

O

A

S

I

Quatrième rapport d'observation

Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion

Genève, mars 2019

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

Nous remercions également les professionnels du social rencontrés pour leur accueil et leur disponibilité à partager leurs constats et leurs réflexions.

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

Table des matières

1.	Glossaire.....	2
2.	Remerciements	3
3.	Préambule.....	3
4.	Avertissement	4
5.	L’Observatoire de l’aide sociale et de l’insertion	4
6.	Introduction	5
7.	Champ d’étude de l’OASI	6
8.	Contexte	10
8.1	Chômage et mutations du marché du travail.....	10
8.2	Mutations en matière d’aide sociale.....	12
8.3	Évolution du cadre législatif et réglementaire	15
9.	Regards de bénéficiaires sur la LIASI, la LMC et les PCFam	18
9.1	Méthodologie.....	18
9.2	Présentation des usagers ayant témoigné	20
9.3	Thématiques soulevées.....	20
10.	Regards d’acteurs du social sur la LIASI, la LMC et les PCFam	34
10.2	Présentation des acteurs de terrain interrogés.....	35
10.3	Thématiques soulevées.....	36
11.	Conclusion.....	47
12.	Regards croisés des usagers et des acteurs de terrain : recommandations	51
13.	Recommandations de l’OASI.....	54
14.	Bibliographie	56
15.	Annexes.....	58

1. Glossaire

AdR	Activité de réinsertion
ARE	Allocations de retour en emploi
AS	Assistant social
CASI	Contrat d'aide sociale individuelle
CGAS	Communauté genevoise d'action syndicale
CRP	Conseiller en réinsertion professionnelle
DEAS	Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé Dès le 1 ^{er} juin 2018, suite à l'entrée en fonction du nouveau Conseil d'État, le champ de compétences de ce département est scindé en deux nouveaux départements : le Département de la cohésion sociale (DCS) et le département de l'emploi et de la santé (DES).
DES	Département de l'emploi et de la santé
DCS	Département de la cohésion sociale
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'insertion et de l'aide sociale individuelle
OCE	Office cantonal de l'emploi
OCSTAT	Office cantonal de la statistique
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
ORP	Office régional de placement
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, supprimé depuis le 1 ^{er} mars 2015
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
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SPC	Service des prestations complémentaires
SRP	Service de réinsertion professionnelle
Barème 1	Barème ordinaire des prestations d'aide financière destiné à couvrir les besoins de base
Barème 2	Barème d'aide financière exceptionnelle d'un montant inférieur au B 1 destiné à certaines catégories de population

2. Remerciements

La rédaction de ce quatrième rapport a été notamment rendue possible grâce

- aux membres du comité de l'association, qui ont chacun apporté leurs compétences propres et leurs disponibilités ;
- aux 18 associations membres de l'OASI, par la mise à disposition de services et d'infrastructures – en particulier la CGAS et son secrétaire Claude Reymond ;
- aux sympathisants de l'OASI qui nous ont soutenu de diverses manières ;
- à la Ville de Genève qui a accordé une partie des fonds nécessaires pour indemniser un stagiaire ;
- aux communes de Plan-les-Ouates, Pregny-Chambésy, Chêne-Bougeries, Onex et Versoix ;
- aux quelques personnes privées ayant fait des dons.

Enfin, rien n'aurait pu être réalisé sans le précieux apport des personnes qui nous ont accordé leur confiance et confié leurs expériences. Que toutes soient ici vivement remerciées !

3. Préambule

Ce quatrième rapport d'observation de l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion intervient plus tardivement que de coutume en raison du fait qu'une partie des modestes forces de l'OASI a été simultanément investie dans la conduite d'une recherche sur le thème des AdR – la mesure d'activité de réinsertion de l'Hospice Général – publiée en décembre 2018.

Comme à l'accoutumée, ce quatrième rapport d'observation de l'OASI est le produit d'une démarche collective.

La récolte des témoignages a été effectuée par

- deux étudiantes de l'UNIGE en stage de fin d'études : Livia Zbinden et Daniela Camelo ;
- Jocelyne Haller, chargée de l'accompagnement des étudiants tout au long de leur stage ;
- ainsi que par Marie Chevalley, Pierre-Alain Greub et Elisabeth Di Zuzio, tous trois membres du comité de l'Observatoire.

La rédaction de ce rapport a été confiée à Daniela Camelo. Elle a été accompagnée pendant tout le processus de récolte, d'analyse des données et de rédaction par Jocelyne Haller.

L'OASI est particulièrement attaché au fait que ce rapport d'observation ne doit pas être lu comme un réquisitoire contre l'Hospice général, le SPC ou l'OCE, mais avant tout 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 à ses membres en difficulté, des prestations aussi précieuses qu'indispensables.

Le présent rapport demeure rédigé dans la préoccupation de la plus grande objectivité et dans l'intention de restituer aussi fidèlement que possible la parole des personnes ayant été interrogées dans le cadre de sa réalisation.

4. Avertissement

Il faut rappeler à nos lecteurs que chacun de nos rapports d'observation est tributaire des données livrées par les entretiens avec les usagers et les acteurs professionnels de terrain. C'est pourquoi apparaissent essentiellement les problématiques soulevées par ces derniers, sans que cela implique un choix des rédactrices ou que d'autres problématiques n'existeraient pas sur le terrain.

Ce fait découle du choix effectué par notre Observatoire de baser prioritairement notre observation sur la parole des usagers et des professionnels et d'en rendre compte, en se fixant pour règle de documenter les témoignages qui nous sont livrés.

Nous souhaiterions préciser également qu'en raison du fait que la récolte des témoignages s'est étalée sur une longue période durant laquelle l'organisation du SRP et son fonctionnement ont été modifiés, une certaine discrédence peut intervenir entre les informations livrées par les usagers et les acteurs professionnels. Nous avons également constaté que selon leur proximité ou leur éloignement du terrain, certains acteurs n'étaient pas informés du changement susmentionné.

5. L'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion

L'organisation

À la suite des changements législatifs cantonaux en matière d'aide sociale, et d'une phase de transition nécessaire à la formalisation de son organisation, l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion a été créé fin 2012 dans le but de

- faire entendre les voix des chômeurs, des personnes à l'aide sociale ou au bénéfice des prestations complémentaires familiales ;
- contribuer à la mesure de leur bien-être et de l'adéquation des prestations auxquelles ils sont en droit de prétendre.

