est indispensable au fonctionnement du lieu d'affectation?
- Les AdR ne représentent-elles pas une subvention indirecte aux lieux d'affectation associatifs, palliant ainsi un manque de subventions directes?
- La non-reconnaissance du travail accompli par les usagers en AdR n'a-t-elle pas un effet contre-productif sur leur insertion?
- Le respect d'un cahier des charges adapté à ce type d'activités n'est-il pas indispensable?

7.3.5 Le non-recours

Les témoignages de Pauline, Anne, Zoé, Laurent, Fatou et Nathalie concernent – partiellement ou intégralement – la thématique du non-recours. Dans tous les cas, on observe une grande précarité des non-recourants.

Sur la base de ces témoignages, nous avons observé:

Un non-recours dû à l'ignorance de l'existence des prestations

Anne offre l'exemple d'une personne n'ayant pas eu recours à des prestations auxquelles elle aurait eu droit parce qu'elle ne connaissait pas leur existence. Pour connaître ses droits à des PCFam et au SCARPA, Anne a dû attendre d'être poussée vers l'Hospice par les sanctions de l'OCE et, enfin, aiguillée sur un service social privé. Depuis plusieurs années déjà, elle aurait pu obtenir des prestations de ces deux services.

Lors de notre rencontre, Zoé ne connaissait pas l'existence des allocations d'études. Pourtant elle y aurait certainement droit, pour au moins un de ses deux enfants. Actuellement, elle doit demander de l'argent à des amis pour la rentrée scolaire.

Un non-recours dû à une absence de prise en charge sociale et à la peur du renvoi

Le cas de Pauline est révélateur à cet égard. Sans emploi, sans droit au chômage et avec deux enfants à sa charge, elle est dans une situation très précaire. Pauline ne (sur)vit que grâce à la pension alimentaire que lui verse son conjoint, dont elle est séparée, et avec l'aide d'amis. Suite à une agression, elle souffre de troubles psychologiques post-traumatiques. Malgré plusieurs tentatives, elle n'a toujours pas obtenu de décision quant à son droit à l'aide sociale. Elle explique cette situation par son incapacité à produire certains documents. En l'absence de décision de l'Hospice général, les services sociaux privés contactés ne l'ont pas prise en charge. Pauline nous a signalé qu'elle n'est pas en mesure de nourrir correctement ses enfants.

Durant son témoignage, elle nous a également fait part d'une peur d'être expulsée, bien qu'une de ses filles soit de nationalité suisse. Ce cas de non-recours pourrait donc également être associé à la peur du renvoi.

Un non-recours suite à une sanction suivie d'un refus d'être reçu à l'Hospice

Suite à une sanction, Laurent, dont l'histoire a été présentée plus haut, a essayé de reprendre contact avec un CAS à trois reprises concernant l'arrêt de l'aide financière. Aucun rendez-vous ne lui a été accordé. Malgré la faute qu'il a commise, il ne peut pas être privé indéfiniment de toute aide et se retrouver à la rue.

Un non-recours dû à la complexité des tâches administratives donnant accès aux prestations

Zoé ne veut pas demander de l'aide. Malgré le fait qu'elle doive demander de l'argent à des amis pour la rentrée scolaire de ses enfants, elle n'a pas le courage d'affronter les administrations.

Un non-recours induit par la peur d'avoir des sommes à rembourser au SPC

Suite au stress causé par la demande de remboursement d'une partie des PCFam qu'elle avait touchées, due à une erreur de calcul du SPC, Nathalie a songé à renoncer à son droit, par peur de se retrouver à nouveau dans une telle situation.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Des campagnes d'information au sujet des droits sociaux (PCFam, aide au logement, allocations de formation, SCARPA, SAM,...) ne devraient-elles pas être menées?
- Est-il admissible que des exigences administratives et procédurales constituent une barrière à l'accès à certaines prestations?
- L'accompagnement à la constitution de dossiers permettant l'accès à des prestations sociales au sens large ne relève-t-il pas de l'accompagnement social, auquel l'Hospice est légalement contraint?
- Des personnes souffrant de troubles psychiques peuvent-elles être privées du droit fondamental à une aide sociale du fait de leur profil?
- L'existence, au SPC, de trop-perçus ayant un effet dissuasif en matière d'accès aux droits ne doit-elle pas être revue? Un traitement plus rapide des dossiers par le SPC ne pourrait-il pas permettre d'éviter la réclamation de trop-perçus importants?
- La menace de non-renouvellement de permis pour les personnes titulaires de titre de séjour qui demandent l'aide sociale n'est-elle pas contraire à l'article 12 de la Constitution fédérale et à l'article 39 de la Constitution cantonale?
- Une pesée d'intérêts de devrait-elle pas être opérées lors de l'application de deux lois produisant des effets contradictoires?

7.3.6 Le vécu et le ressenti des usagers

Tous les usagers ayant témoigné nous ont donné des indications concernant leur ressenti. Nous ne pouvons pas refléter toute l'étendue des émotions exprimées. Ce chapitre se propose néanmoins de restituer ce que les témoins ont partagé des sentiments générés par leur situation.

Sur la base de ces témoignages, nous avons observé:

Une grande souffrance due à la détresse matérielle

Flora a beaucoup de peine, elle se fait beaucoup de souci. Ses factures s'accumulent et elle ne peut rien y faire. Sa seule préoccupation est de savoir comment elle va réussir à nourrir ses enfants. Grâce à un bon pour les Colis du cœur, elle assure le minimum.

Pauline ne sait plus comment nourrir ses enfants.

Anne définit sa situation comme intenable. Elle a beaucoup de charges et deux enfants scolarisés. Son mari ne lui versant pas la pension, elle se retrouve en grande difficulté. Bien qu'elle comprenne la sanction de l'OCE, elle s'interroge sur le fait d'avoir si peu d'argent pour survivre.

Un état dépressif

Flora se sent à la limite de la dépression. Elle se sent en danger. «*Je ne vis que par la grâce de Dieu.*» Elle est désespérée par sa situation. «*Mes enfants se plaignent, car je n'arrive pas à leur offrir plus... Je n'ose rien leur dire de peur qu'ils décident d'arrêter leurs études pour m'aider.*» En plus de subir le départ de

son mari, elle se trouve confrontée à des difficultés financières importantes. Les PCFam, avec les erreurs de calcul qui y sont liées, la mettent encore plus en difficulté. *«Je doute même sur ma formation, si je dois arrêter ou non, car c'est à cause de ça que j'ai tous ces problèmes et que je suis dans la précarité. Mais j'ai le droit de penser à mon avenir professionnel, et c'est là qu'on me casse...»*

Khaled dit qu'il est en dépression. Toutes ses épreuves l'ont terriblement angoissé, il risque même de perdre son logement. Il a perdu beaucoup de poids, pleure facilement et ne dort pas.

Un sentiment de peur

Khaled dit avoir *«peur de sa responsable»* de la caisse de chômage et n'ose plus lui parler.

Fatou dénonce le fait que le SPC l'a mise en difficulté: *«J'étais en souffrance, perdue, j'avais peur de l'avenir, peur de tout perdre...»*

Un sentiment d'exclusion sociale

Bianca affirme que *«sans travail, on devient fou»*, que le système n'est pas fait pour les gens qui ne travaillent pas et les rejette.

«Je me sens complètement abandonnée, rejetée et j'ai l'impression que personne ne me prend au sérieux, que personne ne me croit», confie Claudia. Elle voit sa *«situation empirer, socialement et économiquement»*.

On me fait me sentir comme la lie de l'humanité.

Rose

De son côté, Rose a l'impression d'être *«une mendiante éternelle»*. *«On me fait me sentir comme la lie de l'humanité. Je suis une éternelle crève-la-faim.»*

Un sentiment de discrimination

Isabelle se sent discriminée. *«Le système est une broyeuse incroyable pour des personnes ayant besoin de tout sauf cela. L'État ne répond pas aux valeurs qu'il réclame de ses citoyens.»*

Un sentiment d'abandon

Pauline ne se sent pas aidée dans ses difficultés. Suite à son agression, elle a des troubles psychologiques et des troubles de la marche. Elle n'ose plus retourner à l'Hospice, car elle a peur d'être renvoyée de Suisse, peur d'être traitée comme *«une moins que rien»* et n'a plus la force de faire des démarches administratives. *«Lorsque je reçois mes papiers pour voter, je me sens insultée d'être considérée comme une citoyenne sans être aidée.»*

Rose fait part d'une grande souffrance. Elle ne se sent ni comprise ni soutenue. Elle se sent injustement écartée du marché de l'emploi par les assistants sociaux.

Nathalie se sent *«livrée à elle-même, sans soutien, alors que c'est une période difficile, là où je me sens au plus fragile»*.

Un sentiment d'être vu comme profiteuse du système

Nathalie explique que, «*les rares fois où [elle] parvient à atteindre le SPC*», les personnes de ce service lui font des remarques qui laissent penser qu'elle est responsable de sa situation, fautive, voire «*profiteuse du système*».

Une gêne à demander de l'aide

Marcus vit mal sa période de chômage. «*Il y a beaucoup de licenciements, c'est la crise. Ça me met en difficulté. Je n'ai jamais demandé d'aide et pour la première fois je suis obligé d'aller le faire dans un service social privé... Je n'arrive même pas à payer mon loyer...*»

Flora indique: «*Je me sens dévalorisée, car cette situation m'oblige à devoir mendier, et ce n'est pas dans ma nature. C'est rabaissant.*»

Un sentiment de maltraitance

Marco, au sujet de son expérience à l'Hospice, emploie des mots tels que «*maltraitance, humiliation, contrainte...*» Il a le sentiment que l'Hospice est responsable de la détérioration de son état psychique.

Nadège s'est sentie blessée lorsque sa conseillère OCE lui a suggéré de quitter la Suisse, et aussi quand elle lui a dit qu'à son âge, elle ne retrouverait pas de travail.

Un sentiment d'être surveillé

Flora se sent «*très surveillée, contrôlée*». «*Au moindre changement, il faut les prévenir tout de suite... et tout cela pour une aide très limitée.*»

Ce n'est pas de l'accompagnement social, c'est de la surveillance.

Rose

Rose se sent également surveillée. «*L'Hospice général, ce n'est pas de l'accompagnement social, c'est de la surveillance.*»

Un sentiment de perdre la maîtrise de soi-même

Martine a l'impression de ne plus contrôler sa propre vie. «*On n'est pas maître de soi. Cette femme décide de ma vie.*»

Un sentiment d'injustice

Khaled dit subir une injustice et n'en comprend pas les raisons. Il a l'impression qu'on a voulu le pénaliser sans en comprendre les raisons.

Nadège nous a rapporté que son assistante sociale de l'Hospice lui aurait indiqué que les personnes de nationalité étrangère avaient droit à plus de prestations que les citoyens suisses. Nadège se sent aujourd'hui injustement mise à l'écart au profit des frontaliers ou des étrangers. Elle a l'impression d'être défavorisée au profit de travailleurs étrangers dans la même situation.

On notera ici que plusieurs des personnes interrogées ressentent une grande frustration et l'expriment en disant que «*les frontaliers, les personnes étrangères ou les requérants d'asile sont mieux traités*». Cela en dépit des conditions objectives auxquelles sont assujetties ces trois catégories de population.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Est-il acceptable que le recours à des institutions publiques d'aide sociale engendre diverses formes de souffrance?
- Induites par le système en place, ces souffrances ne pourraient-elles être réduites en dotant l'Hospice des moyens qu'implique la mission définie aux articles 39 et 212, alinéa 2, de la Constitution cantonale?
- Un ressenti d'abandon et d'absence de solution n'est-il pas de nature à attiser hostilité et xénophobie?

7.4 Conclusion intermédiaire

Les témoignages apportés par les usagers ont été d'une grande richesse. Ils permettent de mettre en évidence des dysfonctionnements et soulèvent un certain nombre de questions sur le contenu des lois et leur application. Ces témoignages permettent également de formuler un certain nombre de propositions qui figurent au chapitre 9, où elles sont mises en perspective avec les observations formulées par les acteurs du social.

8. Regards d'acteurs du social sur la LIASI, la LMC et PCFam

Après les deux rapports de 2014 et de 2015, qui ont exclusivement donné la parole à des usagers venant témoigner de leurs expériences, l'OASI a décidé que le rapport d'observation 2016 consacrerait un chapitre aux regards d'acteurs du social. Ces acteurs sont issus d'institutions sociales privées et publiques. Ce nouveau chapitre remplit un double objectif. Tout d'abord, il s'agit d'enrichir le Rapport d'observation 2016 d'une nouvelle perspective. Nous espérons ainsi avoir un nouveau point de vue sur les conséquences des changements législatifs sur le monde du social genevois, et sur les tendances à long terme qui le marquent. Nous nous pencherons également sur les évolutions de la dynamique qui lie services sociaux privés et services sociaux publics, ainsi que sur les tendances plus globales en matière d'administration et de marché du travail. Sur la base des observations, nous formulerons des propositions d'amélioration. Nous verrons également si l'objectif principal de la révison de la LASI, soit l'insertion sociale et professionnelle des personnes prises en charge, est atteint.

Nous voulons également confronter le regard de ces acteurs à celui des usagers. Cela peut indiquer si l'évaluation des institutions qui transparait au travers des témoignages d'usagers est validée, ou pas, par ces acteurs du social. L'OASI s'est vu reprocher d'être «un baromètre discutable, car orienté»¹⁶ par le conseiller d'État chargé des affaires sociales à Genève, Mauro Poggia, dans les colonnes de la Tribune de Genève. «Leur vision est biaisée, car ceux qui viennent chez eux sont forcément mécontents.»¹⁷ Conscient de ce biais potentiel, l'OASI aimerait le tester. Si les points soulevés par les divers acteurs du social au sujet des changements législatifs devaient rejoindre les problématiques soulevées par les usagers ayant témoigné, la pertinence des conclusions et recommandations de l'OASI se verrait en partie légitimée – comme elle l'a déjà été par les constats des deux rapports d'Evaluada et de celui de la Cour des Comptes.

8.1 Méthodologie

La période durant laquelle les entretiens ont été réalisés s'étale du 8 juin 2016 au 8 août 2016. Nous avons sélectionné six institutions genevoises œuvrant dans le domaine du social, dans lesquelles nous avons contacté des travailleurs sociaux. Pour avoir une vision aussi complète que possible, nous les avons choisis à différents niveaux de proximité des institutions mettant en œuvre les lois étudiées dans ce rapport, et tous en lien avec la réalité quotidienne des usagers. Au final, nous avons sélectionné deux institutions publiques cantonales, deux institutions communales et deux institutions privées actives dans le canton. Alors qu'une de ces institutions a pour tâche d'appliquer la législation en vigueur, les cinq autres travaillent en lien plus ou moins direct avec les institutions mettant en œuvre les lois couvertes par notre champ d'étude, où les effets des changements législatifs et les mutations plus globales du travail social sont susceptibles d'être ressentis. Nous sommes néanmoins conscients que l'échantillon sélectionné n'est pas représentatif des professionnels du social dans leur ensemble.

En ce qui concerne les institutions publiques cantonales, nous nous sommes entretenus avec un assistant social de l'Hospice général et un intervenant en protection de l'enfant du SPMi. Pour ce qui est des institutions communales, nous avons rencontré un assistant social actif dans un service social communal et trois travailleuses sociales œuvrant dans une antenne chômage communale. Enfin, les institutions privées approchées ont été représentées par deux assistantes sociales d'un petit service social privé et deux assistants sociaux d'un grand service social privé.

Les entretiens se sont déroulés sur la base d'un guide d'entretien. Ce questionnaire est disponible en annexe (cf. annexe 6). La partie concernant les questions personnelles s'est particulièrement penchée sur

¹⁶ Sophie Simon. Le stage forcé des chômeurs genevois. Tribune de Genève, 13.01.2016

¹⁷ Idem

l'expérience et les liens d'intérêt des personnes interrogées, afin d'éviter certains biais. En fonction des acteurs rencontrés, il a été partiellement adapté aux particularités des institutions où ils sont actifs.

La réalisation de notre travail d'analyse s'est basée sur les notes et les enregistrements pris lors des entretiens ainsi que sur quelques documents transmis par les professionnels rencontrés. En ce qui concerne la partie dédiée au regard des professionnels sur les prestations et les institutions mettant en œuvre les lois, elle sera restituée de manière globale, sans distinction des différentes institutions avec lesquelles nous nous sommes entretenus. Nous avons opté pour cette absence de distinction suite au constat de l'importante convergence entre les observations des divers acteurs, ainsi que pour des raisons de lisibilité. Dans la partie consacrée aux effets de l'évolution de l'organisation et des prestations offertes par les institutions chargées d'appliquer la loi sur l'organisation des institutions interrogées, le cas de chaque institution visitée sera exposé individuellement. Par ailleurs, les différents acteurs rencontrés ont eu l'occasion de relire les notes que nous avons prises et proposer des corrections. À noter que les professionnels interrogés ont été informés sur les divers aspects de notre démarche, plus particulièrement en ce qui concerne la garantie d'anonymat des personnes, la possibilité d'anonymiser l'institution dans laquelle ils étaient actifs et la possibilité de répondre ou non aux différentes questions.

Si cinq des entretiens se sont révélés extrêmement enrichissants, l'un d'eux a montré une mauvaise évaluation de notre part en ce qui concerne le lien entre cette dernière institution, le SPMi, et notre champ d'étude. Cela tient potentiellement à la répartition des tâches entre gestionnaires et intervenants en protection de l'enfant: ces derniers interviennent peu sur les aspects financiers des familles et se retrouvent donc peu confrontés aux thématiques qui nous intéressent, ou ne parviennent pas à les identifier.

8.2 Présentation des acteurs interrogés

Des entretiens ont été menés auprès de dix professionnels œuvrant dans six institutions genevoises actives dans le domaine du social que nous allons présenter dans ce chapitre. Alors que les professionnels de deux institutions ont préféré que le nom de ces dernières ne soit pas révélé, les autres n'y ont pas vu d'objection.

Le travailleur social du service social communal sélectionné est assistant social depuis sept ans. Il n'a déclaré aucun lien d'intérêt politique et un lien d'intérêt associatif en rapport avec son activité.

Les trois travailleuses sociales de l'antenne chômage dans laquelle nous avons mené un entretien ont préféré que le nom de leur institution ne soit pas dévoilé. Toutes trois sont conseillères en insertion professionnelle. Elles ont respectivement seize, vingt, et un an de métier. La première d'entre elles n'a pas de lien d'intérêt politique et un lien d'intérêt associatif en rapport avec son activité. La deuxième n'a pas désiré répondre à la question concernant ses liens d'intérêt. Enfin, la troisième n'a déclaré aucun lien d'intérêt, ni politique ni associatif.

Le petit service social contacté par nos soins, où nous avons rencontré deux assistantes sociales, est le Bureau central d'aide sociale (BCAS). La première a trente ans de métier et la seconde est assistante sociale depuis vingt et un ans. Alors qu'aucune d'entre elles n'a déclaré de liens d'intérêt politique, les deux ont un lien d'intérêt associatif en rapport avec leur activité.

En ce qui concerne le grand service social, il s'agit de Caritas Genève. Nous y avons rencontré deux assistants sociaux, actifs dans le domaine depuis huit ans et sept ans. Aucun des deux n'a déclaré de lien d'intérêt, ni politique ni associatif.

Pour ce qui est des services étatiques, nous avons rencontré un assistant social de l'Hospice général ayant treize ans de métier. Il n'a déclaré aucun lien d'intérêt politique ou associatif.