En juin 2014, l'observatoire s'est constitué formellement en association. Il regroupe actuellement les dix-huit 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, AvenirSocial, Caritas, le Centre de Contact Suisses-Immigrés, le Centre social protestant, la Communauté genevoise d'action syndicale (CGAS), l'Espace solidaire Pâquis, le Parti socialiste genevois, Pro Infirmis, le Syndicat interprofessionnel des travailleurs et des travailleuses (SIT), solidaritéS, Syna, le Syndicat des médias et de la communication (Syndicom), le Trialogue, Unia et les Verts genevois.

Les objectifs

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

- 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 ;
- 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 ;

- sensibiliser les autorités et la population 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 ;
- formuler des propositions de modifications législatives et d'améliorations des dispositifs institutionnels en place.

L'OASI a d'ores et déjà publié trois rapports d'observation : le premier en avril 2014, le deuxième en mai 2015, et le troisième en novembre 2016. Les trois sont consultables sur www.cgas.ch/oasi.

Par le biais de son quatrième rapport d'observation et de ses précédentes publications, l'OASI a une fois encore pour objectif de révéler aux citoyens, aux autorités, ainsi qu'aux responsables des institutions impliquées dans son champ d'étude, non seulement les situations problématiques provoquées par l'application des lois et l'organisation des services, mais également la réalité du vécu, positif ou négatif, des personnes concernées par ces différentes lois.

6. Introduction

Dans une société confrontée à une forte dégradation du contexte économique et social, et notamment à une importante détérioration du marché de l'emploi, l'intervention de l'État est de plus en plus fréquemment sollicitée afin de pallier l'appauvrissement et la précarisation d'une part croissante de la population. En effet, si le rapport sur la pauvreté (RD155) faisait état en 2014 d'un taux de 13,6% de personnes nécessitant des prestations d'aide sociale au sens large pour répondre à leurs besoins, ce taux est passé, selon l'OCSTAT, à 14,3%, soit un total de 69'131 bénéficiaires en 2016.

Cette alarmante augmentation de la pauvreté démontre la nécessité d'une adaptation des politiques publiques afin que ces dernières soient plus à même d'agir sur les causes de la pauvreté et d'accompagner les personnes en difficulté vers une réelle réinsertion sociale et/ou professionnelle propre à garantir leur autonomie personnelle et financière.

Dans ce contexte, la mesure des effets des lois sur les ayants droits et les usagers s'impose pour pouvoir corriger certaines inadéquations ou effets préjudiciables sur ces catégories de population. C'est ainsi que l'OASI, par ses rapports d'observation, entend modestement participer à ce processus et mettre en lumière les besoins qui ressortent des témoignages recueillis auprès de personnes soumises à la LIASI, à la LPCFam et à la LMC et d'un panel d'acteurs professionnels de terrain.

Le présent rapport s'ouvre sur une présentation du champ d'étude de l'OASI, ainsi que par une brève présentation des lois étudiées, des prestations offertes et des institutions concernées par le rapport. Il évoque ensuite brièvement les principales évolutions sur le marché du travail genevois ainsi que dans les domaines du chômage ou de l'aide sociale. Cette partie recense aussi les modifications induites par la dernière évaluation de mars 2016 de la LIASI, réalisée par le bureau d'études Evaluanda sur mandat de l'État de Genève.

La seconde et principale partie de ce travail se penche ensuite sur l'analyse des témoignages d'usagers 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, selon la pratique de l'OASI, 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.

Afin que le lecteur puisse considérer l'ensemble des recommandations de l'OASI et leur éventuel suivi, l'intégralité de ces dernières formulées dans nos trois précédents rapports est reproduite dans les annexes (pp. 62-67).

7. Champ d'étude de l'OASI

L'Observatoire examine et documente les effets de la Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) introduite en février 2012, de la Loi en matière de chômage (LMC), modifiée à de multiples reprises, dont la dernière date de 2018 et enfin l'application des prestations complémentaires familiales (PCFam) intégrées dans la loi sur les prestations complémentaires cantonales (LPCC) en novembre 2012.

Plus largement, l'OASI a pour but 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, telles que 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, leur organe d'exécution et les particularités de certaines de leurs prestations qui seront discutées dans les chapitres suivants.

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

Cette loi définit 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 février 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 de la distance à l'emploi, 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) jusqu'au 31 mai 2018, puis du DCS dès le 1^{er} juin 2018. 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 essentiellement de son parc immobilier. La population accède aux prestations de l'Hospice général par les 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 nécessitent de ce fait de percevoir des prestations prévues par la LIASI.

7.1.1 Les centres d'action sociale (CAS) et l'application de la LIASI

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 principaux acteurs 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 et 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* ».

7.1.2 Le stage d'évaluation à l'emploi

Lors de l'entrée en vigueur de la loi, ce stage, d'une durée de quatre semaines, était destiné en priorité aux personnes qui entraient à l'aide sociale (après une période de chômage ou non). Puis il a été ouvert progressivement à l'ensemble des ayants droit à l'aide sociale qui étaient au bénéfice de prestations avant l'entrée en vigueur de la LIASI et qui apparaissaient prêts à une reprise d'emploi. Ce stage, destiné à la mesure de la « distance à l'emploi » de chacune des personnes concernées, n'a pas pour objectif immédiat l'insertion. Il se situe en amont. Il est réalisé par des partenaires externes : les EPI (Établissements publics pour l'intégration) et la fondation PRO, entreprise sociale privée. Selon le résultat de l'évaluation en question un suivi différencié est mis en place : soit par le SRP en cas d'identification d'une proximité avec l'emploi, soit par le CAS en cas d'évaluation d'une certaine distance à l'emploi.

7.1.3 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, créé par l'adoption de la LIASI, 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. Être identifié comme relevant des compétences du SRP, en raison d'une certaine proximité à l'emploi, permet d'accéder aux mesures d'insertion professionnelle. Elles 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* ». Relever des compétences du SRP permet notamment l'accès aux mesures du marché du travail (MMT). 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. Ce pouvait également être le cas si une personne présentait des difficultés sociales (dettes, problèmes de couple ou de logement, etc.), la séparation des tâches induite par la LIASI considérant par principe ces problèmes comme des obstacles devant être réglés préalablement à la démarche d'insertion professionnelle.

C'était du moins la forme d'organisation et de répartition des tâches qui prévalait jusque dans le courant de 2017. Là, suite à la conjonction des conclusions du rapport d'évaluation de la LIASI et de celles d'autres protagonistes tels que la Cour des comptes ou plus modestement notre Observatoire, le stage de mesure de la distance à l'emploi a perdu son caractère systématique et obligatoire.