Enfin, nous avons rencontré un intervenant en protection de l'enfant travaillant au SPMi. Ce dernier y travaille depuis neuf ans et n'a déclaré aucun lien d'intérêt.

9.3 Thématiques soulevées

9.3.1 Regard sur les prestations et les institutions mettant en œuvre les lois

Au début de chaque thématique, nous indiquerons combien d'institutions visitées ont formulé des observations. Dans la majorité des cas, les constats des professionnels avec lesquels nous nous sommes entretenus convergeaient vers les mêmes observations.

a) Les prestations complémentaires familiales

Les acteurs du social de cinq institutions ont observé:

En matière d'accès aux PCFam

- Un accès au droit à des PCFam problématique;
- une demande pléthorique de documents;
- un traitement inégal des dossiers en fonction des employés du SPC;
- une absence d'accompagnement social au SPC, service purement administratif, entraînant un recours quasi inévitable à des services sociaux privés ou aux CAS;
- la nécessité d'un grand travail d'accompagnement pour faire valoir les droits des usagers;
- la nécessité d'être professionnel du social afin de comprendre les décisions et parvenir à déposer des recours en matière de PCFam.

En matière de fonctionnement du SPC

- Des procédures complexes débouchant sur des décisions incompréhensibles;
- des erreurs de calcul fréquentes;
- de longs délais de traitement;
- une absence de réactivité en matière d'ajustement des montants;
- un service difficilement atteignable;
- le recours comme seul mode de communication avec le SPC.

Dans la conception même de la prestation

- Une périodicité du calcul des droits inadaptée, particulièrement en cas de revenus fluctuants;
- la création de trop-perçus générant du stress chez les usagers, particulièrement chez les personnes ayant des revenus fluctuants, et l'indigence générée par l'obligation de rembourser;
- un paradoxe entre le gain hypothétique, qui est une incitation à la réinsertion, et le nonaccès à un suivi ou à des mesures rendant cette réinsertion possible;
- une application inéquitable de la LIASI par le SPC, en matière de prestations circonstanciées notamment, pour les usagers au bénéfice des PCFam et de la LIASI;
- une inégalité de traitement entre les ayants droit à des prestations complémentaires AVS ou AI, dont le revenu potentiel peut être supprimé en cas de recherche d'emploi, et les ayants droit à des PCFam, dont le revenu hypothétique n'est pas supprimable.

En matière de non-recours

Un non-recours important dû à une non-connaissance de la prestation, à une exigence pléthorique de documents, à la peur d'avoir à rembourser des trop-perçus, à la peur de voir son permis de séjour compromis.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- La rigidité administrative du SPC et l'absence de prise en charge sociale correspondent-elles aux besoins du public précarisé recourant aux PCFam?
- Le traitement des demandes ou des recours ne pourrait-il pas être accéléré?
- Un traitement plus rapide des dossiers par le SPC ne pourrait-il pas permettre d'éviter la réclamation de trop-perçus incitant au non-recours?
- Pour faciliter les relations entre service et bénéficiaires de prestations, la création d'une unité sociale au SPC n'est-elle pas nécessaire ?
- Les décisions PCFam ne pourraient-elles pas être simplifiées, ou mieux expliquées?
- La périodicité du calcul des droits ne pourrait-elle pas être revue?
- Les exigences administratives ne pourraient-elles pas être diminuées?
- Pourquoi le SPC est-il aussi difficilement atteignable?
- Est-ce normal que des procédures de recours pallient un défaut de communication avec un service étatique?
- Le calcul d'un revenu hypothétique, ou de pensions hypothétiques, est-il véritablement justifié dans toutes les situations?
- L'application de la LIASI par le SPC est-elle pertinente?
- Est-il normal que des institutions privées se substituent à l'Hospice en matière d'accompagnement social, de demandes de fonds ou de prise en charge de prestations circonstancielles?
- Des recherches actives d'emploi ne représenteraient-elles pas un motif de non-prise en compte d'un revenu hypothétique, comme cela est prévu par la directive 3482.03 des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI?
- N'est-il pas paradoxal d'appliquer une mesure incitative (la prise en compte d'un revenu hypothétique) sans fournir d'accès aux MMT et d'accompagnement à l'amélioration de la situation professionnelle?

b) L'Office cantonal de l'emploi

Les acteurs du social d'une institution ont observé:

Concernant les mesures d'insertion

Des cours de techniques de recherche d'emploi dispensés trop facilement, même pour des personnes en fin de droit qui ont déjà un CV et des lettres de motivations prêtes;

des mesures inadéquates, voire occupationnelles, parfois attribuées en fonction des places disponibles.

Concernant les objectifs définis par les conseillers OCE

Des objectifs enjoignant d'effectuer des recherches dans des domaines ne correspondant absolument pas au profil des assurés;

des objectifs paradoxaux incitant les assurés à se rendre dans des associations ou des antennes chômage afin de recevoir une aide qui devrait pouvoir être dispensée par l'OCE;

un risque de sanction des assurés qui pousse les associations ou des antennes chômage à aider les usagers à réaliser les objectifs édictés par l'OCE, même dans les cas où ils n'ont aucun sens;

«On participe à un système malsain. Si on ne le fait pas, les usagers sont sanctionnés. On le fait pour qu'ils soient le moins pénalisés possible. Mais ça revient, souvent, à mettre des sparadraps sur une jambe de bois.»

Une conseillère en insertion de l'antenne chômage visitée

des quotas en matière d'objectifs, auxquels seraient soumis les conseillers OCE, qui amènent à la définition d'objectifs irréalisables.

On participe à un système malsain.

Une conseillère en insertion

En matière d'assignations

Des assignations à des postes ne correspondant absolument pas au profil de la personne;
des assignations à travailler à des postes rétribués par des salaires à la commission;
des compétences requises qui ne sont pas en adéquation avec le descriptif du poste.

«Un de nos usagers a reçu une assignation pour un poste de plongeur. Dans le descriptif du poste, l'employeur cherchait une personne avec expérience confirmée de plus de cinq ans dans la restauration genevoise, idéalement dans un service de banquet ou brasserie de luxe.»

Une conseillère en insertion de l'antenne chômage visitée

Là encore, nos interlocuteurs avouent entrer dans ces démarches en dépit de leur inadéquation pour éviter un préjudice pour les usagers.

En matière de fonctionnement de l'OCE

La valorisation à outrance de la réactivité comme critère d'efficacité au détriment de la pertinence des recherches d'emploi ;

le déficit d'accès à un ordinateur et à Internet, pourtant indispensable, et de capacité à utiliser ces outils, afin d'accéder aux offres d'emplois et de réceptionner des assignations envoyées par courriel tout au long du parcours à l'OCE;

un système faisant porter aux assurés la responsabilité de leur situation;

une absence de prise en compte de la réalité du marché du travail dans certains secteurs et des efforts fournis par certains assurés en vue de trouver un emploi;

un traitement inégal des assurés en fonction de leur conseiller OCE;

une difficulté à joindre les conseillers OCE;

une délégation de compétences explicite au travers d'une brochure de l'OCE qui invite les assurés à se rendre dans les services sociaux communaux et les antennes chômage pour y recevoir un appui en matière de démarches d'insertion professionnelle.

«Dommage que notre avis ne soit pas pris en compte, alors que l'on connaît généralement mieux les personnes.»

Une conseillère en insertion de l'antenne chômage visitée

En matière de fin de droit

Une lettre type de l'OCE avertissant l'assuré qu'il n'a plus droit à des indemnités chômage et que son dossier va être fermé. Ce courrier ne mentionne pas la possibilité de laisser son dossier ouvert afin de conserver un accès aux mesures d'insertion sans percevoir d'indemnités.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Une meilleure prise en compte du parcours professionnel et des connaissances des assurés ne s'impose-t-elle pas?
- Des objectifs plus réalistes ne pourraient-ils pas être fixés aux chômeurs?
- Les pénalités de l'OCE sont-elles appliquées de manière opportune et proportionnée?
- Pourquoi les antennes chômage communales doivent-elles suppléer à une partie des tâches de l'OCE?
- Les assignations ne devraient-elles pas mieux prendre en compte le parcours professionnel et les compétences de l'assuré?
- N'est-il pas contraire aux objectifs visés que les conseillers OCE soient aussi difficilement joignables?
- Pourquoi assigner les assurés à postuler à des postes de travail précarisants?
- Une meilleure prise en compte de la situation du marché du travail par l'OCE n'est-elle pas nécessaire?
- Le passage au «tout informatique» décrété par l'OCE ne risque-t-il pas d'exclure certains assurés des processus d'insertion?
- Une information sur toutes les options offertes aux chômeurs en fin de droit est-elle assurée par l'OCE?
- Les antennes chômage ne pourraient-elles pas être consultées lors de l'octroi de MMT?
- Une meilleure information sur les secteurs professionnels offrant encore de l'emploi ne serait-elle pas adéquate?
- Favoriser les reclassements dans ces domaines ne permettrait-il pas d'agir plus efficacement contre le chômage?

c) La fin du RMCAS et le renvoi des chômeurs en fin de droit à l'aide sociale

Les acteurs du social de cinq institutions ont observé:

Concernant le vécu par les usagers

La souffrance des personnes qui perdent un statut, se sentent stigmatisées, dans le passage d'un système d'assurance à un système d'assistance;

la responsabilisation des usagers, lors du passage à l'assistance, alors que le problème du chômage est structurel.

Financièrement

Une baisse du montant de l'aide financière;

la non-prise en charge par l'Hospice des chômeurs en fin de droit qui ne remplissent pas toutes les conditions du barème de l'aide sociale, leur renvoi vers des services sociaux privés ou communaux;

la précarisation de la population anciennement au RMCAS, plus forte encore pour les chômeurs en fin de droit n'ayant pas accès à l'Hospice;

dans le cas de couples hors des barèmes de l'aide sociale, où un conjoint a un emploi, la création d'inégalités et de tensions dans le couple;

pour les chômeurs en fin de droit titulaires de permis B, un non-recours massif par peur de le perdre

en demandant l'aide sociale, ce qui plonge ces personnes dans une grande précarité.

Dans l'organisation du changement

La difficulté pour l'Hospice d'offrir un accompagnement social, qui est une nécessité pour certains chômeurs en fin de droit;

le passage de personnes souffrant d'un problème d'emploi à une institution répondant à des problématiques sociales;

Les chômeurs en fin de droit passent de l'exclusion du monde du travail à l'exclusion sociale.

Un assistant social de l'Hospice

une surcharge pour l'Hospice, qui ne parvient plus à offrir un accompagnement social de qualité et à qui on adresse des personnes sans problèmes sociaux;

une dégradation, à terme, de la situation sociale des personnes n'ayant qu'un problème d'emploi.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Une longue période d'éloignement de l'emploi et de difficultés matérielles ne génère-t-elle pas, à terme, des problèmes sociaux?
- Si tel n'est pas le cas, l'envoi de personnes en recherche d'emploi sans problématique sociale vers un service social comme l'Hospice est-il opportun?
- La perte de statut lors du renvoi des chômeurs en fin de droit à l'aide sociale ne tend-elle pas à individualiser, à minimiser la problématique collective du chômage de longue durée?
- La menace de non-renouvellement de permis pour les personnes titulaires de titre de séjour qui demandent l'aide sociale n'est-elle pas contraire à l'article 12 de la Constitution fédérale et à l'article 39 de la Constitution cantonale?

d) L'évaluation de la distance à l'emploi

Les acteurs du social de cinq institutions ont observé:

Concernant le processus d'évaluation de la distance à l'emploi

Les filtres permettant l'évaluation de la distance à l'emploi ne sont pas pertinents (check-list, stage, ...);

une évaluation inadaptée: l'assistante sociale est capable d'évaluer plus rapidement la distance à l'emploi des usagers;

l'organe qui décide finalement de la distance à l'emploi (le groupe d'orientation) n'est pas légitime;

«Mon évaluation en tant qu'assistante sociale, qui connaît la personne, tout le monde s'en fiche. Ce sont des personnes qui ne l'ont jamais vue qui vont juger sa distance à l'emploi.»

Un assistant social de l'Hospice général

des décisions concernant la distance à l'emploi des usagers parfois incompréhensibles, des personnes proches du marché du travail ressortant estampillées «éloignées de l'emploi».

Concernant l'organisation du stage d'évaluation de la distance à l'emploi

Un défaut d'information et de préparation au stage;
une mesure standard, inadaptée aux besoins et profils variés des usagers;
un stage qui n'évalue pas les compétences des usagers;
un stage qu'il est inopportun d'exiger de manière systématique;
un stage qui pourrait être utile dans certains cas, pour des personnes très éloignées du marché du travail ayant besoin d'un réentraînement au travail;
une sanction (non-versement du supplément d'intégration) en cas de refus de participer au stage;
une contradiction entre l'objectif du stage (évaluation du savoir-être des personnes en situation d'emploi, respect des horaires et consignes) et la nature des activités, ce qui est décourageant et démotivant pour les usagers et fausse l'évaluation.

Concernant le vécu par les usagers

Un stage proposant des tâches infantilisantes dont les usagers ne comprennent pas l'utilité;

«Les gens sont découragés, ils se sentent pris pour des imbéciles.»

Une assistante sociale de Caritas

On a retrouvé des gens complètement cassés.

Un assistant social du service social communal

un stage auquel beaucoup d'usagers renoncent à cause des tâches dévalorisantes qui doivent être accomplies;

un encadrement inadapté, une surveillance trop pointilleuse.

«Moralement, le stage d'évaluation est lourd. Il est dévalorisant, se déroule sous une surveillance trop pointilleuse et inutile et, enfin, il n'est pas adapté aux parcours. C'est destructeur!»

Une conseillère en insertion de l'antenne chômage visitée

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- La systématique du stage d'évaluation est-elle opportune?
- Cette dernière ne représente-t-elle pas une perte de temps dans le processus d'insertion des usagers et une perte d'argent pour l'État?
- Le peu d'attrait des activités proposées lors du stage d'évaluation ne nuit-il pas à la motivation des usagers et, au final, au résultat de l'évaluation?
- Les critères évalués durant le stage sont-ils pertinents?
- Les activités proposées lors du stage d'évaluation sont-elles adaptées aux besoins des usagers?

- L'évaluation de la distance à l'emploi par le Groupe d'orientation, sans contact direct avec les usagers, se base-t-elle sur des critères objectifs?
- Les assistants sociaux n'ont-ils pas la connaissance des personnes et les compétences pour évaluer la distance à l'emploi des usagers?
- La disponibilité de places au SRP influence-t-elle les décisions du Groupe d'évaluation?
- Un stage non systématique et plus adapté aux besoins des usagers n'aurait-il pas un impact plus positif sur leur insertion?

e) La réinsertion professionnelle à l'Hospice général

Les acteurs du social de cinq institutions ont observé:

Le SRP

Le SRP serait un outil intéressant, s'il était un service ressource auquel les assistants sociaux pourraient avoir recours;

un manque d'aide en matière de formation;

une sélection des profils les «plus dynamiques» ;

des critères institutionnels inadéquats (gestion des flux en fonction du nombre de places disponibles au SRP);

l'existence d'un système d'aide sociale à deux vitesses;

l'établissement d'une hiérarchie entre chômeurs, l'apparition d'une élite à qui sont réservées certaines mesures;

un effort pour favoriser l'insertion avec les entreprises privées qui ne bénéficie qu'aux usagers du SRP.

Le passage d'un service à l'autre

L'impossibilité d'obtenir un suivi social au SRP, consacrée par le renvoi du SRP vers les CAS de tout usager présentant un problème social (absence de logement, dettes, ...) ou n'ayant pas été réinséré après deux ans passés au SRP;

des renvois vers les CAS vécus comme une disqualification supplémentaire;

une dissociation entre traitement des problèmes sociaux et traitement des problèmes professionnels;

une vision non globale de l'utilisateur, consacrée par la division entre réponse à des problèmes sociaux et réponse à des problèmes d'insertion.

Les Centres d'action sociale (CAS)

Les CAS, sans accès aux MMT, ont des moyens bien plus faibles que le SRP en matière d'insertion.

les CAS parviennent néanmoins à faire de l'insertion, avec moins de moyens et des profils prétendument moins favorables.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- La dichotomie opérée au SRP entre le traitement des problématiques professionnelles et celui des problématiques sociales a-t-elle un sens?
- L'existence de mesures réservées aux usagers du SRP est-elle légitime?
- Le renvoi des usagers du SRP vers les CAS n'est-il pas un facteur de découragement supplémentaire et de stigmatisation?
- La priorité donnée aux chômeurs «à haut potentiel» ne discrimine-t-elle pas les autres usagers?
- Un traitement global des problématiques des usagers ne serait-il pas préférable?
- La transformation du SRP en un service ressource ne serait-elle pas plus adéquate?

f) Le CASI

Les acteurs du social de cinq institutions ont observé:

Concernant la diminution du supplément d'intégration

Une aggravation de la situation financière de personnes disposant de ressources très basses;
la fin de la possibilité de faire des petits rattrapages, en échelonnant le paiement de certaines dettes;
une faible économie pour les finances publiques (2,25 millions) ;
un manque d'information de la part des services sociaux publics;
une faible mobilisation des usagers: trop pris dans le quotidien et leurs problèmes, ils ont accepté cette décision avec fatalisme.

Concernant la distribution du supplément d'intégration

L'impression que le CASI est attribué moins facilement qu'à l'époque, que les exigences à l'égard des usagers ont augmenté;
une pression sur les professionnels de l'Hospice pour utiliser le CASI comme instrument d'incitation;
l'inscription au CASI de certains usagers de l'objectif de se rendre dans une antenne chômage. Les usagers demandaient donc une preuve de leur passage à l'antenne chômage, qui a décidé de ne pas transmettre ces informations à l'Hospice, l'antenne refusant de contribuer au contrôle des usagers.

Nous refusons d'être la police de l'Hospice...

Une conseillère en insertion

Concernant le principe du Contrat d'aide sociale individuelle (CASI)

C'est une aide financière conditionnée à la réalisation d'objectifs. Le travail sur objectifs existait auparavant, l'ajout d'une sanction en cas de non-réalisation des objectifs n'apporte rien si ce n'est plus de précarité et de stress pour les usagers.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Le supplément d'intégration est-il un outil qui permet réellement d'obtenir des résultats en termes d'insertion sociale et professionnelle des usagers?
- Le travail sur objectifs axé sur des sanctions représente-t-il la meilleure manière de voir la situation des usagers s'améliorer?
- Retrancher la somme correspondant au supplément d'intégration du forfait de base n'a-t-elle pas été une manière d'abaisser le seuil du minimum vital du barème ordinaire? Les difficultés auxquelles sont confrontés les usagers ne sont-elles pas un facteur d'incitation suffisant pour les motiver à la réinsertion?
- L'établissement d'un CASI ne devrait-il pas mieux tenir compte de la réalité du marché du travail afin d'éviter des recherches redondantes dans un marché du travail saturé?

g) Les mesures d'insertion

Les acteurs du social de cinq institutions ont observé:

Concernant les mesures d'insertion (OCE et SRP)

Une remise au travail non ou peu rémunérée et obligatoire qui se fait au détriment de la recherche d'emploi;

les allocations de retour à l'emploi (ARE) débouchent parfois sur le licenciement de l'utilisateur dès la fin du subventionnement du poste par l'État;

certaines mesures sont paradoxales: il est considéré comme favorable, pour une mère de famille nombreuse, de mener une activité qui implique de laisser ses enfants en garde pour aller s'occuper de l'enfant d'une autre personne;

les personnes suivies dans les CAS n'ont pas accès aux MMT;

les mesures de réinsertion proposées par le SRP sont très insuffisantes, quantitativement et qualitativement;

des mesures délivrées ne correspondent souvent pas aux besoins ou aux compétences de l'utilisateur.