Nous constatons – et déplorons – toutefois que ces caractéristiques n'aient pas été supprimées dans la loi, laissant ainsi une discrédance entre la loi et son application. Il en va sensiblement de même pour le SRP, qui a été partiellement décentralisé. Ainsi, il apparaît

¹ LIASI, article 47C, alinéa 7

que ce sont dorénavant les assistants sociaux qui procèdent à l'évaluation de la distance à l'emploi avec le recours possible soit aux spécialistes du SRP, soit à une mise en situation par les stages de mesure de la distance à l'emploi.

Lorsque les personnes sont identifiées comme proche de l'emploi, le SRP intervient ensuite en tandem avec l'assistant social en charge de la situation, alliant ainsi les expertises et ressources respectives de ces deux professionnels au bénéfice des usagers.

Si la nouvelle organisation du SRP élimine une grande part d'arbitraire dans la ségrégation entre les personnes considérées comme proches ou éloignées de l'emploi, il n'en demeure pas moins une certaine subjectivité dans l'identification d'un objectif d'insertion qui permet la conjonction des compétences de l'assistant social et de celles d'un membre du SRP.

Néanmoins, l'OASI salue au passage cette modification qui va dans le sens d'une des recommandations formulées dans son 3^e rapport d'observation qui mettait en relief l'inadéquation des stages de mesures de la distance à l'emploi et proposait de renoncer au clivage et au séquençage de l'intervention sociale qu'ils induisaient. Il regrette toutefois que sa proposition n'ait pas été intégralement prise en compte, en vue de transformer le SRP en service ressource à l'usage des assistants sociaux – et le cas échéant des usagers qui leur seraient adressés par ces derniers – afin de développer un vrai pôle « d'expertise emploi » à l'intention des personnes à l'aide sociale.

7.1.4 Les activités de réinsertion (AdR)

Les AdR sont en principe destinées uniquement aux personnes suivies par les CAS soit celles qui sont considérées « temporairement ou durablement éloignées du marché de l'emploi » et qui n'ont pas accès aux autres mesures d'insertion. Elles existaient d'ailleurs avant la LIASI ; elles sont généralement exercées à 50% pour une durée d'une année, éventuellement renouvelable. Elles ont concerné 1592 personnes en 2017. (Pour plus d'information à cet égard, voir l'étude de l'OASI sur les AdR publiée en décembre 2018).

7.1.5 Le supplément d'intégration (contrat d'aide sociale individuelle - CASI)

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, CHF 300.–, a été alors transformée en « supplément d'intégration » et attribuée sous condition d'atteinte des objectifs fixés, en tant que « prestation à caractère incitatif ». Ainsi a été institué le contrat d'aide sociale individuelle (CASI) qui formalisait le projet d'action sociale qui prévalait auparavant et a soumis une part du forfait de base à condition d'atteinte des objectifs fixés.

Durant l'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. Après une forte mobilisation des professionnels de terrain et des usagers au travers d'une pétition à l'intention du Grand Conseil, le montant a finalement été diminué de CHF 75.– au terme des débats parlementaires et le CASI est donc passé de CHF 300.– à CHF 225.–.

Depuis quelques mois, notre observatoire a eu l'occasion de constater des distorsions alarmantes dans l'allocation du CASI. En raison de l'introduction – fautes d'effectifs suffisants – d'entretiens trimestriels en lieu et place des rencontres à tout le moins mensuelles rythmant jusqu'alors les relations entre assistants sociaux et usagers, des pratiques diverses d'octroi du CASI ont été instaurées et s'avèrent tout autant problématiques les unes que les autres.

Selon ce qui nous a été rapporté par divers biais – usagers ou professionnels – certains assistants sociaux versent par avance le CASI pour le trimestre à venir, et corrigent cette attribution « a priori » du CASI par une demande de remboursement au cas où les objectifs fixés n'auraient pas été atteints, alors que d'autres n'attribuent aucun CASI durant trois mois et l'octroient « a posteriori » lors de l'entretien d'évaluation si les objectifs sont atteints.

Ces modes de faire se révèlent particulièrement inadaptés, voire injustes, s'appliquant à des personnes appelées à couvrir leurs besoins vitaux avec des prestations de minimum vital. Leur imposer un déficit de prestations dans ces conditions est peu respectueux de l'indigence de leur situation et accroît leurs difficultés financières. Quant à les soumettre à un risque de remboursement, cela s'avère tout aussi inapproprié et peu soucieux des problèmes pécuniaires que peut générer une telle exigence.

En outre, cette pratique de rendez-vous trimestriels interpelle dès lors que l'on se trouve dans le champ de l'intervention sociale, ce qui par essence est le cas de l'application de la LIASI. De fait, le suivi social est réduit à portion congrue : quatre rendez-vous par an. Le laps de temps important entre les rendez-vous entrave l'accompagnement par les longues périodes durant lesquelles les personnes sont livrées à elles-mêmes et aux difficultés qui les assaillent. De nombreux usagers ont fait part de leur désarroi face à ces longues plages durant lesquelles ils ont le sentiment d'être abandonnés à leur sort.

7.2 La Loi en matière de chômage (LMC)

Elle règle l'application de la législation fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, la LACI. 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 professionnelle, le contrôle des démarches effectuées par les chômeurs indemnisés et 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).

À cet égard, il faut relever que le statut des EdS a été modifié en 2015 sur l'exigence du SECO. De mesure de réinsertion, ils ont été transformés en emplois à proprement parler afin qu'ils puissent légitimement donner lieu à une indemnisation du chômage en cas de perte d'emploi, ce à quoi ne pouvait donner lieu une mesure d'insertion.

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.

7.3 Les prestations complémentaires familiales pour les travailleurs pauvres (PCFam)

La loi sur les prestations complémentaires cantonales, qui concerne principalement les prestations en faveur des personnes recevant les rentes d'assurance vieillesse (AVS) et d'assurance invalidité (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 d'obtention. 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 défini pour les dispositions relatives aux PCFam.

Comme indiqué plus haut, les ayants droits aux PCFam peuvent prétendre à des EdS. Par contre ils ne peuvent pas disposer d'un accompagnant à leur réinsertion professionnelle, quand bien même ils se voient appliquer des mesures dites d'incitation telles que la prise en compte d'un gain virtuel : le gain hypothétique, censé les inciter à augmenter leur taux d'activité.

8. Contexte

La réalisation de ce quatrième rapport d'observation intervient, tout comme pour les trois autres qui l'ont précédé, dans un contexte politique, économique et social tendu. Ce dernier se caractérise toujours par un cadre budgétaire contraignant, la mise en œuvre d'une politique d'austérité, de fortes pressions sur les services publics, un marché de l'emploi sous tension et la réalité du chômage structurel. Les 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 générant pauvreté et précarité pour un nombre important de citoyens genevois. Les politiques de coupe budgétaire viennent aggraver la situation globale, limitant les externalités positives connues des dépenses publiques sur l'économie.

À noter que ce cadre met sévèrement en question le fonctionnement des services publics en général, et plus particulièrement celui des services qui interviennent en premier ligne dans le champ d'étude de l'OASI. Le manque d'effectifs qui en résulte influence négativement sur la disponibilité des professionnels auprès des usagers et compromet leur action. Au même titre, les politiques publiques mises en œuvre sont entravées, ce qui ne manque pas de susciter de nombreuses interrogations sur la pertinence des mesures d'économies budgétaires en vigueur.

8.1 Chômage et mutations du marché du travail

Tout d'abord, en ce qui concerne le chômage nous souhaitons attirer l'attention des lecteurs sur les différences importantes existant entre les chiffres des diverses sources et leur manière de les calculer.

L'Office fédéral de la statistique (OFS) reprend la définition du Bureau international du travail (BIT) de la notion de chômage. Il s'agit donc des personnes âgées de 15 à 74 ans 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), indemnisés et disponibles immédiatement.

Dans un même ordre d'idée, il nous faut également préciser que, bien qu'indemnisés, certains chômeurs n'apparaissent pas dans les statistiques du chômage. Cela est dû au fait qu'ils sont considérés comme « indisponibles 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.

De plus, le SECO, qui gère le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail au niveau national, a modifié en mars 2018 la méthode appliquée pour répartir les demandeurs d'emploi inscrits dans les catégories « chômeurs » et « non-chômeurs ». À la suite de ce changement, environ 14'000 personnes considérées initialement comme chômeuses en février 2018 sont désormais classifiées dans la catégorie des non-chômeurs. À l'inverse, environ 10'000 non-chômeurs sont passés au statut de chômeurs. Par conséquent, la diminution du nombre de chômeurs en un mois en Suisse (– 13'413 personnes) comprend environ 4000 cas qui découlent de la modification de la méthode de classification². Tenant compte de ces réserves, nous livrons ici quelques chiffres. Selon le SECO, le taux de chômage en Suisse se situait, en décembre 2017, à 3,3 % pour un total de 146'654 chômeurs inscrits. Les statistiques de l'OFS – qui se basent sur la définition du chômage du BIT – dénombraient, quant à elles, un taux de 4,5 % au dernier trimestre 2017 !

À Genève, après un fléchissement de l'emploi tout au long de l'année 2016, la croissance s'accélère en 2017 et au quatrième trimestre le nombre total d'emplois augmente de 2,2% en un an (sans le secteur primaire, le secteur public international ni les services domestiques).³ Cependant malgré cette croissance de l'emploi, il est nécessaire de préciser qu'il s'agit pour une bonne partie d'emplois dans le domaine financier, dans les multinationales ou encore au sein d'entreprises qui importent leurs propres effectifs. Ce qui relativise l'impact de cette croissance sur le taux de chômage local, sur la perception de ce dernier dans la population. Il faut préciser encore que cette augmentation du nombre d'emploi ne participe pas significativement à la diminution du nombre de personnes au chômage au sens de la définition du taux de chômage par le BIT.

De plus, il est également important de préciser que les travailleurs frontaliers sont une variable d'adaptation du taux de chômage. En effet si ces derniers perdent leur emploi, ils n'apparaîtront pas dans les statistiques étant donné qu'ils ne peuvent pas toucher d'indemnités de chômage en Suisse. On ne peut manquer par ailleurs de mettre en lien la croissance de l'emploi avec l'augmentation importante de la population que connaît le canton de Genève. Selon l'OFS, il ressort que la population résidente en Suisse a crû de 0,8 % en 2017, pour un total de 8'484'130 personnes, alors qu'à Genève, la croissance est de 0,9 en 2017 pour un total de 498'221 habitants.

Par ailleurs, il est nécessaire de 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 des engagements atypiques, à temps partiel,

²https://www.ge.ch/statistique/actualites/welcome.asp?actu=3290&mm1=01/01&aaaa1=2017&mm2=08/16&aaaa2=2018&num=0&Actudomaine=03_03

³https://www.ge.ch/statistique/actualites/welcome.asp?actu=3341&mm1=01/01&aaaa1=2017&mm2=08/08&aaaa2=2018&num=0&Actudomaine=06_02

à durée déterminée et moins bien rétribués. Ces transformations du marché du travail démontrent sa dualisation.

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.

8.1.1 Le « triangle des Bermudes » du chômage

Aux éléments précédents s'ajoute une autre problématique : celle des chômeurs en fin de droit. Depuis une dizaine d'années, leur nombre est en constante augmentation. Au-delà des problèmes posés par le phénomène lui-même, on constate un vide statistique puisque les chômeurs arrivant en fin de droit disparaissent des statistiques du chômage dès la clôture de leur dossier à l'OCE. En effet, lorsque leur droit se termine, une part de ces personnes sont renvoyées sur l'aide sociale et apparaissent dès lors dans les statistiques de cette dernière. Cependant de nombreuses personnes, se situant en dessus des barèmes de l'aide sociale, ne peuvent y prétendre. Elles se retrouvent alors « hors des radars » tant de l'aide sociale que du chômage, échappant ainsi aux statistiques de l'une comme de l'autre. Il est à noter que de cette manière, ce phénomène constant passe sous silence le nombre croissant – mais techniquement non quantifiable – de chômeurs en fin de droit, et qu'il permet d'occulter cette réalité, la soustrayant au champ de la politique publique de gestion du chômage dont elle fait pourtant partie intégrante.

8.2 Mutations en matière d'aide sociale

Depuis le milieu des années 1990, conséquemment aux effets des crises économiques successives, l'État social adapte son dispositif à ces derniers et traverse une phase de réformes en matière de nouvelles politiques publiques définies par les autorités comme qualitatives et visant à garantir la pérennité des assurances sociales. En Suisse, ces multiples efforts de réforme aboutissent, d'un côté, à une extension du système de protection sociale – introduction de la Loi sur l'assurance maladie (LAMal), d'une assurance maternité (LAMat) et de prestations complémentaires familiales (PCFam) – et, de l'autre, à une réduction des prestations. C'est ainsi, que nous assistons depuis plusieurs années à 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., qui ont eu, sans conteste, un effet préjudiciable sur la situation personnelle et pécuniaire d'un nombre croissant de ménages dans notre canton.