Concernant les formations

Des cours de techniques de recherche d'emploi souvent inutiles, les personnes ayant déjà un CV et des lettres de motivations prêtes;

le catalogue des formations est beaucoup trop restreint.

Concernant les Activités de Réinsertion (AdR) de l'Hospice général (HG)

Il s'agit d'un travail gratuit, parfois perçu comme dévalorisant par les usagers;

une mesure souvent palliative;

une prestation intéressante qui permet aux usagers d'exercer leurs compétences, de se réentraîner au travail;

une prestation intéressante pour les personnes qui parlent mal le français ou qui n'ont jamais eu d'expériences professionnelles en Suisse;

un des programmes, le programme SAFE, dispense une formation certifiante et permet une réelle réinsertion;

un manque d'activités débouchant sur des certifications ou des formations;

les certificats de travail sont parfois de mauvaise qualité, faisant par exemple mention du passage à l'Hospice: ils ne sont pas valorisants et inutiles pour retrouver un emploi.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Des moyens plus importants ne pourraient-ils pas être consacrés à l'accès à des formations pour les usagers?
- Une meilleure prise en compte du parcours professionnel et des objectifs personnels des usagers n'est-elle pas possible lors du choix des mesures?
- Est-il normal que certaines mesures donnent lieu à des activités productives non rémunérées?
- Un défraiement plus substantiel ne pourrait-il pas être imaginé pour les AdR?
- L'Hospice ne devrait-il pas donner des consignes claires en matière de confidentialité aux prestataires de mesures pour l'établissement des certificats de travail?
- Le nombre d'activités débouchant sur des formations ou des certifications ne devrait-il pas être augmenté?

h) Le non-recours aux prestations sociales

Les acteurs du social de cinq institutions ont observé:

Concernant les causes du non-recours

Un non-recours dû à un défaut d'information;

un non-recours aux PCFam induit par la peur d'avoir des sommes à rembourser au SPC en cas de trop-perçu généré par les longs délais de traitement et la périodicité inadaptée des calculs de prestations;

un non-recours dû à la complexité des tâches administratives et au grand nombre de documents demandés;

un non-recours à l'aide sociale dû à la peur de perdre son titre de séjour et de se voir renvoyer de Suisse.

Concernant les effets du non-recours

Une grande précarité;

**L'Hospice général n'est plus
le dernier filet pour tout le monde.
Pour certains, le dernier filet,
c'est rien.**

Une conseillère en insertion de l'antenne chômage

un phénomène générant un transfert de charge important sur les services sociaux privés et les associations d'entraide, et dont l'ampleur va croissant;

un dilemme dans la prise en charge des personnes étrangères précaires par les services communaux par peur de créer un appel d'air;

un problème dans le cas du financement du placement d'un enfant: les parents doivent aller à l'Hospice avant de savoir si le SPMi pourra prendre le séjour en charge, ce qui place dans une impasse les personnes qui craignent de perdre leur titre de séjour.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Des campagnes d'information au sujet des droits sociaux (PCFam, aide au logement, allocations de formation, SCARPA, SAM,...) ne devraient-elles être menées?
- Un traitement plus rapide des dossiers par le SPC ne pourrait-il pas permettre d'éviter la réclamation de trop-perçus incitant au non-recours?
- L'accompagnement à la constitution de dossiers permettant l'accès à certaines prestations ne relève-t-il pas de l'accompagnement social, auquel l'Hospice est légalement tenu ?
- Est-il normal que des exigences administratives élevées constituent une barrière à l'accès à certaines prestations?

- La menace de non-renouvellement de permis pour les personnes titulaires de titre de séjour qui demandent l'aide sociale n'est-elle pas inopportune au vu de la précarité qu'elle génère et de l'article 12 de la Constitution fédérale et de l'article 39 de la Constitution cantonale?

i) Les objectifs de la LIASI

Les acteurs du social de cinq institutions ont observé:

Concernant l'Hospice général

Les objectifs ne semblent pas atteints en matière d'insertion sociale et professionnelle;

Les droits donnés par l'article 5 de la LIASI sont complètement niés.

Un assistant social du service social communal

l'accompagnement social est inatteignable au vu des moyens humains actuels de l'Hospice;
le nombre de dossiers non financiers a baissé, déjà avant l'application de la LIASI;
la priorité est donnée à l'aide financière, en dépit de l'économie que pourrait représenter un accompagnement social;
une doctrine institutionnelle à l'Hospice encourage les collaborateurs à se concentrer sur le financier;
la loi n'est pas entièrement appliquée.

Concernant d'autres institutions

Une application inégale de la LIASI par le SPC (absence d'accompagnement social);
un report de charge de l'Hospice vers les services sociaux privés ou communaux, qui doivent de plus en plus prendre en charge l'accompagnement social.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Est-il normal que l'interprétation de l'article 5 de la LIASI par l'Hospice soit aussi minimaliste, que son application soit compromise par manque de moyens?
- Est-ce normal que des institutions privées ou communales assument la charge dont l'Hospice se déleste?
- L'Hospice ne devrait-il pas faire connaître plus explicitement ce que les moyens qui lui sont alloués ne lui permettent plus de réaliser?
- L'Hospice général n'est-il pas tenu de témoigner des risques encourus par les personnes aux besoins desquelles il n'est plus en mesure de répondre?
- Le risque de rupture de cohésion sociale ne doit-il pas être considéré à sa juste mesure en de telles occurrences?

j) Le fonctionnement des institutions couvertes par le champ d'étude de l'OASI

Les acteurs du social de six institutions ont observé:

En matière de prise en charge en général

Une inégalité de traitement des usagers en fonction des CAS, des services, des collaborateurs, tant à l'Hospice qu'à l'OCE et au SPC;

des usagers qui ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits;

des barrières et exigences administratives que tous les bénéficiaires ne sont pas à même de remplir;

une pratique de renvoi des usagers si tous les papiers nécessaires ne sont pas réunis qui perdure, malgré la position officielle de l'institution;

des assistants sociaux qui n'ont plus le temps de faire du social, qui sont toujours plus des gestionnaires;

un manque, voire une absence d'accompagnement social pour les usagers ne bénéficiant pas d'une aide financière;

un report de la charge de ce suivi sur les services sociaux privés ou communaux;

une prise en charge inégale des résidents en fonction de l'existence ou non de services sociaux dans leur commune;

une détérioration de la prise en charge à l'Hospice due à la fragmentation du suivi;

les exigences de l'Hospice envers les couples séparés peuvent nuire aux enfants: en insistant pour que ces parents légalisent leur séparation, on crée des tensions et des problèmes familiaux.

En matière de prise en charge financière plus particulièrement

Les prestations financières de l'Hospice sont moins accessibles;

une augmentation du nombre de cas de refus d'aide financière liée à la complexité ou à la durée des procédures;

une interprétation restrictive des besoins financiers des usagers par l'antenne OCE de l'Hospice;

une non-prise en charge par l'Hospice des dossiers financiers de courte durée;

Pour un mois, ça ne vaut pas la peine d'ouvrir un dossier.

Une assistante sociale,
citée par une assistante sociale du BCAS

des prestations circonstanciées non allouées (SRP, HG), générant un report de charge sur les services sociaux privés.

En matière de délais d'attente et d'espace des rendez-vous

Un délai allant jusqu'à deux mois avant d'obtenir un premier rendez-vous à l'Hospice qui représente un barrage à l'accès aux droits;

des délais empêchant la couverture des besoins vitaux et entraînant un report de charge sur les services sociaux privés ou communaux dans l'attente d'une prise en charge par l'Hospice;

des rendez-vous parfois très espacés à l'OCE;
des rendez-vous toujours plus espacés à l'Hospice, de deux à trois mois;
des délais et des fréquences de rendez-vous différents en fonction des CAS;
des délais dans le passage d'un service à un autre, à l'Hospice ou entre les différentes institutions;
dans les services sociaux privés et communaux, de plus en plus d'aide à des personnes dans l'attente d'obtenir un rendez-vous dans un CAS, puis de bénéficier d'une aide sociale.

En matière d'organisation à l'Hospice

La consécration des politiques d'activation des personnes sans emploi;
une augmentation drastique du nombre de dossiers traités sans augmentation du personnel;
avec la LIASI, l'intégration d'une nouvelle tâche, l'insertion professionnelle, sans postes supplémentaires;
une détérioration de la prise en charge à l'Hospice due à la différenciation entre social et insertion (SRP et HG) ;
le choix d'un outil informatique imposant un suivi séquencé;
la logique gestionnaire prime la logique sociale;
une tendance à produire un nombre faramineux de documents.

En ce qui concerne les travailleurs sociaux des institutions

Une surcharge importante à l'Hospice, expliquant la concentration de l'action sur l'aide financière, les délais et l'espacement des rendez-vous;
une surcharge qui génère un report de charge sur les services sociaux privés et communaux;
toujours plus de dossiers à gérer par assistant social;
une tension contradictoire, chez les collaborateurs de l'Hospice, entre l'objectif de se préserver dans l'accomplissement de sa mission et celui de faire son métier comme on le conçoit;
une rotation importante du personnel à l'Hospice;
une évolution des lois et une évolution de l'organisation de l'Hospice qui empêche les assistants sociaux de faire correctement leur métier, ce qui est générateur de beaucoup de souffrance;
beaucoup de collaborateurs malades non remplacés, parfois même des malades dans le pool de remplacement,
des absences d'assistants sociaux à l'Hospice qui posent un problème de continuité dans le suivi du dossier;
un nouvel outil informatique (OAM) qui permet une augmentation du contrôle sur les collaborateurs de l'Hospice;
un manque de communication entre les collaborateurs et entre les services (HG, OCE, SRP);
une violence institutionnelle du système à l'égard des usagers qui induit parfois une réaction violente des usagers envers les collaborateurs, perçus comme les représentants du système.

Concernant les compétences des collaborateurs

Des collaborateurs de l'Hospice ayant des lacunes au sujet du système social genevois ou du fonctionnement des institutions;
des manquements en matière de formation du personnel de l'Hospice;
des collaborateurs de l'Hospice bien formés pour l'application des procédures, mais pas en ce qui concerne les tâches d'accompagnement social (obtention de prestations pour les usagers: subventions LAMal, AVS, AI, remplir feuilles d'impôts et demandes de remises).

En matière de contrôle, d'incitations et de sanctions

Une variation inégale du contrôle et des sanctions en fonction des CAS ou des assistants sociaux à l'Hospice;

un renforcement du contrôle de l'utilisateur à l'Hospice, par exemple en ce qui concerne les documents bancaires. Alors que seules la fortune au 31.12 de l'année précédente et celle du moment de la demande étaient contrôlées il y a quelques années, ce sont désormais les flux mensuels qui le sont;

une tentative de déléguer une partie du travail de contrôle aux services sociaux privés ou communaux vers lesquels les usagers des institutions publiques sont envoyés (CASI, ...);

un refus d'accomplir cette mission de la part des deux institutions interrogées concernées;

une augmentation globale des sanctions à l'Hospice;

des pénalités fréquemment infligées par l'OCE, par exemple lorsque la feuille de recherches d'emploi est mal remplie ou perdue, même dans le cas où elle est perdue par l'OCE.

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Est-il acceptable que l'Hospice général manque de moyens au point de ne plus pouvoir assurer à ses employés des conditions de travail conformes à sa réglementation interne?
- Le bien-être des enfants ne devrait-il pas primer la légalisation des séparations?
- Est-il acceptable que l'Hospice général manque de moyens au point de ne plus pouvoir assurer une prise en charge des usagers conforme au cadre légal en vigueur (art.2, LIASI)?
- Un changement fréquent d'assistant social n'empêche-t-il pas l'établissement d'un rapport de confiance qui constitue la base même du travail social?
- La surcharge de l'Hospice n'amplifie-t-elle pas les phénomènes d'absence et de rotation du personnel qui s'avèrent particulièrement dévastateurs, autant sur le plan des ressources humaines qu'en matière d'impact sur le suivi des usagers?
- La surcharge subie par les assistants sociaux ne nuit-elle pas à leur capacité à appliquer la loi et à suivre les usagers comme le commande la loi?
- Une formation dans le domaine de compétence des travailleurs sociaux (travail social, conseil en emploi, etc.) ne devrait-elle pas être exigée?
- Une formation au cadre légal local ne devrait-elle pas être dispensée aux personnes n'ayant pas suivi leur formation à Genève?
- Les contrôles fréquents auxquels les usagers sont soumis n'engendrent-ils pas un climat d'hostilité contre-productif entre l'utilisateur et l'institution?
- L'augmentation des contrôles est-elle une réponse appropriée à un manque de moyens?
- Est-ce normal que l'accompagnement social de certains usagers soit abandonné au profit d'un suivi purement administratif?
- Une meilleure prise en compte du parcours professionnel et des objectifs personnels des usagers n'est-elle pas nécessaire?

k) Les conditions de vie des usagers

Les acteurs du social de cinq institutions ont observé:

Concernant la détresse matérielle

Une augmentation de la précarité, due principalement à la non-prise en charge et au non-recours;
une forte augmentation du recours à des aides en nature (Colis du cœur, épicerie Caritas ou autres, vestiaires, ...);

un non-recours à l'Hospice de personnes titulaires d'un permis B, par peur de le perdre, ce qui plonge

des familles entières dans la précarité;
un endettement, à travers des prêts à la consommation notamment;
un entassement de familles dans des appartements trop petits;
le non-alignement du montant maximum de prise en charge du loyer dans la LIASI sur celui de l'ex-RMCAS, qui oblige des bénéficiaires de l'Hospice général à puiser dans leur forfait d'entretien pour payer leur loyer;
une augmentation de diverses exonérations accordées, dans une commune, à des familles précarisées;
une augmentation du nombre d'enfants fréquentant gratuitement les restaurants scolaires.

En matière de détresse psychique

Des situations génératrices de souffrances pour les usagers;
une absence d'accompagnement social très problématique pour certaines personnes ayant des besoins particuliers;
un sentiment de discrimination;
un sentiment d'être infantilisé (mesures, stages, ...);
une démotivation des usagers (stage, ...);
un sentiment d'humiliation;
un sentiment de stigmatisation;
un sentiment d'être rendu responsable de sa situation;
un sentiment de maltraitance;
une grande gêne à demander de l'aide;
des angoisses générées par la non-réception par les institutions et les délais d'attente;
une tentative des usagers d'éviter l'Hospice autant que faire se peut;
un grand fatalisme des usagers, qui ne réagissent pas à la détérioration de leur condition (baisse du CASI).

Ces observations nous amènent à poser les questions suivantes:

- Les prestations financières de la LIASI ne devraient-elles pas être indexées automatiquement au coût de la vie à Genève?
- Est-il normal que les procédures, directives et pratiques des institutions étudiées amènent à ne pas garantir les droits prévus, notamment à l'article 39 de la Constitution genevoise, voire à l'article 12 de la Constitution fédérale?
- Un meilleur accompagnement social, nécessitant des moyens plus importants, ne permettrait-il pas d'atténuer les souffrances ressenties?
- Est-il admissible que la pratique d'un service social génère de la souffrance?
- La menace de non-renouvellement de permis pour les personnes titulaires de titre de séjour qui demandent l'aide sociale n'est-elle pas inopportune au vu de la précarité qu'elle génère, de l'article 12 de la Constitution fédérale et de l'article 39 de la Constitution genevoise?
- Lorsque deux lois – la Loi sur le séjour des étrangers et le regroupement familial (LEtr) et la LIASI – induisent des effets contradictoires, ne faudrait-il pas opérer une pesée d'intérêt afin d'aboutir à l'effet le moins préjudiciable pour l'utilisateur?

8.3.2 Regards sur les institutions interrogées

Nous allons étudier ici les effets des lois, des prestations ou de l'organisation des institutions étudiées sur le fonctionnement des institutions interrogées. Des six institutions dont nous avons rencontré des collaborateurs, nous présenterons les effets de l'évolution sur cinq d'entre elles. En effet, la LIASI, les PCFam ou la LMC n'ont pas d'effet notable sur l'organisation du SPMi, raison pour laquelle nous ne traiterons pas de la situation dans ce service.

a) L'antenne chômage: «sous-traitante du SRP, de l'Hospice et de l'OCE»

L'antenne chômage visitée reçoit toutes les personnes résidentes sur le territoire communal et disposant d'un permis valable. Le service accompagne les personnes dans leur parcours d'insertion professionnelle. Suite à l'entrée en vigueur de la LIASI et à la mise sur pied du SRP, l'antenne chômage pensait recevoir plus de demandes émanant d'usagers de l'Hospice jugés éloignés du marché du travail. Au final, c'est à de nombreuses demandes d'usagers du SRP que le service a dû faire face. «*Nous sommes les sous-traitants du SRP et de l'Hospice*», indique une conseillère en réinsertion. «*On est presque les secrétaires du SRP*», ajoute une autre.

Nous sommes les sous-traitants du SRP et de l'Hospice. Une conseillère en réinsertion

L'antenne chômage aide des personnes, souvent envoyées par l'Hospice ou l'OCE, à rédiger des lettres de motivation et des CV, même pour des AdR, des EdS, ou des programmes de réinsertion certifiants (SAFE). Alors que les conseillères en insertion estiment qu'il est compréhensible que les assistants sociaux de l'Hospice n'accompagnent pas leurs usagers dans ces démarches, elles considèrent qu'il n'est pas admissible que le SRP, où les travailleurs sociaux ont des formations complémentaires en la matière et où aucun suivi social n'est offert, ne fournisse pas ces prestations.

Les conseillères en insertion de l'antenne chômage constatent également un manque d'information des usagers de l'Hospice ou de l'OCE sur l'offre d'emploi où ils doivent postuler. Parfois, les travailleurs sociaux de l'Hospice ou de l'OCE demandent aux usagers de postuler à une place sans donner de détails (parfois pas même d'adresse de l'employeur, juste une description du poste). Pour l'antenne chômage, c'est chronophage et compliqué réaliser des dossiers de qualité sur la base d'aussi peu d'informations. Par ailleurs, cette pratique soulève la question de la subsidiarité. Les communes qui ont mis sur pied des antennes chômage l'ont fait dans l'intention d'offrir de nouvelles prestations en matière d'accompagnement à l'insertion. La volonté de se substituer aux services de l'État n'a jamais été envisagée. Pourtant, cette réalité est palpable. «*Les communes ne veulent pas pallier un dysfonctionnement de l'État*», souligne une conseillère en insertion. L'antenne chômage, si elle veut éviter à ses usagers de se faire sanctionner à l'OCE ou à l'Hospice, n'a pourtant pas le choix, même quand les recherches d'emploi demandées n'ont pas de sens.