La restriction du champ de couverture des assurances sociales ainsi que l'accroissement de la population ou la dualisation du marché du travail jouent un rôle prépondérant dans l'augmentation du recours aux différentes prestations sociales. Globalement, il apparaît un transfert de charges sur la collectivité et les finances publiques cantonales des coûts jusqu'alors assumés par les entreprises et les assurances sociales. L'aide sociale, considérée comme le dernier filet de la sécurité sociale, est systématiquement sollicitée, faisant ainsi exploser ses coûts et drastiquement augmenter le nombre de personnes prises en charge. Précisons cependant qu'une partie des personnes qui auraient besoin d'une aide de l'État n'y accèdent pas forcément soit parce qu'elles ne le peuvent pas, soit parce qu'elles ne le veulent pas ; celles-ci relèvent de cette manière du phénomène du « non-recours » qui a été pendant longtemps occulté, mais qui commence à être étudié et pris en compte au titre d'un défaut de droit.

À ce propos, il est surprenant de constater à quel point les personnes qui ont témoigné auprès de l'OASI, quand bien même elles relèvent du champ d'intervention soit de l'Hospice général, soit de l'OCE, soit des PCFam, exposent des situations qui nécessitent des informations sur les prestations ou appuis dont elles pourraient bénéficier. Information que l'OASI dispense évidemment tout en s'interrogeant toutefois sur ce déficit d'information et d'orientation pour des personnes faisant d'ores et déjà l'objet d'un accompagnement.

8.2.1 Une importante augmentation du nombre d'utilisateurs de l'Hospice général

Dans le domaine de l'aide sociale, au niveau de la Suisse, le nombre de bénéficiaires est passé de 221'262 en 2008 à 273'273 en 2016⁴ d'après l'OFS. Ce chiffre doit néanmoins être relativisé puisqu'en tenant compte de l'accroissement démographique, le taux est resté « relativement » stable, passant ainsi de 2,9% à 3,3%. Dans ce domaine, les variations selon les cantons sont importantes. Pour ce qui est de Genève, le canton se situe parmi les plus sollicités, après les cantons de Bâle et Neuchâtel, en matière d'aide sociale. En effet, à Genève, ce taux est d'ailleurs passé de 3,5% en 2008, avec 15'267 bénéficiaires, à 5,7% en 2016, avec 27'646 bénéficiaires.

Selon le rapport sur la pauvreté, commandité par le Département de l'emploi et de l'action sociale (DEAS) et porté à l'ordre du jour du Grand Conseil en septembre 2016, 5,4 % de la population genevoise 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. En 2016, ces chiffres sont passés respectivement à 5,7% pour l'aide sociale au sens strict, et à 14,3% pour l'aide sociale au sens large.

	2014			2015			2016		
	Bénéficiaires			Bénéficiaires			Bénéficiaires		
	Dossiers	Effectif	Taux en %	Dossiers	Effectif	Taux en %	Dossiers	Effectif	Taux en %
Aide sociale au sens large (1)	...	63'904	13,6	...	66'628	14	...	69'131	14,3
Aide sociale au sens strict	15'361	25'303	5,4	16'223	26'430	5,5	16'907	27'646	5,7

Autres prestations sous condition de ressources

Allocations de logement	8'219	23'316	5	8'650	24'599	5,2	9'015	25'572	5,3
Prestations complémentaires cantonales AVS/AI	16'153	19'864	4,2	16'357	20'093	4,2	16'602	20'368	4,2
Prestations complémentaires familiales	1'435	4'863	1	1'667	5'665	1,2	1'808	6'196	1,3
Avances de pensions alimentaires	902	1'919	0,4	905	1'925	0,4	846	1'798	0,4

(1) Personne ayant bénéficié au moins une fois durant l'année d'une prestation financière sous condition de ressources
Source : Office fédéral de la statistique (OFS) in Office cantonal de la statistique (OCSTAT)

⁴<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale.assetdetail.3962345.html>

L'augmentation constante des besoins en matière d'aide sociale et des coûts qu'ils génèrent inquiète le monde politique. Si une part des autorités concentre son attention sur l'accroissement des charges pour les finances publiques et la crainte d'abus relatifs aux prestations, une autre partie s'interroge, elle, sur les facteurs à l'origine de cette progression et recherche des solutions propres à endiguer les phénomènes en cours, ainsi qu'à améliorer la qualité de vie de ceux qui aujourd'hui doivent affronter la précarité et la pauvreté.

À noter dans ce contexte la démarche initiée par le DEAS suite au rapport sur la pauvreté (RD 1155) de mise en place d'un groupe de suivi. Ce dernier réunit des représentants de l'État, des communes et des associations œuvrant dans le domaine. Une feuille de route établit son cahier des charges. Trois thèmes prioritaires ont été retenus par le groupe : logement, formation et soutien à l'employabilité ; la lisibilité des dispositifs d'aide sociale ; et la prévention.

Par ailleurs, soulignons qu'il est inopportun de considérer les chiffres ci-dessus et l'augmentation constante des demandes d'aide sociale, sans prendre en considération le phénomène de non-recours, qui bien que non quantifié, existe bel et bien et affecte un nombre conséquent d'ayant-droit potentiels. Bien que peu connu, voire occulté par certains, ce phénomène commence cependant à interroger nombre acteurs, notamment au niveau politique.

8.2.2 Une pression grandissante sur l'Hospice général

Bien que le nombre de dossiers traités par l'Hospice ait quasiment doublé en dix ans, passant d'environ 8308 dossiers à 14'674 dossiers, la subvention de l'État de Genève pour le fonctionnement de l'institution a stagné durant la même période aux alentours de CHF 79 millions. Cela signifie que l'institution traite deux fois plus de dossiers qu'il y a dix ans, sans pour autant que les moyens aient doublé eux aussi. Sur la même période, la subvention destinée aux aides financières allouées aux usagers de l'Hospice a, elle, évidemment, fortement évolué, passant d'environ CHF 150 millions à CHF 340 millions en 2017. Enfin, en ce qui concerne l'accompagnement social sans aide financière, qui représente l'une des trois missions de l'Hospice, le nombre d'accompagnements de ce type s'élevait à plus de 1613 dossiers, soit 19,4%⁵ en 2007. Il est passé à 1639 dossiers en 2017, soit 11,2%.⁶ Cette diminution s'inscrit dans une décroissance de l'accompagnement social non financier, amorcée à la fin des années 1990, qui coïncide avec l'augmentation massive du nombre de dossiers d'aide financière et la priorité donnée au traitement de ces derniers sur l'accompagnement non financier. Une progression qui ne manque pas d'interpeller sur l'ordonnancement des priorités et sur la mise à l'écart non seulement du principe de prévention mais, corollairement, des effets concertés que ce dernier aurait pu avoir sur l'inflation des coûts de l'aide sociale.