Le nombre de demandes adressées au service a doublé en huit ans. Actuellement, entre 600 et 700 usagers y sont reçus annuellement. Les raisons avancées par ces collaboratrices sont multiples. Selon elles, il s'agit d'un effet de «bouche-à-oreille», de conjoncture, de sous-traitance de l'OCE et d'entrée en vigueur de la LIASI. La nature des demandes a, elle aussi, connu des mutations. L'aide informatique, par exemple,

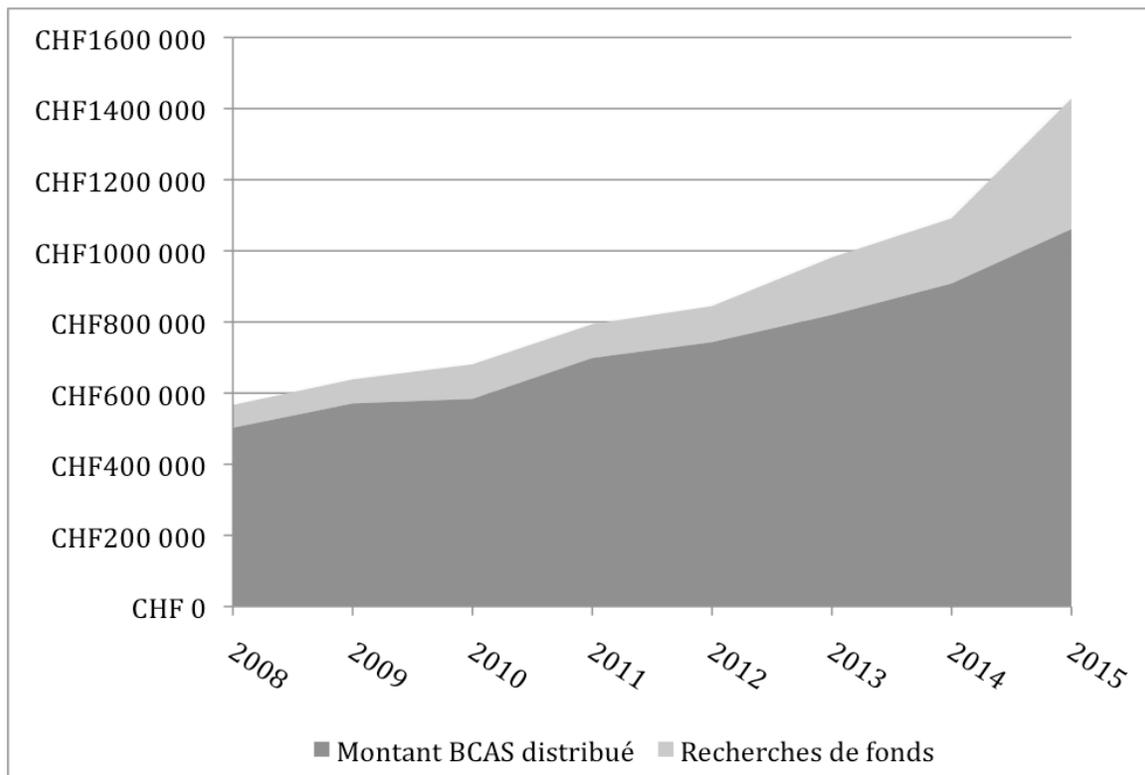
a passablement augmenté. Le travail dans l'urgence également, afin notamment de répondre rapidement à des assignations de l'OCE. L'adaptation à cette demande croissante s'est faite en modifiant les méthodes de travail et en opérant quelques autres ajustements. Suivant les périodes, l'antenne chômage fait état de saturation. Les collaboratrices concluent en affirmant qu'elles arrivent à maintenir la qualité de l'offre grâce à la volonté de ne pas avoir trop de contrôle administratif, de ne pas perdre de temps avec le papier. La confiance que leur accorde la commune qui les emploie et la liberté dans laquelle elles peuvent exercer leur métier sont finalement soulignées comme des facteurs déterminants de leur réussite.

b) Au Bureau central d'aide sociale (BCAS), une charge de travail supplémentaire et une nouvelle mission

Le petit service social privé visité est le BCAS. Ce dernier traite chaque année plus de 700 dossiers. Sa vocation est de distribuer des aides ponctuelles et de gérer certains fonds privés. Le BCAS a constaté de profondes mutations ces dernières années, dans la nature des demandes déposées, leur nombre ainsi que la façon d'y répondre. Alors que le nombre de demandes adressées au service a augmenté d'un tiers en sept ans, passant d'un peu plus de 500 en 2008 à un peu moins de 750 en 2015, les montants totaux distribués se sont envolés, passant de moins de CHF 600 000.– en 2008 à plus de CHF 1 400 000.– en 2015. Le tableau ci-dessous en fait état, proposant une lecture plus fine en matière de provenance des montants distribués.

L'augmentation du nombre de dossiers au BCAS découle, en grande partie, de la surcharge des services sociaux publics, Hospice général en tête, des délais dans le traitement des dossiers ainsi que des changements législatifs. Ces derniers ont généré, selon les assistantes sociales rencontrées, une importante confusion en termes de répartition des tâches. L'augmentation de la prise en charge d'usagers par le BCAS peut être lue comme un transfert de charge de services publics vers un service privé.

Evolution des montants distribués par le BCAS (2008-2015)



Les changements législatifs (adoption de la LIASI et création des PCFam) ont causé l'augmentation du nombre de consultations de la part de personnes qui auraient bénéficié du RMCAS avant la réforme et qui se retrouvent hors des barèmes de l'aide sociale actuellement. De plus, les prestations circonstanciées prévues par la LIASI étant de moins en moins distribuées par l'Hospice et le SPC dans les cas où il applique la LIASI, le BCAS s'est vu obligé de s'y substituer afin de délivrer certaines aides indispensables à des usagers. Enfin, l'instauration des PCFam a causé une augmentation des demandes. À l'entrée en vigueur des PCFam, le BCAS s'attendait pourtant à une baisse du nombre de dossiers traités, étant donné que le public visé par la nouvelle prestation, les «working poors», représentait la principale population prise en charge par le service social privé. C'était compter sans l'absence d'un service social au SPC offrant un suivi administratif et social pour les démarches liées à cette prestation, et sans la surcharge de l'Hospice, devenu incapable de prendre en charge l'accompagnement social des personnes recourant aux PCFam.

Le BCAS a donc ressenti une augmentation des consultations demandant un accompagnement social et administratif en matière de PCFam. Le service aide donc les personnes demandant cette prestation, envoyées par le SPC ou l'Hospice, pour des démarches telles que la constitution du dossier, un suivi administratif, et le soutien en matière d'oppositions et de recours contre les décisions du SPC. Parallèlement, le nombre de demandes de fonds déposées auprès du BCAS par les services sociaux a décliné. Du fait de la surcharge à laquelle ils font face, ils dirigent désormais directement les personnes auprès du service social privé.

Nous avons constaté que la mission du BCAS a été passablement modifiée et qu'il a dû adapter son offre aux demandes croissantes. Entre 2014 et 2016, la dotation consacrée à son service social est passée de 120 % à 200 %. Il a également dû élargir son champ de compétences au suivi des personnes recourant aux PCFam. Alors qu'il délivrait des aides principalement ponctuelles à l'époque, le BCAS se consacre désormais toujours plus au suivi des usagers. Face à la forte augmentation du nombre de dossiers, le délai d'attente avant d'être reçu au BCAS est passé de quarante-huit heures à environ deux semaines. Les assistantes sociales rencontrées ont indiqué que malgré l'augmentation de la pression, la confiance accordée par la direction du BCAS et une bonne ambiance de travail les aidaient à s'acquitter de la nouvelle charge du BCAS dans de bonnes conditions.

c) Chez Caritas, la réalisation d'un travail qui devrait être pris en charge par l'Hospice

Contrairement au BCAS, Caritas n'a pas connu d'augmentation du nombre de dossiers traités ces dernières années, du fait que l'institution opère une régulation en n'acceptant qu'un certain nombre de demandes par jour. De plus, les professionnels interrogés nous ont indiqué qu'en principe, ils n'avaient pas pour vocation de prendre en charge des personnes financièrement assistées par l'Hospice, Caritas intervenant souvent avant la prise en charge par l'Hospice. Toutefois, un certain nombre de changements liés à une mutation des demandes adressées au service social ont eu lieu.

Les gens ne se retrouvent pas dans le dédale du social...

Une assistante sociale de Caritas

Depuis l'entrée en vigueur des PCFam, le service social de Caritas a vu exploser le nombre de demandes d'aide administrative (constitution d'un dossier) ou juridique (recours) au sujet de cette prestation. La

formulation de demandes de soutien pour déposer des recours contre les décisions de l'Hospice a suivi la même tendance. Le nombre de personnes demandant de l'information sociale ou un accompagnement social, indisponible à l'Hospice, a également augmenté. «*Les gens ne se retrouvent pas dans le dédale du social et ils ne connaissent pas leurs droits*», indique l'assistante sociale de Caritas. De plus, les demandes d'appui afin d'obtenir l'octroi de prestations circonstanciées par l'Hospice ont crû. Les demandes de fonds afin de pallier l'octroi restrictif de ces dernières également. Les assistants sociaux soulignent également qu'ils sont confrontés à des demandes liées aux ruptures dans le parcours des usagers à l'Hospice, lors d'un changement de service par exemple. De nombreux usagers ont recours aux écrivains publics de Caritas afin d'obtenir des rendez-vous avec les responsables d'unité des CAS et d'exiger des décisions de l'Hospice. Enfin, un grand nombre de demandes est lié à la cherté des loyers. Selon un de nos deux interlocuteurs, le «*80% de notre travail devrait être pris en charge par l'Hospice selon la loi*».

Selon la loi, le 80% de notre travail devrait être pris en charge par l'Hospice.

Une assistante sociale de Caritas

Les causes de ces nouvelles demandes sont l'absence d'une prise en charge sociale au SPC, la surcharge de l'Hospice et les délais prévalant dans cette institution, qui poussent les services sociaux privés à intervenir dans l'intervalle. Pour s'adapter aux nouvelles caractéristiques, Caritas a dû fournir un effort de formation sur les aspects juridiques et administratifs des PCFam. Par ailleurs, un allongement global de la durée de prise en charge des usagers a obligé Caritas à limiter cette durée à trois ans dans le suivi des personnes, l'institution n'ayant pas pour vocation d'offrir une aide sociale pérenne et, ainsi, de se substituer à l'État.

d) À l'Hospice, une grande surcharge et une perte de sens du travail social

L'assistant social de l'Hospice que nous avons rencontré a indiqué que, depuis l'entrée en vigueur de la LIASI, son travail était plus compliqué. Il est difficile de motiver des usagers à suivre des mesures par lesquelles il n'est lui-même pas convaincu et qui ne débouchent pas sur quelque chose de concret. La parfaite illustration est, selon lui, le stage d'évaluation de la distance à l'emploi.

Le collaborateur de l'Hospice note une augmentation de la charge de travail, due principalement à l'augmentation du nombre de dossiers par assistant social. Cette dernière provient de l'augmentation du nombre d'usagers et du non-ajustement du budget de fonctionnement de l'institution. La LIASI, en scindant la prise en charge entre le SRP et les CAS, ou en faisant appliquer la LIASI par le SPC dans certains cas, implique de lourdes et chronophages procédures de transmission des dossiers pour l'assistant social. Ce dernier se réjouit de la fin annoncée de l'envoi automatique de tout chômeur en fin de droit au stage d'évaluation de la distance à l'emploi. Selon lui, cette systématique n'a pas lieu d'être. L'introduction de la LIASI et des PCFam a aussi généré de nouveaux besoins. Les demandes d'accompagnement social de la part d'usagers recourant aux PCFam sont en augmentation, du fait de la complexité des procédures et de l'absence d'un service capable de prendre en charge cet accompagnement au SRP. L'accueil de ce type de demandes diffère en fonction des CAS. D'autre part, la durée moyenne de prise en charge des

usagers s'allonge, du fait du morcellement de la prise en charge et de l'absence de solutions aux problèmes des usagers, en matière de logement et d'emploi notamment.

L'adaptation au nouveau cadre légal a nécessité une restructuration de l'Hospice général, avec la création du SRP. Afin de s'adapter à la variation de la charge de travail, les assistants sociaux sont amenés à voir moins fréquemment leurs usagers. Cela pose le problème de la difficulté à déceler suffisamment tôt l'émergence de problématiques sociales. Dans un même ordre d'idée, les rendez-vous sont toujours plus minutés et ne laissent que peu de place aux imprévus. Par ailleurs, l'Hospice étant débordé, ses services ont toujours plus tendance à renvoyer leurs usagers vers des services sociaux privés ou communaux. En ce qui concerne l'adaptation au manque de moyens, le travailleur social nous a indiqué que les demandes de fonds privés étaient en augmentation. L'assistant social de l'Hospice nous a finalement fait part d'une posture inconfortable: à ses yeux, le travail qu'il accomplit perd de son sens, faute de moyens permettant d'apporter des réponses adaptées aux besoins des usagers. Le travail est toujours plus morcelé, excluant un suivi global de l'utilisateur.

e) Dans le service social communal, un important transfert de compétences

L'intervention du service social communal visité est subsidiaire à l'intervention du canton. Le service reçoit tous les habitants de la commune qui le désirent durant une permanence sans rendez-vous et sans carte d'identité. Suite à cela et en cas de besoin, un dossier est ouvert dans les deux à trois semaines en moyenne. Les modifications des lois cantonales ont donc eu des répercussions sur les usagers et le service.

Allié à la surcharge de l'Hospice, le nouveau cadre législatif a provoqué un report de charge sur le service social communal. Le nombre de personnes se rendant à sa permanence a significativement augmenté. La non-réception d'utilisateurs et la baisse de la fréquence des rendez-vous à l'Hospice expliquent l'augmentation du nombre de demandes. La variation de la charge de travail supplémentaire a été autant quantitative, le nombre de dossiers augmentant, que qualitative, le traitement des problématiques nécessitant toujours plus de démarches administratives. Un transfert de compétences flagrant a eu lieu en termes d'accompagnement social, ce dernier n'étant plus une priorité pour l'Hospice, malgré le fait qu'il constitue toujours une de ses principales missions. Par ailleurs, l'augmentation du contrôle de l'Hospice encourage les usagers à s'adresser directement au service social communal.

Pour le service social communal, l'introduction des PCFam a représenté une importante charge d'accompagnement et de travail administratif supplémentaire. L'augmentation du nombre de sanctions prononcées par l'Hospice a également engendré une augmentation des demandes d'utilisateurs visant à faire recours. De son côté, la disparition du RMCAS a amené beaucoup de chômeurs en fin de droit n'ayant pas droit à l'aide sociale à s'adresser à des services sociaux communaux ou privés. Enfin, afin de pallier le manque de formations prises en charge par l'Hospice, de nombreuses recherches de fonds sont effectuées par le service social pour permettre à ses usagers d'en réaliser.

Afin de faire face à l'accroissement du nombre de dossiers, de la durée de prise en charge et à la complexification des problèmes, le service social communal a revu sa façon de travailler, avec à la clé une gestion plus efficace des dossiers. Le nombre de dossiers traités par collaborateur a augmenté. De plus, le service social communal se consacre désormais davantage à des interventions individuelles; le nombre d'actions collectives a été revu à la baisse. Un ajustement de la main-d'œuvre n'a pas été opéré. Afin de s'adapter aux besoins croissants des usagers, les demandes de fonds privés ont augmenté durant les dernières années. Enfin, malgré la vocation de la commune à verser des aides ponctuelles, une tendance à un allongement de la durée de la prise en charge a été observée. Une limite de trois ans a été fixée. Passé ce délai, la poursuite de l'aide est discutée en colloque.

8.4 Conclusion intermédiaire

Les témoignages apportés par les professionnels du social ont été d'une grande richesse. Au terme de ce chapitre, nous parvenons à deux constats principaux.

Tout d'abord, en mettant en perspective le regard d'usagers et celui d'acteurs du social interrogés sur les mêmes thématiques, il apparaît que les problématiques soulevées par les usagers ont été, dans leur grande majorité, reprises par les professionnels. La similitude des questionnements induits par les uns et les autres est frappante. La proximité de leur regard sur les institutions étudiées sera également notable au chapitre 9, dédié aux propositions que nous formulons suite aux questionnements suscités par les usagers et les professionnels au long des deux chapitres précédents. La manière de les présenter – qui indiquera si les propositions font suite aux observations faites sur la base des témoignages d'usagers, sur celle des témoignages de professionnels ou sur la base de la convergence de leurs observations – soulignera cet aspect.

La seconde partie du présent chapitre nous aura permis de constater que les éléments soulevés quant à la mise en œuvre des lois qui nous intéressent produisent des effets importants sur les institutions où sont actifs les acteurs du social interrogés. L'analyse des effets produits par les changements législatifs sur les institutions interrogées et d'autres phénomènes, tels que la surcharge de l'Hospice ou les tendances en matière de gestion des administrations sur le long terme, nous permet de formuler plusieurs constats, que nous présenterons en conclusion du présent travail.

9. Regards croisés et propositions de l'OASI

Ce chapitre détaille une série de propositions de modifications des lois et de l'organisation des institutions étudiées. Les propositions faites portent autant sur des modifications législatives que sur des changements de pratiques. Dans le tableau ci-dessous, nous avons mis en évidence les convergences entre les observations des usagers et celles des professionnels du social. La liste des propositions n'est pas exhaustive. Plus bas, certaines propositions sont faites directement par l'OASI, sur la base de l'observation du cadre légal et de l'actualité. À noter que nos observations nous ont conduit à formuler un certain nombre de propositions rejoignant celles avancées par d'autres organismes ayant évalué la loi, tels que la Cour des comptes ou Evaluanda.

Par ailleurs, afin de ne pas perdre de vue les observations ou propositions faites dans les rapports précédents de l'OASI, concernant des thématiques qui n'ont pas toutes fait l'objet de témoignages durant la période d'observation du présent rapport, nous avons dressé – en annexe 11 – une liste des propositions qui ressortaient des premier et deuxième rapports d'observation de l'OASI.

		Propositions faites sur la base des témoignages d'utilisateurs	Propositions faites sur la base des entretiens avec les acteurs du social
En matière de ressources humaines et de logistique, au SPC, à l'OCE et à l'HG	1	Augmenter les ressources en personnel et en moyens logistiques, pour permettre une application pertinente des différentes lois et assurer un suivi efficace et de qualité.	
	2	<p>Adapter les outils informatiques afin qu'ils répondent aux impératifs de gestion des prestations telles qu'elles sont définies par la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"> . Ainsi, si le SPC devait persister à appliquer la LIASI, ce que nous déconseillons, le logiciel devrait être adapté en conséquence. . Il en va de même pour le logiciel servant à la délivrance de prestations PCFam qui en l'état ne permet pas de réactualisations rapides. 	
Concernant les PCFam et le SPC	3	Informé de l'existence de la prestation afin de lutter contre le non-recours.	
	4		Clarifier les critères d'obtention, les objectifs, les publier.
	5	Veiller à ce que le SPC soit aisément accessible, par un élargissement des horaires de réception téléphonique et une dotation adéquate en personnel.	
	6	Simplification de la procédure (supprimer les justificatifs redondants, ...).	
	7	Développement d'une unité sociale, afin d'assurer, en cas de besoin, l'information ou l'accompagnement dans les démarches.	
	8	Tous les utilisateurs des PCFam doivent avoir un gestionnaire attribué, qui suit leur dossier au long de leur parcours au SPC. Une vision globale des problématiques de l'utilisateur est indispensable à la réalisation d'un travail social de qualité.	
	9		Adresser à l'HG les utilisateurs bénéficiant des PCFam et percevant des prestations LIASI, pour garantir l'égalité de traitement devant la loi (afin d'éviter par exemple un accès inégal aux prestations circonstanciées).
	10		Si la proposition 9 n'était pas acceptée, prévoir que les critères d'attribution de prestations circonstanciées soient appliqués par le SPC conformément au RIASI.

		Propositions faites sur la base des témoignages d'usagers	Propositions faites sur la base des entretiens avec les acteurs du social
	11		Suppression du gain hypothétique pour les personnes qui ne sont pas en mesure d'augmenter leur temps de travail (personnes à charge, enfants en âge non scolaire, absence de place de crèche).
	12		Publication d'une jurisprudence en matière de recours.
Concernant la LMC et l'OCE	13	Individualiser davantage le suivi à l'OCE et assurer plus de cohérence avec le projet d'insertion dans les mesures appliquées aux usagers.	
	14	Veiller à l'adéquation des assignations avec le profil et l'expérience des intéressés.	
	15	Octroyer des mesures d'insertion plus centrées sur l'augmentation des compétences professionnelles ou sur l'acquisition de nouvelles aptitudes que sur les techniques de recherche d'emploi ou de rédaction de CV déjà connues par de nombreux demandeurs d'emploi.	
	16	Par des assignations mieux ciblées, par l'exigence d'un nombre de recherches d'emploi tenant compte de la réalité des secteurs professionnels, cesser d'alimenter une «machine à faire des recherches d'emploi» vouées à l'échec.	
	17	Écarter les mesures qui offrent, à des prix prohibitifs, principalement des activités redondantes et/ou occupationnelles.	
	18	Faciliter les réorientations de carrière vers les secteurs ne connaissant pas ou peu de chômage.	
	19	En cas de sanction, fixer un minimum vital au-dessous duquel les revenus de la personne ne peuvent pas descendre.	
	20	Rappeler aux divers acteurs de la réinsertion l'objectif intrinsèque d'une réinsertion durable et de qualité afin d'éviter toute perte de repères dans les objectifs et, partant, une tendance à favoriser la sous-enchère et les dégradations de statuts professionnels.	
	21	En fin de droit, informer les chômeurs de la possibilité de garder un dossier ouvert à l'OCE afin de continuer à pouvoir bénéficier des MMT et des prestations complémentaires cantonales de chômage malgré la fin des indemnités journalières.	

	Propositions faites sur la base des témoignages d'usagers	Propositions faites sur la base des entretiens avec les acteurs du social	
Concernant la LIASI et l'Hospice général	<p>Supprimer les barrages administratifs à l'accès aux prestations.</p> <ul style="list-style-type: none"> . Les usagers doivent pouvoir être reçus même s'il manque des documents requis pour l'ouverture d'un dossier financier. L'appui au rassemblement de ces pièces fait partie intégrante de l'intervention. . Lors d'interventions non financières, ces documents sont inutiles et ne doivent plus être préalablement exigés. . Les principes présidant à l'accueil et à l'initiation d'un processus d'accompagnement doivent être rappelés aux professionnels. . Veiller ainsi à ce qu'une décision de l'assurance chômage ou du tribunal, en cas de séparation ou de divorce, ne soit pas exigée avant d'accepter de recevoir les usagers, ne serait-ce que pour aider les personnes en question à rassembler les pièces nécessaires. 		
	23	Les prestations financières de la LIASI doivent être revues à la hausse et automatiquement indexées au même rythme que les prestations AVS.	
	24		Réinstaurer un suivi intégral dans les CAS.
	25		Supprimer la ségrégation entre les suivis SRP et CAS.
	26	Assurer un suivi régulier, professionnel, des usagers pour éviter une détérioration de leurs situations.	
	27	Les personnes prenant des décisions concernant des usagers doivent les connaître. Il n'est pas admissible que des décisions impactant la vie d'usagers soient prises uniquement sur dossier.	
	28	Supprimer les stages d'évaluation de la distance à l'emploi. Ouvrir en suffisance un choix de stages à proposer selon les besoins: évaluation des compétences, réentraînement au travail, réinsertion professionnelle, occupation, etc.	
	29		Rendre aux assistants sociaux la compétence d'évaluer les situations et d'assurer l'intégralité du suivi en disposant des compétences d'un service ressource (accès aux MMT, recours à un conseiller, ...).

		Propositions faites sur la base des témoignages d'utilisateurs	Propositions faites sur la base des entretiens avec les acteurs du social
	30	Transformer le SRP en un service ressource, composé d'experts à disposition des assistants sociaux des CAS.	
	31	Permettre à tous les utilisateurs de l'Hospice en processus de réinsertion d'accéder aux MMT et aux ARE, EdS.	
	32	À défaut de supprimer l'évaluation de la «distance à l'emploi», éviter de renforcer les discriminations fondées sur l'âge déjà présentes sur le marché du travail.	
	33		Reconnaître, faire confiance à l'expertise professionnelle des assistants sociaux, qui par essence vise au respect des droits fondamentaux des utilisateurs et au recouvrement de leur autonomie.
	34	Répondre à l'exigence de la loi d'appliquer l'article 5 de la LIASI afin de répondre aux besoins des utilisateurs en matière d'information et d'accompagnement social, dans la perspective d'éviter une augmentation des coûts de l'aide sociale.	
	35	Rendre les AdR plus qualifiantes.	
	36	Rémunérer systématiquement les AdR quand il s'agit de fonctions professionnelles indispensables au déploiement des activités du lieu d'affectation.	

Finalement, voici les propositions de l'OASI, sur des problématiques non évoquées dans les témoignages des usagers ou des professionnels du social.

		Propositions de l'OASI
Concernant les PCFam et le SPC	39	Annuler la disposition prévoyant que les personnes taxées d'office ne puissent pas avoir accès aux PCFam.
	40	Assortir la prise en compte d'un gain hypothétique d'un accès à des mesures d'insertion permettant d'augmenter le taux d'activité.
	41	Réfléchir à l'opportunité de la suppression du gain hypothétique.
Concernant la LMC et l'OCE	42	Ne pas obliger les chômeurs libérés en fin de formation – soumis à un délai d'attente spécial (120 jours) – à faire, sous peine de sanctions, des recherches d'emploi entre l'obtention du diplôme et l'inscription à l'OCE.
	43	N'assigner qu'auprès d'entreprises respectant les usages, les CCT ou les contrats-types de travail. En cas de doute, vérifier si tel est le cas auprès de l'OCIRT.
Concernant la LIASI et l'Hospice général	44	Augmenter les montants maximaux admis en matière de loyer (art 60, al.12 lettre a LIASI).
	45	Augmenter la franchise mensuelle déduite sur le revenu lors d'une activité lucrative (art 60, al.12 lettre b LIASI).
	46	Appliquer l'art.36 al.6 de la LIASI, relatif à la restitution des prestations indûment perçues, à notre connaissance jamais appliqué spontanément par l'Hospice.

10. Les promesses non tenues du gouvernement

Notre observation du cadre légal en vigueur nous a permis de constater que l'application de certains engagements pris par le gouvernement au moment du débat autour du référendum sur la LIASI se fait attendre. En nous plongeant dans la relecture de la brochure (cf. annexe 8) distribuée par l'État à l'occasion du référendum du 27 novembre 2011 sur la LIASI, nous avons également constaté qu'un certain nombre d'arguments mis en avant par le gouvernement au moment de la votation se sont révélés incorrects. Certaines propositions du chapitre précédent ont d'ailleurs été formulées sur la base de ces constats. Dans ce chapitre, nous vous proposons de revenir brièvement sur ces aspects.

Au chapitre des informations erronées, l'affirmation selon laquelle «*la nouvelle loi ne réduit pas les revenus de l'aide sociale*» et qu'elle garantit «*des revenus égaux ou supérieurs pour tous*» n'a pas résisté à l'épreuve des faits. D'une part les barèmes LIASI sont sans conteste plus bas que ceux de l'ex-RMCAS et, de surcroît, les chômeurs en fin de droit hors barèmes de l'Hospice se sont retrouvés sans aide, alors qu'ils en bénéficiaient à l'époque du RMCAS. D'autre part, la brochure affirmait vouloir en finir avec «*des contre-prestations souvent dévalorisantes et sans effet d'insertion*». Si on comprend mal comment le gouvernement a pu affirmer cela au vu du maintien des contre-prestations exigées des usagers de l'Hospice, au travers du CASI notamment et lors de la réalisation de diverses mesures d'insertion, il faut toutefois saluer la pertinence de l'observation. Selon certains témoignages d'usagers et de professionnels du social, il semble effectivement que les contre-prestations exigées par l'Hospice demeurent «*souvent dévalorisantes et sans effet d'insertion*».

L'État augmentera les plafonds admis pour les loyers.

Brochure, votation sur la LIASI, novembre 2011

En ce qui concerne les éléments qui attendent d'être traduits dans la réalité, on peut citer l'engagement suivant: «*Pour les personnes à l'aide sociale, l'État augmentera les plafonds admis pour les loyers, améliorant ainsi leur situation générale*»¹⁸. En réalité, les plafonds admis n'ont été augmentés par le gouvernement, dans le RIASI, que pour les loyers de familles nombreuses. Cette augmentation est pourtant prévue par l'article 60, alinéa 12, de la LIASI et le conseiller d'État en charge de la réforme, M. Longchamp, avait assuré, lors des débats autour de cette même loi au Grand Conseil, que «*chacune des personnes qui est à l'assistance publique aujourd'hui bénéficiera d'une augmentation du niveau de loyer pris en compte*»¹⁹. De fait, la non-adéquation aux réalités du marché des plafonds admis pour les loyers pousse de nombreux usagers de l'Hospice à utiliser une partie de la somme prévue pour leur entretien de base pour payer la différence de loyer, comme cela a été relevé par certains professionnels du social interrogés. Notons ici qu'il en va de même pour la franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative, dont l'augmentation – également prévue à l'article 60, alinéa 12, de la LIASI – n'a pas non plus été suivie d'effets.

¹⁸ République et canton de Genève. Votation cantonale, 27 novembre 2011, pp. 38-41

¹⁹ Mémorial du Grand Conseil genevois, 57^e législature - 2^e année - Session 05 (février 2011)

Séance 27 du 11.02.2011 à 17h00, consultable sur

http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/570205/27/570205_27_partie4.asp

11. Les constats genevois à la lumière de la littérature scientifique

Les réformes des lois ainsi que les évolutions organisationnelles ayant eu lieu dans les institutions étudiées dans ce rapport s'inscrivent dans des mutations des politiques publiques plus globales en matière de chômage et d'aide sociale. Elles ne sont de loin pas l'apanage du canton de Genève ou de la Confédération. Ces changements – notamment la réorientation des politiques publiques en matière de chômage et d'aide sociale vers des politiques d'activation, intitulées *workfare* en anglais – ainsi que la montée en force d'un nouveau modèle de gestion des administrations publiques, ont amené à une redéfinition des objectifs et de l'organisation des institutions sociales. Depuis plusieurs années déjà, des politiques du même type ont été mises en place dans différentes régions du monde, les pays anglo-saxons en tête. Des réformes entreprises sous les gouvernements Thatcher, puis Blair, en Grande Bretagne à celles de l'Agenda 2010 de Schröder en Allemagne, les filets de sécurité sociale de nombreux pays industrialisés ont connu de profondes mutations durant les dernières décennies. L'État providence a été remis en question. Parallèlement, d'importantes évolutions ont transformé les marchés du travail, tels sa flexibilisation, sa dualisation ainsi que le renforcement du chômage structurel. L'avènement de ces changements a poussé les spécialistes des politiques sociales à se pencher sur ces mutations, permettant ainsi la parution d'une littérature scientifique sur ces thématiques. Dans ce chapitre, nous vous proposons une brève comparaison entre certaines de nos observations et trois articles scientifiques s'intéressant à la nouvelle gestion publique, au travail social et aux politiques d'activation.

Alors que les objectifs des réformes des lois observées, notamment de la LIASI, affichaient clairement une volonté d'individualiser en partie les prestations²⁰, les moyens consacrés au traitement des dossiers ont stagné, malgré une augmentation importante du nombre d'usagers. Le slogan phare de la nouvelle gestion publique correspond exactement au phénomène observé dans la réalité genevoise. On exige des travailleurs sociaux qu'ils fassent «*plus avec moins*». En ce qui concerne la volonté d'individualiser les politiques, nous avons pu constater que les moyens limités n'entraînent pas à faire plus ou à offrir plus de sur-mesure aux usagers. On constate même que les mesures proposées ne correspondent que rarement à leurs objectifs et compétences. L'inadaptation des stages et des formations a d'ailleurs abondamment été mise en évidence, tant par les usagers que par les professionnels, dans ce rapport.

Face au manque de moyens, les institutions sociales observées n'ont d'autres choix que de sacrifier une partie de leur mission à des stratégies d'adaptation leur permettant de sélectionner quelles tâches elles peuvent encore mener et quelles autres tâches elles doivent abandonner. C'est en suivant cette logique que la prestation d'accompagnement social, pourtant prévue par l'article 5 de la LIASI, ne peut plus être correctement offerte par l'Hospice général. Ces mêmes stratégies d'adaptation expliquent également que les travailleurs sociaux, sous la pression de la surcharge, voient toujours moins les usagers dont ils sont chargés du suivi. Leur mission de travailleurs sociaux se transforme toujours un peu plus en une activité de gestion des dossiers et de sanction des écarts, les poussant à opérer une sélection des personnes à suivre de plus près et de celles qui peuvent n'être vues que sporadiquement.

Dans un article²¹ paru en 2011 dans lequel de nombreux éléments rappellent la réalité genevoise, Evelyn Brodtkin a observé la tension existant entre la nouvelle gestion publique et l'application des lois. Dans son article, elle décrit les stratégies mises en place par les institutions et les travailleurs sociaux chargés d'appliquer les lois dans un contexte de surcharge de travail lié à l'application de certains préceptes de la nouvelle gestion publique. Au bout de la logique décrite par Brodtkin, les travailleurs sociaux sont parfois

²⁰ République et canton de Genève. Votation cantonale, 27 novembre 2011, pp. 38-41

²¹ BRODKIN E. (2011), pp. 253-77

amenés à distinguer, face au nombre trop important de dossiers qui leur incombe et à la pression induite par les indicateurs de performance auxquels ils sont soumis, l'usager qui a des chances de s'en sortir, de retrouver une activité, et qui mérite donc un suivi, de celui dont l'âge ou la faible «employabilité» ne laissent espérer aucun retour à l'emploi. Cela signifie, en pratique, que la loi n'est pas appliquée de la même manière pour tous les usagers. Dans le cas où le travailleur social ne met pas de stratégie en place, il ne pourra qu'offrir un minimum à chaque usager sans arriver à en aider réellement aucun, ou croulera littéralement sous le travail s'il tente d'appliquer correctement la loi pour chacun.

En ce qui concerne les politiques d'activation, elles sont contenues dans la construction même de la LIASI, dans la mesure où la loi a consacré la mission d'activation des personnes sans emploi en opérant, notamment, la division de l'aide sociale entre personnes jugées éloignées du marché du travail par le stage d'évaluation et personnes jugées plus proches de l'emploi, qui bénéficient, via le SRP, d'un catalogue de mesures d'insertion plus développé. Du côté de l'OCE, l'activation se manifeste à travers les assignations délivrées aux chômeurs les obligeant à postuler à certains postes, très précaires parfois, comme l'ont relevé des professionnels du social interrogés.

Un article²² de Jamie Peck et Nikolas Theodore datant de 2000 soupçonne les politiques d'activation de soutenir la dualisation du marché du travail. Ces dernières, en privant les usagers d'une option de sortie vis-à-vis des employeurs, les poussant à accepter tout type de travail, nourrissent un marché du travail précaire et flexible ainsi que son extension. Cette contribution à la dualisation du marché du travail produit, en retour, un effet sur les institutions sociales elles-mêmes, les personnes actives dans un marché du travail précaire et flexible ayant tendance à recourir plus fréquemment à des aides étatiques. De ce point de vue, on peut affirmer que de telles politiques représentent un soutien à des secteurs de l'économie qui peuvent se permettre de sous-payer une main-d'œuvre fournie directement par les services publics. Ce cas de figure a été soulevé par des travailleurs sociaux au sujet de certaines assignations de l'OCE. De plus, certaines politiques publiques étudiées dans le présent rapport, comme les PCFam dans certains cas de figure, représentent également une forme de subvention à la précarisation du marché du travail. Puisque la demande d'emploi pour les postes sous-payés ne diminue pas à cause de l'existence d'allocations complétant les revenus, l'employeur n'est pas incité à revoir le salaire à la hausse.

Dans un article²³ de Sandro Cattacin, Matteo Gianni, Markus Mänz et Véronique Tattini paru en 2005, le constat de dualisation du marché du travail est repris. *«Par ces programmes de workfare en effet, on risque d'infliger un traitement injuste à des groupes de citoyens déjà désavantagés. Ceci créerait une société à «deux vitesses»: d'un côté, les employés ayant un travail stable, bénéficiant des avantages qui en découlent tels que le pouvoir d'achat et le statut social; de l'autre, une multiplicité de situations précaires oscillant entre le chômage et des formes de sous-emploi flexible et instable. En conséquence, les programmes de workfare apparaissent non seulement comme un mécanisme qui ne saurait servir à assurer la pleine citoyenneté sociale, mais qui contribue encore au développement de l'exclusion sociale.»*²⁴

²² PECK J. & THEODORE N. (2000), pp. 119-138

²³ CATTACIN Sandro et al. (2005), pp. 364-383

²⁴ idem, p. 367

12. Conclusion

Usagers et professionnels identifient les mêmes problématiques

Le troisième rapport d'observation de l'OASI a été riche en observations. L'analyse des témoignages d'usagers et des entretiens avec des professionnels du social nous a permis de prendre la mesure des effets produits par les changements législatifs et d'autres phénomènes, comme la surcharge des institutions ou les tendances en matière de gestion des administrations sur le long terme. Au fil de notre travail, nous avons pu constater que les témoignages formulés par les acteurs du social rejoignent ceux des usagers. Le fort lien existant entre leurs observations, bien palpable au chapitre des propositions notamment, nous conforte dans l'idée que les observations formulées par l'OASI correspondent à la réalité des problématiques vécues par un nombre non négligeable d'usagers. Dans un même ordre d'idée, il est important de souligner une fois encore qu'un nombre conséquent de constats de l'OASI sont semblables à ceux qui ont été formulés dans les rapports Evaluanda ainsi que dans celui de la Cour des comptes.

Afin de conclure ce travail, nous vous proposons de revenir sur les principales problématiques mises en avant par ce rapport. De plus, nous tenterons de faire ressortir les liens existant entre ces dernières et des phénomènes similaires qui ont fait l'objet de parutions scientifiques. Enfin, nous interrogerons la pertinence du système d'aide sociale genevois de manière plus globale.

Un système social mis à mal

Un suivi social toujours plus rare

De graves manquements dans la mise en œuvre d'une mission essentielle de l'Hospice ont été constatés autant par les acteurs interrogés que par les usagers ayant témoigné. En effet, la difficulté toujours plus grande pour l'Hospice d'appliquer l'article 2 de la LIASI en ce qui concerne l'accompagnement social des usagers, détaillé à l'article 5 de la même loi (annexe 1), a d'importantes conséquences sur le traitement des problématiques sociales rencontrées par les usagers. De plus, l'incapacité de l'Hospice à offrir un accompagnement social de qualité a également des effets sur l'accès à ses propres prestations ainsi qu'aux prestations d'autres institutions. Dans le cas des PCFam par exemple, la quasi-impossibilité d'y avoir accès sans avoir recours à l'aide d'un service social privé ou communal, alors qu'un soutien de ce type devrait être délivré par l'Hospice en vertu de l'article 5 de la LIASI, est choquante. Par ailleurs, la complexité de certaines procédures permettant d'avoir accès à des prestations représente, elle aussi, une barrière à l'accès aux droits.