Le recours à ces données chiffrées permet de mieux mesurer certaines problématiques. En effet, cela favorise l'appréhension des doléances exprimées tant au travers des témoignages des usagers que de ceux de certains acteurs du social. Ainsi, lorsque l'on juxtapose ces données chiffrées et lesdites doléances, le constat s'impose que l'Hospice général peine à déployer sa mission compte tenu du fait que sa subvention de fonctionnement n'a pas été adaptée depuis dix ans, alors que les demandes ont augmenté, que les problématiques sociales se sont complexifiées et que de nouvelles tâches lui ont été par ailleurs confiées.

⁵ <https://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2009/resultats/dg-rs-2009-06.pdf>

⁶ 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.

Suite à l'augmentation importante du nombre de dossiers en 2015 et au constat de la pression grandissante exercée sur ses équipes, l'Hospice général s'est engagé depuis 2016 dans une transformation majeure de l'institution visant, selon la direction de l'institution, notamment « à repenser l'accompagnement social de ses usagers et à alléger la charge administrative en simplifiant son fonctionnement »⁷. En ce sens, plusieurs changements sont en cours au sein de l'institution dans le but annoncé de décharger les travailleurs sociaux de certaines tâches administratives afin que ces derniers puissent se consacrer davantage à l'accompagnement social. Il apparaît aussi dans les communications de l'Hospice général que ce dernier s'est également concentré sur l'insertion professionnelle des usagers en créant par exemple de nouvelles synergies entre l'unité insertion socio-professionnelle (UISP), le service de réinsertion professionnelle (SRP) et les CAS. Cette préoccupation se traduit par la mise en place d'un suivi en tandem par les conseillers en réinsertion professionnelle du SRP et de l'UISP avec les assistants sociaux des CAS. Cette nouvelle organisation et cette répartition des tâches résultent des suites données à l'évaluation particulièrement sévère de la LIASI et de son dispositif d'application effectué par l'organisme Evaluanda.

8.3 Évolution du cadre législatif et réglementaire

Comme nous l'avons initié dans notre troisième rapport d'observation, nous nous attachons ici à répertorier les diverses mutations législatives ou réglementaires intervenues dans l'intervalle.

8.3.1 LMC

S'agissant de la Loi sur les mesures cantonales (LMC), nous devons tout d'abord relever quelques modifications légales. Premièrement, la modification bienvenue des dispositions relatives aux allocations de retour en emploi (ARE) qui, afin de prévenir des abus, a durci les exigences posées à l'encontre des employeurs. La loi prévoit de combler les lacunes actuelles « en instaurant des conditions objectives relatives à l'employeur pour l'octroi de l'allocation de retour en emploi, ainsi que de clarifier et préciser tant les modalités de la mesure que les cas dans lesquels elle pourrait être révoquée. Il sera ainsi notamment exigé que l'employeur s'acquitte régulièrement des cotisations sociales et de l'impôt à la source, qu'il fasse état d'au moins deux ans d'activité, qu'il démontre qu'il s'agit d'un poste de travail existant ou, à défaut, qu'il dispose des moyens financiers suffisants pour assurer au moins 50% du salaire, et qu'il n'ait pas licencié un travailleur dans le but d'engager un chômeur pouvant prétendre à l'allocation de retour en emploi ».

Par ailleurs, une limite a été introduite au nombre d'employés en ARE que pourraient engager les entreprises afin d'éviter qu'elles ne se financent par le biais de ces allocations. De plus, pour que la mesure ne soit pas accordée pour des postes de travail qui ne permettraient pas au chômeur de se réinsérer durablement sur le marché de l'emploi, les domaines de l'économie domestique et de la location de services ont été exclus du champ des ARE. En outre, seules les entreprises privées peuvent engager des chômeurs au bénéfice d'une allocation de retour en emploi, cette mesure n'étant plus accordée en cas d'engagement au sein de l'État, le poste de travail émergeant déjà directement au budget de l'État, ou indirectement lorsqu'il s'agit d'une autre collectivité et entité publique.

Cependant, un autre versant de cette modification législative de la LMC semble plus discutable. Dans la perspective de maîtriser l'enveloppe budgétaire tout en élargissant le

⁷ Rapport annuel 2017 de l'Hospice général

cercle des bénéficiaires de cette mesure, le Conseil d'État a introduit la possibilité de raccourcir la durée de la mesure en fonction de critères définis par le Conseil d'État et de plafonner le salaire déterminant pour le versement de l'allocation au salaire médian genevois.⁸

D'autre part, la LMC a également été modifiée de façon à faire en sorte que « dans les procédures de passation des marchés publics non soumis aux traités internationaux, l'autorité adjudicatrice puisse tenir compte, dans le critère d'adjudication relatif au développement durable, de l'engagement des soumissionnaires en faveur des demandeurs d'emploi inscrits dans un office régional de placement »⁹.

8.3.2 LIASI – organisation et incidence sur les prestations

À ce stade de notre rapport, il convient de mentionner les diverses adaptations du dispositif d'aide sociale faisant suite aux recommandations du rapport d'Evaluada sur le dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI. Nous évoquerons également les diverses adaptations des pratiques d'intervention aux ressources disponibles. Nous mentionnerons corollairement les incidences de ces dernières sur les prestations aux usagers.

8.3.2 a Article 60 alinéa 12 de la LIASI, un déni de droit qui perdure

Dans le cadre de la LIASI, avant de mentionner ce qui a changé, nous ne pouvons manquer de rappeler 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 depuis février 2012, bien qu'elle ait été expressément votée par la Commission des affaires sociales et ratifiée par le parlement lors du vote final en février 2011 et que des députés n'aient eu de cesse de demander des explications sur le non-respect de cette disposition légale. Une dernière interpellation formulée en juillet 2018 reste encore sans réponse à ce jour.