Des institutions surchargées

Ces différents constats invitent à se poser la question suivante. Comment la loi peut-elle prévoir la mise en place de prestations sans qu'un accès à ces dernières soit garanti? La réponse à cette question nous amène à mettre en évidence la surcharge dont les institutions chargées d'appliquer les lois sont victimes. Bien que ce constat soit valable pour les trois institutions étudiées, il l'est plus particulièrement pour l'Hospice général, où l'on assiste à une forme d'institutionnalisation de la non-application de certaines de ses missions. Si cette institution ne parvient pas à mener à bien sa mission, c'est qu'elle n'en a pas les moyens. L'État, en n'ajustant pas la subvention de fonctionnement de l'institution, est responsable de cette situation. À noter ici que, dans la mesure où les budgets permettant de mettre en œuvre des lois démocratiquement votées ne sont pas mobilisés, il convient de qualifier ce phénomène de démantèlement illégitime du social.

Du fait du manque de moyens à disposition, l'Hospice a donc dû fixer des priorités, hiérarchiser la mise en œuvre des missions que lui impose la loi. La distribution de prestations financière et l'insertion professionnelle ont désormais la priorité sur l'accompagnement social. Bien que la mission d'insertion professionnelle sur laquelle l'Hospice se concentre ait du sens, tant on sait que dans nos sociétés le travail représente un facteur déterminant d'insertion sociale, il existe cependant des personnes dont la problématique sociale ne peut être réglée uniquement par la perception d'aides financières ou l'insertion professionnelle, des personnes dont l'insertion professionnelle est conditionnée par une véritable prise en charge sociale en amont. Cette dernière, qui représente pourtant la vocation première de l'Hospice, fait actuellement défaut. Les tâches de gestion des dossiers et de contrôle des usagers, alliées à la surcharge de travail, ne laissent plus le temps aux assistants sociaux d'offrir un suivi social. Dans certains cas exposés dans ce travail, cette surcharge semble même être la raison du nonaccès aux droits. Aussi étrange que cela puisse paraître, il semble que *«les assistants sociaux de l'Hospice n'ont plus les moyens de faire du social»*, comme nous l'a indiqué un professionnel du social interrogé. Comble de l'ironie et mise en évidence de l'ampleur du phénomène, il nous est arrivé, lors de l'analyse de nos témoignages et entretiens, de penser qu'il serait opportun de créer un service social à l'Hospice général...

Une perte de sens de l'intervention sociale

Demander à un service social d'ouvrir un service social, voilà une proposition farfelue qui illustre la perte du sens du travail social à l'Hospice général. Cette perte de sens a été abondamment décrite par le collaborateur de l'Hospice lors de notre entretien. Ce dernier l'a mise en lien avec la parcellisation du travail et le manque de moyens auquel fait face l'institution. La fin de la complémentarité dans le traitement des problématiques sociales et professionnelles des usagers, consacrée par la création du SRP, vient parfaitement illustrer ce phénomène. À ce propos, on peut se demander à quel point une logique taylorienne a du sens lorsqu'on parle de travail social, qu'il s'agisse de prise en compte de l'aspect humain, mais aussi, à terme, de la question des coûts d'intervention. La logique mécanique mise en place afin de maîtriser les coûts ne convient pas à un travail social, à une action mettant en scène des êtres humains. Alors que les professionnels du social nous ont fait part de l'importance de traiter globalement les problématiques des usagers, ces derniers ont souligné leur lassitude de voir leur dossier passer d'assistant social en assistant social, sans plus avoir une véritable personne de référence en mesure d'assurer un suivi de qualité. Il semble dès lors indispensable, autant pour les travailleurs sociaux que pour les usagers, que l'individu soit replacé au centre de l'intervention sociale.

Une privatisation larvée du social

La seconde partie du chapitre consacré aux regards d'acteurs du social genevois aura permis de constater que la surcharge des institutions cantonales a des effets importants sur les institutions où sont actifs les professionnels du social interrogés. En tenant compte du contexte concernant l'aide sociale à Genève, il est évident qu'il était impossible pour l'Hospice d'absorber une charge de travail multipliée par deux en dix ans avec des moyens inchangés et de maintenir la qualité des prestations. Les professionnels du social interrogés dans le cadre de ce rapport nous ont permis de comprendre que la surcharge de travail à l'Hospice était supportée, en partie du moins, grâce à un report de charge sur des institutions n'ayant pourtant pas pour mission d'appliquer la loi.

À ce titre, le constat d'une prise en charge par des services sociaux privés et communaux de prestations négligées, voire délaissées par les institutions chargées de leur mise en œuvre a des effets importants sur les institutions sociales privées et communales. Ces dernières sont contraintes à se substituer à l'action du canton. Elles supportent un report de charge important, allié à un transfert de compétences et, pour une partie d'entre elles, à une réorientation de leur offre ainsi qu'à une augmentation de leurs dépenses. Le phénomène en cours n'est ni plus ni moins que la manifestation d'un processus de sous-traitance non négociée et non rémunérée de certaines tâches incombant au Canton, sinon le reflet de la mise en œuvre

d'une privatisation larvée de certaines prestations, dont le Canton ne peut, ou ne veut plus, assumer la charge. Par ailleurs, la part grandissante des fonds privés mobilisés au profit des usagers, que ce soit dans les services sociaux privés, assez naturellement, mais surtout dans le service social communal et à l'Hospice général, soulève, d'une part, la question de l'insuffisance des fonds publics mobilisés et, d'autre part, la question du contrôle démocratique sur les institutions et les prestations prévues par les lois étudiées. Cette tendance marquée au recours à des fonds privés, à l'inverse de l'application des droits des personnes, induit une forme de retour à une dynamique caritative, dont les critères d'attribution demeurent souvent opaques et subjectifs, et à tout le moins non justiciables.

Un manque de moyens à pallier

Il n'est pas admissible, dans un État de droit, que les organes chargés de l'exécution des lois n'aient pas les moyens de les mettre en œuvre. Les prestations offertes par les institutions ou services couverts par notre champ d'étude ne doivent pas être délivrées en fonction des moyens financiers de l'État, manifestement voués à d'autres priorités, mais en fonction des textes légaux approuvés démocratiquement et des engagements qu'ils impliquent. De plus, la prise en charge d'une partie de la mission de l'Hospice général par des services sociaux privés ou communaux est non conforme à la volonté du législateur. Ce transfert de charges contrevient à l'article 3, alinéa 1, de la LIASI, qui consacre l'Hospice comme organe d'exécution de la LIASI. Il semble donc urgent d'adapter la subvention de fonctionnement de l'Hospice général, sans quoi, la qualité de la prise en charge des usagers est appelée à poursuivre sa dégradation. Les moyens nécessaires à l'application de la loi doivent, conformément à l'article 215, alinéa 3, de la Constitution cantonale et à l'article 7 de la Loi sur l'Hospice général (LHG), être octroyé à l'Hospice général par le Canton afin qu'il ait «*les moyens d'accomplir ses tâches*». À noter ici qu'une solution visant à désigner d'autres organes d'exécution, ce qui est possible au sens de l'article 3, alinéa 3, de la LIASI, ne représenterait en aucun cas une solution satisfaisante au problème de surcharge de l'Hospice générateur de transfert de charge sur les services sociaux privés et communaux. Une telle décision constituerait la consécration de la fragmentation de l'intervention sociale qui, en plus d'amputer le sens du travail social pour les collaborateurs et de se révéler au final très certainement plus coûteuse pour la collectivité, serait contradictoire avec une nécessité de prise en charge globale de la personne, nécessité rappelée à maintes reprises dans ce rapport, autant par les usagers que par les professionnels du social.

Les principales autres problématiques mises en évidence

Outre la mise en évidence des thématiques susmentionnées, nous passerons plus rapidement sur une série d'autres aspects plus factuels soulevés dans le présent rapport.

Concernant la LIASI

Le stage d'évaluation de la distance à l'emploi ainsi que les longs délais d'attente ont été passablement critiqués, que ce soit par les usagers ou les professionnels du social. Les mesures d'insertion proposées par l'Hospice, notamment les AdR, ont été remises en question en ce qui concerne leur caractère peu formateur ou certifiant et de par le fait qu'elles représentent un travail gratuit. Enfin, une application inégale de la LIASI par le SRP et par l'Hospice a également été pointée du doigt.

Concernant la LMC

Quant à la LMC, et cela vaut également pour la LIASI, l'inadéquation des mesures proposées aux compétences, aux parcours et aux aptitudes des usagers a été relevée à plusieurs reprises. Les autres principaux constats au sujet de la LMC ont porté sur la violence de certaines sanctions, sur la non-pertinence de nombreuses assignations, sur le passage au tout informatique, ainsi que sur le manque de suivi offert aux chômeurs par les conseillers.

Concernant les PCFam

Les délais important dans le traitement des dossiers et les erreurs de calcul ont été soulevés de part et d'autre. Le calcul annuel des prestations aggrave cette situation, empêchant une adaptation systématique à la situation de l'usager. De plus, cette prestation n'est en particulier pas adaptée aux personnes ayant des revenus variables. La non-pertinence du gain hypothétique a également été soulevée. Cette disposition, qui se veut incitative, enferme les personnes dans une logique contradictoire. Un revenu virtuel est pris en compte alors qu'on n'aide pas les usagers à modifier leur situation professionnelle pour leur permettre d'acquérir une indépendance financière ou de diminuer, ou supprimer, l'effet du gain hypothétique. De plus, les personnes aux PCFam n'ont pas accès aux diverses mesures d'insertion. Toujours en matière de PCFam, la complexité de la constitution des dossiers a été particulièrement mise en évidence, autant par les usagers que par les professionnels œuvrant dans des services privés ou communaux, qui assument actuellement la charge de cet accompagnement. Finalement, une application inégale de la LIASI par le SPC et par l'Hospice a également été soulignée.

Concernant le non-recours

Un manque d'information quant aux droits des personnes dans les trois institutions étudiées a été observé dans plusieurs cas. La question du non-recours des personnes possédant certains types de titres de séjour par peur de ne pas voir leur permis renouvelés a été particulièrement soulignée par les professionnels du social ainsi que par une usagère.

Concernant le vécu par les usagers

Enfin, il est important de rappeler que derrière nos observations se joue la réalité de personnes plongées dans une grande précarité et endurant d'importantes souffrances, dues en partie à leur sentiment d'exclusion sociale mais également à la violence institutionnelle qu'elles subissent, décrite autant par les usagers que par les professionnels du social.

Pour plus de détails sur les observations réalisées nous vous redirigeons vers les chapitres 7 et 8 du présent rapport. De plus, le chapitre 9 apporte des propositions, basées sur les deux chapitres ci-dessus, qui ont pour but de remédier aux problèmes soulevés par les usagers et les professionnels du social. Ces dernières viennent s'ajouter aux propositions formulées lors de nos deux derniers rapports d'observation, dont vous trouverez les principales en annexe 11. Les différentes propositions faites par l'OASI dans ses trois rapports viennent s'ajouter à des propositions concernant la LIASI formulées dans un rapport de la Cour des comptes ainsi que dans les deux rapports Evaluanda dont les références figurent dans la bibliographie du présent rapport.

Repenser l'aide sociale, réguler le marché du travail

Si l'OASI s'est donné pour mission d'observer les institutions cantonales délivrant des prestations en relation avec le travail ou son absence, notre observatoire se permet ici de conclure son Rapport d'observation 2016 sur une note plus globale. Tels que présentées dans ce travail, nos diverses propositions ont pour but d'améliorer le système en place en réformant les lois et en donnant les moyens aux institutions de les appliquer. Ces propositions visent donc à apporter des remèdes à la problématique de la prise en charge de la précarité. Toutefois, il est important d'être conscient que si nos remèdes permettent de pallier, en partie, les conséquences néfastes de la génération de précarité par le marché du travail dans son état actuel, ils n'apportent en aucun cas une réponse aux causes de la pauvreté.

Un système d'aides sociales inadapté

A la fin de ce rapport, il apparaît donc que l'aide sociale au sens large nécessite d'être repensée en divers points étant donné que les politiques sociales, en dépit de leur vocation, ne parviennent plus toujours à corriger, atténuer ou réguler les effets négatifs du contexte économique et social pesant sur les parcours de vie de certains habitants du canton. En effet, les lois en vigueur ne permettent plus de répondre réellement aux besoins des personnes précarisées au sens de l'article 213 de la Constitution cantonale (annexe 3) et de l'article 12 de la Constitution fédérale (annexe 2). De plus, le contexte a passablement évolué ces dernières années. Alors que la prise en charge par les autres institutions sociales étatiques va en déclinant, l'aide sociale devient de plus en plus pérenne. L'aide sociale, pas praticable financièrement sur le long terme, n'a pourtant pas pour vocation à être durable. Cette réalité, alliée à celle d'un marché du travail toujours plus compétitif, enferme un nombre toujours plus important d'individus dans le système de l'aide sociale, accentuant l'exclusion sociale de laquelle ils sont victimes et les contraignant à vivre dans l'indigence avec, pour seul horizon, l'arrivée à l'âge de la retraite.

Cesser de se tromper de cible

L'augmentation des coûts du social, son doublement en dix ans en ce qui concerne l'aide sociale à Genève, amène logiquement à envisager des solutions afin de les maîtriser. Il s'agit là de ne pas se tromper de cible en visant les usagers, en criminalisant la pauvreté. C'est pourtant la voie qui est actuellement privilégiée par le politique, comme nous le montre, notamment, la modification récente de l'article 148a du code pénal touchant les personnes ayant indûment perçu des prestations sociales. Au contraire, corriger les imperfections du marché du travail, qui cause la précarité générant le recours à l'assistance, semble être un choix plus efficace et durable. En effet, au lieu d'élaborer des politiques visant à contraindre des chômeurs à accepter certaines offres d'emploi, à «responsabiliser» ces derniers en leur imposant un doublement du nombre des recherches d'emplois qu'ils doivent effectuer sur un marché du travail saturé, à mettre en place un système sanctionnant les personnes à l'aide sociale pour une situation de laquelle ils ne sont pas responsables ou encore à restreindre l'accès aux prestations afin d'endiguer la recrudescence des coûts de l'aide sociale au sens large sans apporter de réponse aux causes de cette augmentation, le législateur devrait se consacrer à apporter des réponses structurelles à des phénomènes qui sont structurels, afin de voir la précarité, qui génère la demande en matière de prestations sociales, durablement diminuer. À la lumière de ce qui a été présenté dans la partie consacrée à la littérature scientifique, il semble que les politiques d'activation, qui sont potentiellement génératrices de précarité, ne représentent pas une réponse adaptée en matière de lutte contre la pauvreté. De plus, la subvention au marché du travail précaire, à travers les PCFam dans certains cas, mérite également d'être repensée. Il va sans dire que cette réflexion doit être menée parallèlement à la mise en place de politiques régulant la rémunération du travail.

S'attaquer aux véritables problèmes

Dès lors, il apparaît que les lois régissant les aides sociales, tout comme l'organisation des institutions qui les appliquent, méritent d'être revues. Il est nécessaire de repenser l'aide sociale au sens large et de lui donner les moyens nécessaires de remplir sa mission. Seules des réponses politiques, macroéconomiques, telles des mesures visant à la régulation du marché du logement et de celui du travail, en s'assurant notamment que les revenus du travail permettent de couvrir les besoins des ménages, permettront de s'attaquer réellement et durablement au phénomène de la pauvreté et, par là même, d'endiguer l'augmentation du recours aux prestations sociales, phénomène générateur de charges supplémentaires pour les collectivités publiques.

Tenir compte des conclusions du Rapport sur la pauvreté

Sans une prise de conscience rapide à ce sujet, sans un «*changement de cap*», divers indicateurs laissent penser que l'aide sociale va devenir une réponse toujours plus courante à l'augmentation des inégalités et à la précarisation d'une frange grandissante de la population. Ce constat, basé sur les documents sur lesquels nous nous sommes appuyés dans l'élaboration de notre partie contextuelle, est manifestement également partagé par les services de l'État, notamment le DEAS qui, dans la conclusion d'un rapport²⁵ présenté au gouvernement puis aux députés en 2016, affirme ce que suit :

«Si la présente étude confirme que le travail peut être un rempart contre la pauvreté et la précarité (...), elle rappelle néanmoins qu'un emploi, même à plein temps, ne protège pas nécessairement du risque de pauvreté, et souligne que la pauvreté laborieuse est un phénomène présent à Genève, qui est vraisemblablement appelé à augmenter dans les années à venir. À ce propos, l'accroissement des inégalités salariales démontré par plusieurs indicateurs, s'il devait se poursuivre, occasionnerait une augmentation du nombre de personnes se situant en dessous du seuil de risque de pauvreté, et probablement aussi des personnes ayant recours à des prestations sociales d'assistance. Il faut donc conclure qu'en l'absence d'un changement de cap dans les politiques salariales, l'intervention de l'État pour remédier à la faiblesse des revenus du travail sera appelée à augmenter, faisant dans les faits peser sur les finances publiques une insuffisance découlant de l'évolution du marché du travail.

L'on peut même aller plus loin, en admettant la nécessité de lutter contre le désengagement des employeurs, dont l'insuffisance des salaires versés est comblée par les diverses prestations sociales délivrées par l'État, notamment les PCFam. (...) L'aide sociale, en tant que relation d'assistance, devrait dans l'absolu correspondre à une phase de transition. Or, sans action de l'État ciblée sur les corollaires à une sortie de l'aide sociale – à savoir, notamment, l'accès à un logement à prix décent, un salaire suffisant pour couvrir les charges du ménage et des primes d'assurance maladie dont le coût n'engendre pas des inégalités dans l'accès aux soins – l'on peut non seulement s'attendre à une augmentation du nombre de personnes à l'aide sociale, mais en plus à une prolongation de la durée de la relation d'assistance.»

Des mesures visant à endiguer la précarisation d'une part toujours plus importante de la population et à dispenser des aides sociales correspondant aux besoins des usagers doivent impérativement être prises. Il y va de la cohésion sociale dans le canton. Le gouvernement et les élus ont toutes les cartes en main afin de lutter contre la précarisation et l'augmentation des coûts sociaux qui en résulte. Il ne leur reste plus qu'à s'extraire de la logique à court terme qui prévaut actuellement et à admettre que les réformes et investissements d'aujourd'hui permettront les économies de demain.

²⁵ RD 01155

13. Bibliographie

Littérature scientifique

BRODKIN E. (2011). Policy-work: street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration and Research Theory*, 21, 253-77.

CATTACIN Sandro et al. (2005). Workfare, citoyenneté et exclusion sociale. Droits fondamentaux et citoyenneté – Une citoyenneté fragmentée, limitée, illusoire? Montréal: Edition Themis, pp. 364-383.

CRETTAZ E., Jankowski T., Priester T., Ruch T. & Schweizer L. (2009). Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté. Concepts et résultats. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.

HÜMBELIN Oliver (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden. Universität Bern.

LEU Robert E., BURRI Stefan & PREISTER Tom (1997). Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Bern: Paul Haupt.

PECK J. & THEODORE N. (2000). 'Work first': workfare and the regulation of contingent labour markets. *Cambridge Journal of Economics*, 24, 119-38.

STUDER Matthias, HADZIABDIC Sinisa & RITSCHARD Gilbert (2015). Analyse des trajectoires des chômeurs en fin de droit dans le canton de Genève. Genève: UNIGE, SDS.

Évaluations, rapports et articles

Cour des Comptes (2015). Évaluation de la politique publique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit, rapport N° 87. Genève

MABILLARD Jérôme & ZELLWEGER Eric (2014). Dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI. Genève: Evaluanda.

KAUFMANN Agnès & ZELLWEGER Eric (2016). Dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI, Évaluation des effets de la loi, Rapport final du 22 avril 2016. Genève: Evaluanda.

SIMON Sophie. Le stage forcé des chômeurs genevois. *Tribune de Genève*, 13.01.2016.

BUDRY Eric. L'Hospice n'a plus les moyens de travailler comme avant. *Tribune de Genève*, 11.06.2016.

OFAS (2015). Rapport social statistique. Berne.

Rapports d'activité, rapports annuels, rapports financiers et bilans sociaux de l'Hospice général.

Rapports d'observation 2014 et 2015 de l'OASI .

Textes officiels

République et canton de Genève. Loi en matière de chômage du 11 novembre 1983 (J 2 20, LMC) et son règlement d'application (RMC)

République et canton de Genève. Loi sur les prestations complémentaires cantonales du 25 octobre 1968 (J 4 25, LPCC) et son règlement d'application (RPCFam)

République et canton de Genève. Loi sur l'insertion et l'aide sociale du 22 mars 2007 (J 4 04, LIASI) et son règlement d'application (RIASI)

République et canton de Genève. Votation cantonale, 27 novembre 2011. Chancellerie d'État, Service des votations et élections. Brochure informative

République et canton de Genève. Projet de loi modifiant la loi en matière de chômage (LMC), 13 janvier 2016. Allocations de retour en emploi (PL 11804)

République et canton de Genève. Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la pauvreté à Genève, 24 août 2016 (RD 1155)

République et canton de Genève. Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil sur la loi 10599 modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) renommée loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI), entrée en vigueur le 1^{er} février 2012, 25 mai 2016 (RD 1146)

République et canton de Genève. Rapport de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État approuvant le rapport de gestion de l'Hospice général pour l'année 2015, 6 juin 2016 (PL 11893 A)

République et canton de Genève. Rapport de la Commission des pétitions chargée d'étudier la pétition «*Non aux suppressions de postes et licenciements! Oui à l'octroi de moyens suffisants pour faire face à l'augmentation des demandes!*», 17 août 2016 (P 1972 A)

Sites Internet

www.hospicegeneral.ch/

www.ge.ch/

14. Annexes

1) Les articles 1, 2 et 5 de la LIASI

Art.1 Buts

¹ La présente loi a pour but de prévenir l'exclusion sociale et d'aider les personnes qui en souffrent à se réinsérer dans un environnement social et professionnel.

² À ces titres, elle vise à soutenir les efforts des bénéficiaires de la loi à se réinsérer sur le marché du travail et dans la vie sociale en général. Elle vise aussi à garantir à ceux qui se trouvent dans la détresse matérielle et morale des conditions d'existence conformes à la dignité humaine.

³ Garant de la cohésion sociale, l'État s'engage à réaliser ces objectifs sociaux. Dans l'élaboration et la mise en œuvre des mesures requises, il veille notamment à ce que les ressources de la personne, celles de son entourage et de la communauté soient mobilisées et s'assure que les organes d'exécution de la présente loi développent et renforcent une collaboration interinstitutionnelle.

⁴ La prestation d'aide financière a pour objectif la réinsertion sociale et économique des bénéficiaires.

Art. 2 Prestations

Les prestations de l'aide sociale individuelle sont les suivantes :

- a) accompagnement social;
- b) prestations financières;
- c) insertion professionnelle.

Art. 3 Organes d'exécution

¹ L'Hospice général est l'organe d'exécution de la présente loi sous la surveillance du département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé (ci-après : département).

² Le service des prestations complémentaires gère et verse les prestations d'aide sociale pour les personnes :

- a) en âge AVS;
- b) au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité, au sens de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, du 19 juin 1959;
- c) au bénéfice de prestations complémentaires familiales.

³ Le département peut désigner d'autres organes d'exécution.

Art. 5 Principes

¹ Peuvent bénéficier d'un accompagnement social toutes les personnes majeures qui le demandent.

² L'accompagnement social comprend notamment la prévention, l'information sociale, l'orientation et le conseil.

2) L'article 12 de la Constitution fédérale

Art. 12 Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse

Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

3) Divers articles de la Constitution cantonale

Art. 39 Droit à un niveau de vie suffisant

¹ Toute personne a droit à la couverture de ses besoins vitaux afin de favoriser son intégration sociale et professionnelle.

² Toute personne a droit aux soins et à l'assistance personnelle nécessaires en raison de son état de santé, de son âge ou d'une déficience.

Section 12 Action sociale

Art. 212 Principes

¹ L'État prend soin des personnes dans le besoin.

² Il encourage la prévoyance et l'entraide, combat les causes de la pauvreté et prévient les situations de détresse sociale.

³ Il veille à l'intégration des personnes vulnérables.

Art. 213 Aide sociale

¹ L'aide sociale est destinée aux personnes qui ont des difficultés ou sont dépourvues des moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins vitaux et personnels.

² Elle est subsidiaire aux autres prestations sociales fédérales, cantonales ou communales et à celles des assurances sociales.

³ L'État met en œuvre l'action et l'aide sociales en collaboration avec les institutions publiques et privées.

Art. 214 Hospice général

¹ L'Hospice général est un établissement autonome de droit public.

² Il est chargé de l'aide sociale, notamment l'aide financière, l'accompagnement et la réinsertion. La loi peut lui conférer d'autres tâches.

Art. 215 Financement

¹ L'Hospice général conserve ses biens, lesquels demeurent séparés de ceux du canton et ne peuvent être détournés de leur destination.

² Les revenus de ses biens et ses autres ressources servent à l'exécution de ses tâches.

³ Le canton garantit les prestations de l'Hospice général. Il lui donne les moyens d'accomplir ses tâches et couvre ses excédents de charges par un crédit porté chaque année au budget cantonal.

4) Le matériel de communication de l'OASI

Vous avez une

EXPÉRIENCE

positive ou négative
à partager en matière
de fin de droit de chômage,
d'aide sociale,
de mesures de réinsertion
ou de prestations
complémentaires familiales ?



L'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion, **organisme indépendant**, récolte des témoignages de façon **anonyme et confidentielle** afin de rédiger un rapport visant à faire remonter les expériences du terrain jusqu'aux responsables politiques et aux citoyen-ne-s.

Contactez-nous !

> par courriel : observatoire.oasi@gmail.com

> par téléphone : **078 607 74 00**



L'OASI a besoin de vous !



> L'OASI ?

C'est l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion, organisme indépendant créé en 2014 par douze organisations genevoises, suite à l'introduction de la LIASI. **Sur la base de témoignages confidentiels et anonymes** de chômeurs-euses en fin de droit, de personnes bénéficiant de l'aide sociale, de mesures de réinsertion ou de prestations complémentaires familiales, **nous nous consacrons à la rédaction d'un rapport d'observation annuel** afin de mesurer les effets de ces lois et de faire remonter les expériences du terrain jusqu'aux responsables politiques et aux citoyen-ne-s.

> VOTRE CONTRIBUTION EST ESSENTIELLE

En orientant vers l'OASI toute personne désirant partager confidentiellement son expérience, vous contribuez à mettre en lumière le vécu des usager-ère-s. Merci de nous faire parvenir les coordonnées des potentiel-le-s intéressé-e-s **par courriel (observatoire.oasi@gmail.com) ou par téléphone au 078 607 74 00**. Vous pouvez également remettre aux personnes en question le talon détachable ci-dessous.

Les rapports 2014 et 2015 sont disponibles sur www.cgas.ch/OASI.

Talon à remettre aux personnes intéressées

Vous avez une expérience, positive ou négative, à partager en matière de fin de droit de chômage, d'aide sociale, de mesures d'insertion ou de prestations complémentaires familiales ?

L'OASI récolte des témoignages de façon anonyme et confidentielle afin de rédiger un rapport d'observation visant à faire remonter les expériences du terrain jusqu'aux responsables politiques et aux citoyen-ne-s.

CONTACTEZ-NOUS : Par courriel : observatoire.oasi@gmail.com
Par téléphone : **078 607 74 00**

5) La fiche de renseignements individuels

Observatoire OASI <i>LJASI, LMC, LPCC, RPCFam</i>	Ne pas remplir cette partie qui sera complétée par l'observatoire
Fiche de suivi Chapeau	Titre spécifique de la fiche
Mots-clés	

Fiche de suivi à remplir

Personne concernée (prénom d'emprunt):				
Sexe	Mois et Année de naissance	Situation familiale Couple? Enfants?	Scolarité et formation (CFC, HES, UNI)	Nationalité / Type de permis
Fin de droit chômage		Aide sociale	Pas de droit à l'aide sociale / l'aide sociale n'est pas demandée	

Questions soulevées:

Chronologie:

Description du cas:

Perception et vécu subjectif de la personne concernée:

Adressé(e) par :

Nom de la personne qui a rempli la fiche (facultatif):

Date:

Documents utilisés pour remplir la fiche:

6) Le guide d'entretien utilisé pour la partie sur les acteurs du social

Guide d'entretien type (légères modifications pour chaque entretien)

Informations concernant le consentement et la garantie d'anonymat

Questions personnelles

Depuis combien de temps travaillez-vous dans le domaine du social?

Depuis combien de temps occupez-vous votre fonction actuelle?

Etes-vous engagé dans un parti politique ou dans une association en lien avec le chômage où l'aide sociale?

Problématiques soulevées par l'application de la LIASI, de la LMC et de la LPCC

Comment percevez-vous l'évolution dans le domaine du social depuis l'adoption et l'entrée en vigueur de la LIASI ainsi que l'introduction des PCFam?

Quels sont, selon vous, les avantages et désavantages des différents changements ci-dessous?

- fin du RMCAS
- diminution du supplément d'intégration (CASI)
- renvoi de chômeurs en fin de droit à l'HG
- création du stage d'évaluation de la distance à l'emploi
- création du SRP
- introduction des PCFam
- accès aux mesures d'insertion pour les bénéficiaires de l'aide sociale (EDS-ARE-AFO-MMT...)
- Autres?

Selon vous, les objectifs en matière d'insertion de la LIASI sont-ils remplis?

- Professionnelle
- Sociale

Selon vous, la prise en charge de la réinsertion des personnes sans emploi s'est-elle améliorée ou détériorée?

Selon vous, les objectifs de la LIASI en matière d'accompagnement social sont-ils remplis par les institutions responsables de l'application de la loi ?

Selon vous, la proportion de personnes non prises en charge par l'HG a-t-elle varié?

Selon vous, les évolutions susmentionnées ont-elles eu un effet sur le non-recours?

Avez-vous observé des changements en matière de durée de la prise en charge des usagers de l'Hospice, du SPC ou de l'OCE qui fréquentent également votre institution?

Avez-vous observé une évolution en matière de suivi, de fréquence des rendez-vous, à l'Hospice ou à l'OCE, pour les usagers qui fréquentent également votre institution?

Avez-vous observé des modifications dans les prestations financières octroyées aux usagers de l'Hospice, du SPC ou de l'OCE qui fréquentent également votre institution?

Avez-vous observé des modifications dans les prestations non financières octroyées aux usagers de l'Hospice, du SPC ou de l'OCE qui fréquentent également votre institution?

Avez-vous observé des modifications dans les prestations financières octroyées aux usagers de l'Hospice, du SPC ou de l'OCE qui fréquentent également votre institution?

Avez-vous observé des modifications dans les prestations non financières octroyées aux usagers de l'Hospice, du SPC ou de l'OCE qui fréquentent également votre institution?

Avez-vous observé des modifications en matière d'incitations et sanctions des usagers de l'Hospice, du SPC ou de l'OCE qui fréquentent également votre institution?

Avez-vous observé des modifications en matière de contrôle des usagers de l'Hospice, du SPC ou de l'OCE qui fréquentent également votre institution?

Avez-vous observé une évolution de la situation psycho-sociale des collaborateurs de l'Hospice, du SPC ou de l'OCE avec lesquels vous avez des contacts dans le cadre de votre activité?

Avez-vous observé une évolution en matière de contrôle des collaborateurs de l'Hospice, du SPC ou de l'OCE avec lesquels vous avez des contacts dans le cadre de votre activité?

Effets sur l'institution interrogée

Avez-vous entrepris des restructurations dans votre institution ces dernières années? Si oui, lesquelles?

Le champ de compétences de votre institution a-t-il évolué ces dernières années? Si oui, dans quel sens?

Est-ce que de nouveaux besoins sont apparus en matière de personnel, de prestations ou de ressources? De nouvelles charges sont-elles apparues?

Si oui, comment vous êtes-vous adaptés à la variation des charges?

Ces nouvelles charges représentent-elles un obstacle à l'accès aux prestations?

Une variation du volume de travail s'est-elle faite ressentir?

Le nombre de demandes adressées à votre institution a-t-il varié?

Avez-vous modifié votre politique en matière de durée de la prise en charge de vos usagers?

Avez-vous modifié votre politique en matière de suivi, de fréquence des rendez-vous?

Avez-vous modifié votre politique en matière de prestations financières octroyées à vos usagers?

Avez-vous modifié votre politique en matière de prestations non financières octroyées à vos usagers?

Avez-vous modifié votre politique en matière d'incitations et sanctions des usagers?

Avez-vous modifié votre politique en matière de contrôle de vos usagers?

Avez-vous observé une évolution de la situation financière de vos usagers?

Avez-vous observé une évolution de la situation psycho-sociale de vos usagers?

Avez-vous observé une évolution de la situation psycho-sociale des collaborateurs de votre institution?

Avez-vous observé une évolution en matière de contrôle des collaborateurs de votre institution?

Propositions d'améliorations des lois en vigueur, dans quels domaines?

Avez-vous des remarques concernant l'entretien?

7) Disposition PC AVS-AI

108 de 261

3482.03 Aucun revenu hypothétique n'est toutefois pris en compte si le conjoint non invalide peut faire valoir l'une ou l'autre des conditions suivantes:

- malgré tous ses efforts, il ne trouve aucun emploi.
Cette hypothèse peut être considérée comme réalisée lorsqu'il s'est adressé à un ORP et prouve que ses recherches d'emploi sont suffisantes qualitativement et quantitativement;
- lorsqu'il touche des allocations de chômage;¹⁵³
- sans l'aide et les soins qu'il apporte à son conjoint au bénéfice de PC, celui-ci devrait être placé dans un home.

La tenue du ménage en faveur du conjoint ou des enfants ne permet toutefois pas de renoncer à la prise en compte d'un revenu hypothétique.

3482.04 Pour le revenu hypothétique à prendre en compte, les organes PC se réfèrent aux tables de l' «Enquête suisse sur la structure des salaires». Ce faisant, il s'agit de salaires bruts.¹⁵⁴ Afin de fixer le montant, on tiendra compte des conditions personnelles telles que l'âge, l'état de santé, les connaissances linguistiques, la formation professionnelle, l'activité exercée précédemment, la durée d'inactivité, ou les obligations familiales (enfants en bas âge p. ex.).

Du revenu brut ainsi fixé, on déduit les cotisations obligatoires dues aux assurances sociales de la Confédération (AVS, AI, APG, AC, AF, AA)¹⁵⁵ et le cas échéant les frais de garde des enfants au sens du n° 3421.04. Du revenu net ainsi obtenu, il faut déduire le montant non imputable selon le n° 3421.04, le solde étant pris en compte pour les deux tiers. Le montant global de la franchise doit être pris en compte intégralement même si le revenu hypothétique n'est pris en compte que pendant une partie seulement de l'année déterminante pour le calcul de la PC.

¹⁵³ ATF du 6 août 1992, P 54/91

¹⁵⁴ ATF 134 V 53ss

¹⁵⁵ à consulter sous <http://www.ahv-iv.info/andere/00134/00225/index.html?lang=de>

8) La brochure concernant les votations du 27 novembre 2011

OBJET N° 4

COMMENTAIRE DES AUTORITÉS

Loi modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI)
(J 4 04 - 10599), du 11 février 2011

Objectifs de la loi

Un mot, mais il est essentiel. Le 11 février 2011, le Grand Conseil modifiait la loi sur l'aide sociale individuelle, en la rebaptisant « loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle ». Un seul mot qui dit toute l'ambition de cette loi : renforcer l'aide à la réinsertion des personnes à l'aide sociale et des chômeurs en fin de droit.

Remplacer le RMCAS par un système plus efficace

Le revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) a été introduit en 1995. Destiné aux chômeurs en fin de droit sans ressources, il leur garantissait les revenus de l'assistance publique, en échange de contre-prestations. Contrairement à l'assistance, les montants perçus au RMCAS n'étaient pas remboursables, ce qui évitait que le chômeur constitue une dette pouvant faire obstacle à sa réinsertion.

Dès 2002, cette « dette d'assistance » a été supprimée pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale. L'une des principales raisons d'être du RMCAS a donc disparu. Quant à son bilan social, toutes les études ont démontré que ce dispositif n'atteignait pas, en termes d'insertion, les objectifs qu'on pouvait en attendre.

Investir 20 millions pour l'insertion

La nouvelle loi veut remplacer le RMCAS par un dispositif plus efficace et investir 20 millions dans des mesures de réinsertion détaillées ci-dessous (art. 42 C). Son but : réinsérer plus de gens, plus vite.

38

Nouveauté : le stage d'évaluation

Avec la nouvelle loi, chaque personne ouvrant un droit à l'aide sociale effectuera un stage d'évaluation (art. 42B et 42F). Sur 4 semaines en principe, ce stage permettra de mettre en œuvre un plan d'insertion individualisé.

Certains se trouveront dans une situation personnelle trop difficile pour envisager à court terme un retour à l'emploi. Ils pourront se concentrer sur leur réinsertion sociale et refaire un stage lorsque leur situation se sera améliorée. Les autres pourront immédiatement mettre en œuvre un plan d'insertion, en bénéficiant d'une large palette de prestations.

Nouveauté : l'allocation de retour en emploi (ARE)

L'ARE est un puissant outil de réinsertion pour les chômeurs en fin de droit. Pour favoriser leur engagement, l'Etat assume jusqu'à 50% du salaire pendant 1 an (2 ans dès 55 ans). Entre 2008 et juin 2011, plus de 1'600 personnes ont retrouvé un emploi grâce à l'ARE. Aujourd'hui, les personnes inscrites au RMCAS ou à l'aide sociale n'ont pas accès à l'ARE. La nouvelle loi leur ouvre cette possibilité.

Nouveauté : les emplois de solidarité (EdS)

L'EdS est réservé à des chômeurs en plus grande difficulté (qualifications désuètes, rupture du lien social, etc.). L'EdS est un véritable emploi, en partie financé par l'Etat, auprès d'une institution à but non lucratif. Entre 2008 et juin 2011, près de 800 chômeurs en fin de droit en ont bénéficié. Les EdS sont actifs dans l'aide aux personnes âgées, la garde d'enfants, l'environnement, etc. Souvent, l'EdS permet à un chômeur proche de la retraite de finir dignement sa carrière. Aujourd'hui, les personnes inscrites au RMCAS ou à l'aide sociale n'ont pas accès aux EdS. La nouvelle loi leur ouvre cette possibilité.

Nouveauté : l'allocation de formation (AFO)

L'AFO permettra à toute personne inscrite à l'aide sociale, sans formation, ou devant adapter sa formation de base, d'accéder à un apprentissage. Le canton financera la différence entre le salaire d'apprenti et le salaire usuel de la profession, pendant 4 ans au maximum (art. 6F loi en matière de chômage), à concurrence de 3'500 F mensuels.