8.3.2 b Stage d'évaluation de la distance à l'emploi : suppression de l'obligation

L'une des deux principales mesures de correction imprimée par l'évaluation Evaluada et les constats de la Cour des Comptes et de l'OASI a consisté à modifier le règlement d'application de la LIASI, le RIASI dès le 1^{er} janvier 2017 en supprimant le caractère obligatoire du stage d'évaluation de la distance à l'emploi, ce que l'OASI salue en estimant qu'il faut apprécier à sa juste valeur la restitution de la compétence d'évaluation de la nécessité d'une mesure de la distance à l'emploi à l'assistant social en charge du dossier, au même titre que de la prise en compte d'éventuelles équivalences ou de modification de la durée d'éventuels stages.

8.3.2 c Décentralisation du SRP et redéfinition de son fonctionnement

La deuxième disposition, mentionnée plus haut, n'a que partiellement répondu à l'une des recommandations formulées dans notre troisième rapport d'observation. Le fonctionnement du Service de réinsertion professionnelle (SRP) a été modifié. En effet, les collaborateurs du SRP ont été décentralisés dans les Centres d'action sociale (CAS). Ils apportent leur expérience de personnes ressources et travaillent en tandem avec les assistants sociaux auprès des usagers dont l'insertion a été définie comme l'un des objectifs de l'intervention. Le cahier des charges du SRP n'a cependant pas été fondamentalement modifié.

⁸ Rapport annuel 2017 de l'Hospice général

⁹ <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/PL11789.pdf>

8.3.2.d Adaptations des pratiques professionnelles aux restrictions budgétaires

Certains estiment toutefois que ces mesures de corrections des défauts majeurs de la LIASI ne suffisent pas pour répondre à la sévérité de l'évaluation réalisée par Evaluanda. Il est nécessaire de souligner, par ailleurs, que si des modifications réglementaires ont été effectuées, il n'en va de loin pas de même pour la loi, qui se trouve ainsi de fait en contradiction avec le règlement d'application.

Enfin, outre les modalités d'aménagement partiel du dispositif LIASI aux recommandations d'Evaluanda, interviennent sur le terrain d'autres mesures de réorganisation du travail et de la délivrance de prestations induites par les restrictions budgétaires auxquelles est confronté l'Hospice général. Il s'agit des rendez-vous entre usagers et assistants sociaux fixés à deux, ou le plus souvent, à trois mois d'intervalle voire plus en cas d'absences peu ou mal remplacées. Les personnes qui ont témoigné auprès de l'OASI ont exprimé les difficultés générées par ces rythmes très espacés et leur sentiment de solitude face à leurs difficultés. Une autre des modifications – le transfert de charges d'administratives sociales sur les assistants administratifs – a induit une certaine confusion dans la perception des rôles des différents métiers, dans les processus de décision, dans la relation aidant/aidé, et dans ce que chacun est légitimement fondé à attendre d'une institution d'aide sociale.

Ces modifications induisent non seulement une confusion des rôles, mais surtout une perte de repères professionnels qui altèrent l'accompagnement social et entérinent le fait qu'il se vide inexorablement de son sens. Ainsi, des pratiques particulièrement discutables se mettent en place apparemment sans questionnement déontologique. Ainsi en est-il de la remise du forfait d'intégration (CHF 225.– par mois) relatif au contrat d'aide sociale individuelle (CASI). Certains assistants sociaux rencontrant leurs bénéficiaires à trimestre leur avancement, a priori, le CASI et demandent un remboursement en cas de non-atteinte des objectifs. D'autres ne l'attribuent qu'a posteriori lors de la vérification trimestrielle de l'atteinte des objectifs, ce qui obère d'autant le montant mensuel disponible des personnes pour subvenir à leurs besoins.

Considérant qu'il est question, en l'occurrence, de prestations de minimum vital définies sur une base mensuelle, ces pratiques aussi peu respectueuses l'une que l'autre des difficultés rencontrées par les usagers devraient être proscrites. Il en va de même pour des rythmes d'entretiens d'accompagnement qui ne tiennent pas compte de la temporalité des nécessités de l'intervention en travail social, et qui se définissent en fonction d'impératifs budgétaires. Si l'on se doit de considérer les contraintes budgétaires, il est primordial aux yeux de l'OASI de ne pas parer ces nouvelles pratiques – qui se trouvent en contradiction avec les valeurs du travail social – de vertus dont elles ne sont pas en droit de se prévaloir.

Énoncer comme fondement à cet espacement des rendez-vous le fait que de nombreuses personnes à l'aide sociale n'ont pas besoin d'un accompagnement social questionne à plus d'un titre :

- Le premier questionnement consiste à se demander ce que fait à l'aide sociale une personne qui n'aurait pas besoin d'une aide sociale.
- Le deuxième incline à se demander si, finalement, la société ne s'est pas trop facilement résolue à reléguer à l'aide sociale toutes les personnes qui ne peuvent soit trouver un emploi soit bénéficier du système de sécurité sociale : assurance-chômage, assurance-invalidité, etc.
- La troisième interpellation renvoie enfin à la nécessité d'instituer de nouvelles formes des prestations pour répondre aux besoins de cette catégorie de personnes.

L'OASI est persuadé qu'une réflexion en ce sens doit être menée dans l'espace public et mise en place dans les meilleurs délais, sous peine d'imposer à des gens dont la situation personnelle n'est pas détériorée un soutien dont ils n'ont pas besoin et de dénaturer l'intervention à destination de ceux qui en ont besoin par des mesures prétendument d'exception qui finissent par devenir la norme.

8.3.2.e Révision de la LIASI

Notons encore que le conseiller d'État en charge du Département de la cohésion sociale, Thierry Apothéloz, a médiatisé en décembre 2018 son intention de constituer une commission extra-parlementaire pour procéder, sous l'égide du professeur Stéphane Rossini, à une révision de la LIASI. À ce stade, l'association de professionnels du terrain et d'utilisateurs à cette entreprise de modification de la LIASI représente un signal très encourageant.

8.3.2.f Révision du RIASI

Il apparaît par ailleurs que le magistrat en question a aussi fait part de sa volonté de modifier dans l'intervalle le règlement d'application de la LIASI.

8.3.3 PCFam

Le même magistrat a également fait mention d'un projet à moyen terme de révision des prestations complémentaires familiales.