OBJET N° 4

Des revenus égaux ou supérieurs pour tous

La nouvelle loi ne réduit pas les revenus de l'aide sociale. Les personnes au RMCAS au jour de l'entrée en vigueur de la loi continueront de bénéficier de ces revenus, légèrement supérieurs à l'aide sociale, pendant trois ans, si elles ne retrouvent pas un emploi (art. 60, al. 3 à 12). Au-delà, elles percevront l'aide sociale.

Pour les personnes à l'aide sociale, l'Etat augmentera les plafonds admis pour les loyers, améliorant ainsi leur situation générale.

En finir avec des contre-prestations souvent dévalorisantes et sans effet d'insertion

Aujourd'hui, les bénéficiaires du RMCAS doivent fournir des contre-prestations. En principe, il s'agit d'activités à raison de 20h par semaine auprès de l'Etat ou d'associations sans but lucratif. Ce système a des effets pervers. Les contre-prestataires RMCAS se sentent parfois dévalorisés par rapport à des collègues mieux payés. En outre, ces contre-prestations n'ont pas toujours le caractère formateur et « insérant » qu'on est en droit d'en attendre. Enfin, dans la réalité, de nombreux bénéficiaires du RMCAS n'effectuent pas ces contre-prestations. Dans d'autres, les contre-prestations sont très éloignées du marché du travail.

Avec la nouvelle loi, ces personnes ne seront plus soumises à ce régime. Elles pourront se concentrer sur leurs difficultés d'insertion. Elles pourront fournir des contre-prestations, mais dans le cadre d'un contrat individuel d'aide sociale, avec des objectifs ciblés sur leurs aptitudes et leurs besoins. Une fois leur situation stabilisée, elles pourront profiter de prestations de suivi individualisé et espérer accéder à de véritables emplois.

Point de vue de la minorité du Grand Conseil

La minorité du Grand Conseil estime être parvenue à améliorer le projet de loi en inscrivant la garantie, pour l'Hospice général, de disposer des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Elle a aussi obtenu que l'Etat s'engage à augmenter les plafonds admis pour la prise en charge des loyers, améliorant ainsi la situation de nombreuses personnes à l'aide sociale.

40

La minorité reproche en revanche à cette loi de supprimer le RMCAS sans offrir une réflexion plus profonde sur le marché du travail. Pour elle, ce projet de loi impose une vision culpabilisante des chômeurs. Au lieu de pousser les chômeurs à s'adapter à un monde du travail dominé par une vision mercantile, la minorité souhaiterait que l'on adapte l'économie aux aptitudes des chômeurs. La minorité craint aussi que la suppression du RMCAS crée des inégalités et pousse davantage de personnes à la mendicité, la criminalisation de cette mendicité les conduisant finalement à la prison. Elle voit dans ce projet la destruction d'un filet social aux mailles toujours plus larges.

Point de vue du Conseil d'Etat

Pour le Conseil d'Etat, la nouvelle loi supprime des injustices et renforce les chances d'insertion. Elle investit 20 millions pour offrir aux bénéficiaires de l'aide sociale des prestations qui leur sont aujourd'hui inaccessibles. Son but : réinsérer plus de personnes, et plus vite.

La loi 10599 a été adoptée par le Grand Conseil lors de sa séance du 11 février 2011, par 71 oui contre 18 non et 6 abstentions.

Voilà les raisons pour lesquelles, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat invitent les citoyens et les citoyennes à voter OUI le 27 novembre prochain.

9) Conclusion du rapport sur la pauvreté, septembre 2016

67/78

RD 1155

5. CONCLUSION

Le 15 mai 2013, le Conseil fédéral a adopté le concept du *Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté* pour la période de 2014 à 2018⁶³. Le but de ce programme est de contribuer à la prévention et à la lutte contre la pauvreté en soutenant les acteurs cantonaux, communaux et privés dans leurs efforts en la matière. Le programme concentre ses activités sur quatre champs d'action: "chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes", "intégration sociale et professionnelle", "conditions de vie" et "mesures de l'efficacité et monitoring".

Le premier volet du programme, qui sera évalué à mi-chemin et à sa fin en 2018 avec la rédaction d'un rapport à l'intention du Conseil fédéral pour décider des suites utiles, a pour objectif d'élaborer des bases de travail spécifiques, d'évaluer les mesures existantes et d'identifier et de promouvoir les bonnes pratiques. En d'autres termes, ce programme prend aujourd'hui la forme d'une entrée en matière soutenant des projets spécifiques et analysant les mesures mises en place aux niveaux cantonal et communal. Des options précises sur les interventions ciblées en la matière à privilégier ne sont pas formulées à ce jour, laissant aux cantons le rôle d'identifier les priorités et de mettre en œuvre les mesures nécessaires.

Le canton de Genève dispose d'un **dispositif de prestations sociales**, dont les principales sont notamment mentionnées dans la loi sur le revenu déterminant unifié (LRDU), du 19 mai 2005. Il s'agit des prestations suivantes (cf. l'art. 13 LRDU):

- **les subsides de l'assurance-maladie**, en soutien aux personnes et foyers avec un RDU inférieur à un seuil fixé, pour le paiement des primes ;
- **l'avance des pensions alimentaires**, en soutien aux créanciers d'une pension alimentaire lorsque celle-ci n'est pas versée par le débiteur ;
- **les allocations de logement**, pour permettre à des locataires en difficulté financière d'obtenir un subside ;
- **les subventions personnalisées habitations mixtes (HM)**, soit une aide personnalisée versée par l'Etat à un locataire de logement HM ;
- **les prestations complémentaires fédérales à l'AVS et à l'AI**, accordées lorsque les rentes et autres revenus ne couvrent pas les besoins vitaux ;
- **les prestations complémentaires cantonales à l'AVS et à l'AI**, en complément aux prestations complémentaires fédérales ;
- **les bourses et prêts d'études**, soit des aides financières subsidiaires destinées aux personnes en études ou en formation ;
- **les PCFam**, en soutien à la population des travailleurs avec enfants dont le revenu ne suffit pas à couvrir les besoins vitaux du ménage ;
- **l'aide sociale**, qui est accordée aux personnes dont les ressources ne permettent pas de couvrir leurs besoins de base, et qui a pour objectif l'insertion sociale, économique et professionnelle des bénéficiaires.

⁶³La Confédération soutient la lutte contre la pauvreté [en ligne]. Disponible à l'adresse: <http://www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/03331/index.html?lang=fr> [consulté le 09.12.2015]

S'ajoutent à ces prestations les prestations fournies par des fondations et associations subventionnées par l'Etat de Genève, dont l'activité s'inscrit dans les politiques publiques du domaine santé-social. Cela concerne en particulier l'aide et les soins à domicile (IMAD) et la prise en charge des personnes ne pouvant pas vivre à domicile par des institutions spécialisées (établissements médico-sociaux (EMS) et établissements pour personnes handicapées (EPH)), les activités de soutien à la famille, les mesures d'action sociale, et les actions en matière d'asile et de migration. Les mesures de soutien et de conseil en gestion administrative et financière des dettes du Programme Cantonal de Lutte contre le Surendettement (PCLS) font également partie de cette offre.

D'autres prestations sont accordées en fonction du revenu, comme les logements subventionnés, les soins dentaires gratuits ou à prix réduit (notamment par le biais du service dentaire scolaire) ou encore le chèque annuel de formation.

Le dispositif du canton est complété par des prestations communales, notamment en matière d'accueil d'enfants en âge préscolaire, de mesure de soutien social et d'insertion professionnelle.

Ces différents dispositifs et prestations fondent un filet dense qui caractérise la politique cantonale de lutte contre la pauvreté et l'exclusion à Genève et conjuguent mesures d'assistance et d'aide avec soutiens à l'insertion sociale et professionnelle. Il convient à ce propos de rappeler que la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle genevoise (LIASI) met fortement l'accent sur l'insertion professionnelle, et que les emplois de solidarité (EdS) ou les allocations de retour en emploi (ARE) et d'indépendant vont précisément dans ce sens.

Si la présente étude confirme que le travail peut être un rempart contre la pauvreté et la précarité (le taux de risque de pauvreté des actifs avec une forte relation à l'emploi est nettement inférieur à celui de l'ensemble des assujettis au RDU genevois), elle rappelle néanmoins qu'un emploi, même à plein temps, ne protège pas nécessairement du risque de pauvreté, et souligne que la pauvreté laborieuse est un phénomène présent à Genève, qui est vraisemblablement appelé à augmenter dans les années à venir.

À ce propos, l'accroissement des inégalités salariales démontré par plusieurs indicateurs, s'il devait se poursuivre, occasionnerait une augmentation du nombre de personnes se situant en dessous du seuil de risque de pauvreté, et probablement aussi des personnes ayant recours à des prestations sociales d'assistance. Il faut donc conclure qu'en l'absence d'un changement de cap dans les politiques salariales, l'intervention de l'Etat pour remédier à la faiblesse des revenus du travail sera appelée à augmenter, faisant dans les faits peser sur les finances publiques une insuffisance découlant de l'évolution du marché du travail.

L'on peut même aller plus loin, en admettant la nécessité de lutter contre le désengagement des employeurs, dont l'insuffisance des salaires versés est comblée par les diverses prestations sociales délivrées par l'Etat, notamment les PCFam.

À des salaires trop souvent insuffisants s'ajoute à Genève un coût de la vie élevé, observable sur les biens de première nécessité mais aussi et surtout sur les prix du logement ou les coûts de la santé. L'aide sociale, en tant que relation d'assistance, devrait dans l'absolu correspondre à une phase de transition. Or, sans action de l'Etat ciblée sur les corollaires à une sortie de l'aide sociale – à savoir, notamment, l'accès à un logement à prix décent, un salaire suffisant pour couvrir les charges du ménage et des primes d'assurance maladie dont le coût n'engendre pas

des inégalités dans l'accès aux soins – l'on peut non seulement s'attendre à une augmentation du nombre de personnes à l'aide sociale, mais en plus à une prolongation de la durée de la relation d'assistance.

Un autre constat mis en exergue par cette étude est la grande précarité des personnes sans diplôme ou formation achevée, qui rencontrent d'importantes difficultés à s'insérer durablement sur le marché de l'emploi. Le dispositif d'aide sociale, en tant que dernier filet du dispositif, prend en effet en charge un nombre important de personnes qui n'ont pas réussi à entamer, achever ou à faire reconnaître (pour des personnes migrantes) une formation, et qui par cette limitation ne parviennent pas à s'insérer sur le marché du travail, cela en dépit de leurs efforts. Il s'avère que l'absence de formation est un des éléments qui aggrave tous les indicateurs de pauvreté, de précarité, d'aide sociale, de surendettement et de santé, ce qui fait de ce public une cible prioritaire de la lutte contre la pauvreté. Si une piste d'intervention dans ce domaine devait concerner la qualité du travail et des salaires, une autre devrait impérativement concerner la formation.

Un renforcement des politiques de soutien à la formation des jeunes adultes en difficulté permettrait de sortir du dispositif d'aide sociale des personnes dont la carence principale se situe au niveau de la formation, et de focaliser ce dispositif sur l'assistance aux personnes dans le besoin et sur la (ré)insertion professionnelle des travailleurs déjà formés. Une réflexion en termes d'investissement social appelle à étoffer les incitations à entrer en formation ou à en reprendre une, pour ceux et celles qui l'auraient interrompue, par exemple en simplifiant l'accès aux bourses et prêts d'études et en renforçant les soutiens et encouragements.

Ce constat vient confirmer le choix du Canton, qui a inscrit dans la nouvelle Constitution entrée en vigueur en 2013, l'obligation de se former jusqu'à l'âge de la majorité, et qui a fait de la formation professionnelle un axe prioritaire d'action. Des mesures se déploient actuellement dans le cadre d'un plan d'actions visant l'application de ce principe constitutionnel, dont le terme est prévu pour 2017 avec une refonte de l'ensemble des processus et dispositifs de prise en charge des mineurs en situation de risque ou de décrochage scolaire.

Pour conclure, l'on relèvera que lutter contre la pauvreté et la précarité, phénomènes dont les effets sont multiples, implique d'agir sur divers aspects du fonctionnement de notre société, au niveau individuel comme au niveau collectif.

Les fondamentaux de cette lutte au sens large contre la pauvreté et la précarité sont à Genève mentionnés dans la loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (A 2 70), dont le but est "*de promouvoir la cohésion sociale en garantissant à la population un cadre de vie social, économique et environnemental de qualité sur l'ensemble du territoire cantonal*" (article 1).

10) Les minima vitaux

Les différents minima vitaux correspondent à différentes définitions du minimum nécessaire à la subsistance en fonction du titre de séjour en possession, ou non, de la personne, de l'âge ainsi que de divers autres critères. Nous nous sommes ici limités à la définition de minima destinés à la couverture des besoins vitaux et non aux seuils d'accès aux prestations sociales au sens large, relevant du Revenu déterminant unifié (RDU).

Aide d'urgence (LIASI, art. 44)

L'aide d'urgence fixe les prestations financières délivrées aux requérants d'asile déboutés ou NEM. Elle comprend le logement, la nourriture, la mise à disposition de vêtement et d'articles d'hygiène de base, les soins de santé indispensables, l'octroi, en cas de besoin établi, d'autres prestations de première nécessité. En l'absence de fourniture de nourriture, une aide financière quotidienne de 10 CHF est versée.

Aide exceptionnelle (LIASI, art. 11, al. 4)

Le Conseil d'État fixe par règlement les conditions d'une aide financière exceptionnelle, qui peut être inférieure à l'aide financière ordinaire et/ou limitée dans le temps, en faveur des catégories de personnes suivantes qui n'ont pas droit aux prestations ordinaires prévues par l'article 2, lettre b, de la présente loi:

- a) les étudiants et les personnes en formation;
- b) les jeunes adultes sans formation, âgés entre 18 et 25 ans révolus, lorsqu'ils ne suivent aucune formation;
- c) les personnes qui ont le droit de se rendre à Genève pour y chercher un emploi et celles qui ont le droit d'y rester après la fin d'un emploi d'une durée inférieure à une année en vertu de l'Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres d'autre part, sur la libre circulation des personnes ainsi que de la convention instituant l'Association européenne de libre échange;
- d) les personnes exerçant une activité lucrative indépendante;
- e) les personnes étrangères sans autorisation de séjour;
- f) les personnes de passage;
- g) les personnes au bénéfice d'une allocation destinée à la création d'une activité indépendante au sens de l'article 42C, alinéa 8.

Cette aide, communément appelée barème 2, correspond, pour une personne seule, à 1780.50 CHF (forfait de base 457 CHF + loyer jusqu'à concurrence de 800 CHF + assurance maladie à hauteur de la prime moyenne cantonale 523.50 CHF).

Le barème de l'aide exceptionnelle correspond, à quelques francs près, au barème en vigueur pour les requérants d'asile. Pour ces derniers, les modalités sont fixées par la Directive cantonale en matière de prestations d'aide sociale et financière aux requérants d'asile et statuts assimilés.

Aide ordinaire (LIASI, art. 11, al. 1)

Ont droit à des prestations d'aide financière prévues par la présente loi les personnes qui :

- a) ont leur domicile et leur résidence effective sur le territoire de la République et canton de Genève,
- b) ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien (...)

Cette aide, appelée également barème 1, représente, pour une personne seule, 2600.50 CHF (forfait de base 977 CHF + loyer jusqu'à concurrence de 1100 CHF + assurance maladie à hauteur de la prime moyenne cantonale 523.50 CHF).

Barème d'insaisissabilité (NI-2016, ch. 1 et 2)

Les norme d'insaisissabilité de l'Office des poursuites fixent, pour une débiteur vivant seul, un minimum d'existence en matière de poursuite qui s'élève, sur la base d'un loyer de 1300 CHF et d'une prime d'assurance maladie de 549 CHF (CSS 2016), à 3049 CHF (forfait de base 1200 CHF, loyer effectif, cotisation d'assurance maladie effective)

11) Retour sur les précédentes observations de l'OASI

Observations du premier rapport d'observation (2014)

Les mesures EdS et ARE ne font l'objet que de contrôles limités (subventions à des entreprises sans vérification des conditions légales).

Les prestations financières de la LIASI sont trop basses, et ne sont pas indexées.

Des personnes ayant perdu leur emploi, mais ne remplissant pas les conditions de la LIASI se retrouvent sans ressources:

- demandeurs d'emploi qui ne remplissent pas les conditions d'indemnisation du chômage,
- chômeurs en fin de droit,
- personnes considérées comme inaptes au placement par l'assurance-chômage, mais en capacité de gain par l'assurance-invalidité.

Parmi les conditions posées par la LIASI, les barèmes relatifs à la fortune posent problème.

Les avances sur prestations de l'assurance-chômage en attendant une décision sont régulièrement refusées.

Les procédures d'accès à la formation pour les bénéficiaires de l'aide sociale et pour les chômeurs sont opaques et parfois empreintes d'arbitraire.

L'octroi de formations qualifiantes et certifiantes est très restreint.

Propositions du deuxième rapport d'observation (2015)

Concernant l'aide sociale:

Attribuer des montants d'aide sociale qui permettent de développer une certaine vie sociale, conformément à la teneur de l'article 39 de la Constitution genevoise.

Rétablir le supplément d'intégration à CHF 300.– par mois.

Adapter le loyer maximum pris en compte par l'aide sociale aux standards des loyers genevois.

Introduire une franchise sur le revenu du travail identique pour toutes les personnes à l'aide sociale, indépendamment de leur taux d'activité.

Établir une nouvelle réglementation permettant de ne pas décourager les personnes qui exercent une activité indépendante.

Appliquer la LIASI de manière uniforme, que l'aide sociale soit versée par l'Hospice Général ou par le Service des prestations complémentaires.

Concernant les mesures d'insertion :

Confier aux assistants sociaux l'accompagnement des personnes pour l'ensemble du projet de réinsertion. Leur donner davantage de temps pour qu'ils puissent proposer, dans un climat de confiance, des mesures tenant compte de toutes les caractéristiques de la situation de chaque personne.

Supprimer le stage systématique d'évaluation à l'emploi de quatre semaines. Réaffecter dans le champ de compétences de l'assistant social l'évaluation de l'orientation vers un projet d'insertion professionnelle.

Redéfinir le SRP comme une unité-ressource gérant essentiellement l'accès aux mesures cantonales d'insertion, et disposant de compétences de spécialistes à disposition des assistants sociaux et des usagers pour toutes les questions relatives à l'orientation professionnelle.

Organiser un suivi étroit des mesures de réinsertion, avec une attention particulière aux possibilités de formation et un soutien financier si nécessaire.

Définir plus rigoureusement les postes de réinsertion afin qu'ils ne remplacent pas de véritables emplois, avec un contrôle renforcé de la part de l'État.

Reconvertir les mesures d'insertion en véritables emplois, éventuellement à temps partiel, quand ces travaux sont indispensables au déroulement des activités de l'organisme d'accueil.

Abandonner le principe «d'activation à tout prix», propice au travail gratuit et à la sous-enchère salariale. Éliminer toute stigmatisation.

Prendre en compte explicitement le contexte économique, en évitant de faire porter aux bénéficiaires l'entière responsabilité de leur réinsertion.

Notes

AVEC · LE · SOUTIEN
· · · · · DE · LA
VILLE · DE · GENÈVE



Imprimé à Genève en novembre 2016

Editeur responsable :
Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI)
Rue des Terreaux-de-Temple 6
1201 Genève

www.cgas.ch/OASI/
observatoire.oasi@gmail.com
078 607 74 00