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

Pour son quatrième rapport, l'OASI analyse des témoignages d'utilisateurs. Ce chapitre vise à mettre en lumière la réalité de ces personnes bénéficiant de prestations octroyées par les institutions s'inscrivant dans le champ d'étude de l'Observatoire. Grâce à ces témoignages, l'OASI est à même de dresser plusieurs constats et formule une série de propositions ayant pour but d'améliorer le système en place.

9.1 Méthodologie

Pour mener à bien sa mission, l'OASI 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 en application et à identifier les situations problématiques. Pour ce faire, il a récolté des témoignages et des informations sous la forme de fiches de renseignements individuels. La période durant laquelle les trente-trois témoignages d'utilisateurs ont été récoltés pour ce rapport d'observation s'étend du 1^{er} octobre 2016 au 31 mai 2018. Il importe aux yeux de l'OASI de relever cet allongement de la durée d'observation, car le contexte des témoignages s'est modifié au cours de la récolte de ces derniers.

Pour la rédaction des précédents rapports, l'OASI s'était basé sur les témoignages d'utilisateurs dirigés vers l'Observatoire par les membres d'associations et organismes de terrain qui proposent un service de conseil administratif, juridique ou social. Nous avons conservé ce lien précieux avec les professionnels du domaine qui ont continué à rediriger vers l'OASI des utilisateurs souhaitant témoigner. Par ailleurs, en 2016, afin d'informer un public large de l'existence de l'observatoire, une affiche et un flyer ont été élaborés et envoyés à plus d'une centaine d'associations et d'institutions sociales dans le canton. Ces supports se sont avérés utiles puisqu'une partie non négligeable des utilisateurs ayant témoigné pour ce quatrième

rapport ont dit avoir pris connaissance de l'existence de l'observatoire par le biais de ces supports.

Les fiches individuelles de renseignements sur les usagers sont composées d'une partie regroupant des données socio-économiques. Elles sont en outre consacrées à la chronologie des faits et à l'identification de la problématique. Elles comportent une partie vouée à la description du vécu de la personne concernée. Ces fiches sont rédigées dans la plus stricte confidentialité par des collaborateurs de l'Observatoire. Grâce à l'utilisation d'un nom d'emprunt et aux précautions prises lors de l'analyse et de la restitution des témoignages, l'anonymat est garanti.

Les fiches sont analysées dans le but de formuler des observations sur le champ étudié, et des propositions de changement. Lors de ce travail, nous nous sommes attachés à distinguer, autant que possible, les observations du système en place des émotions que ce dernier suscite chez les usagers. Afin d'échapper à un biais émotionnel, 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. En effet, les individus ayant témoigné n'ont pas été sélectionnés selon des critères spécifiques, mais ont décidé – de leur plein gré – d'apporter leur témoignage à l'Observatoire. L'échantillonnage des usagers recourant aux institutions faisant partie du champ d'étude de l'OASI est donc exclu. Précisons également qu'il n'est par conséquent pas possible de garantir que les témoignages recueillis couvrent tous les domaines de ce champ. Alors que le dernier rapport a bénéficié de nombreux témoignages au sujet des PCFam, notamment en raison de l'implication d'un service fortement confronté à ce genre de situations qui avait largement relayé la possibilité de témoigner auprès de l'OASI, le présent rapport en compte uniquement deux ; il comporte d'ailleurs essentiellement des témoignages liés à l'aide sociale et quelques-uns sur le chômage.

Par ailleurs, un autre biais est induit par la méthode de récolte de témoignages. En effet, l'Observatoire est rarement sollicité par des individus qui estiment que tout se passe bien dans leur situation et la majorité des témoins ayant partagé leur situation s'avèrent être insatisfaits des prestations reçues. L'Observatoire constate, malheureusement, que la plupart des situations qui lui sont soumises s'avèrent problématiques. Toutefois, étant donné que les individus apportent le plus souvent des témoignages concernant plusieurs prestations dont ils ont bénéficié ou qu'ils ont demandées, il est arrivé que des points positifs soient relevés par les usagers. Il convient dès lors de préciser que le présent rapport ne prétend pas illustrer les conséquences de l'application de la loi de manière exhaustive, mais tend plutôt à identifier un certain nombre de situations problématiques en donnant la parole aux personnes concernées. De plus l'OASI, ayant conscience de ce possible biais, a indiqué sur ses flyers et affiches qu'il recherchait des témoignages autant d'expériences positives que négatives afin de tenter de le diminuer.

Lors de la rédaction des trois rapports précédents, l'OASI avait été confronté de manière récurrente à une autre difficulté : celle de trouver des personnes disposées à témoigner et à fournir des informations documentées sur leur situation. En effet, parmi les personnes dont la situation pouvait faire l'objet d'un témoignage, l'Observatoire a constaté une certaine peur quant à la confidentialité des informations délivrées, ce qui s'est entre autres traduit par des appels d'usagers restés sans suite ou des rendez-vous fixés auxquels certains usagers ne se sont jamais présentés. L'OASI expliquait cela par plusieurs facteurs tels que le fait de devoir dévoiler des parties importantes de sa vie privée, ce qui s'avérait être une tâche particulièrement délicate, et la nécessité de trouver en priorité des solutions pour couvrir ses besoins vitaux plutôt que de prendre le temps de témoigner. Pour ce quatrième rapport,

l'OASI a moins constaté ce phénomène sans qu'il ne puisse en expliquer les raisons exactes. Néanmoins, il n'exclut pas les pistes de réponses suivantes. Tout d'abord, cela pourrait être expliqué par le fait que l'Observatoire commence à être mieux connu ainsi que reconnu par ses partenaires. Deuxièmement, un autre élément de réponse pourrait être le fait que les bénéficiaires de l'aide sociale ont de moins en moins de réponses à leurs questions de la part de l'HG. Ainsi, en contactant l'OASI, ils espèrent qu'au sein de ce dernier quelqu'un pourra répondre à ces questions et les aider à trouver des solutions. En effet, souvent dans le cadre des entretiens effectués, les membres de l'Observatoire ont été amené à faire de l'information sociale ou à orienter les témoins vers d'autres structures. Précisons néanmoins que bien que le phénomène de réticence à témoigner ait été moins important que lors des rapports précédents, les usagers se sont quand même toujours montrés très attachés à la confidentialité de leur témoignage.

9.2 Présentation des usagers ayant témoigné

Parmi les trente-trois personnes ayant témoigné, dix-neuf sont des femmes et quatorze des hommes. Cinq témoins sont nés durant les années cinquante, six dans les années soixante, treize dans les années septante, cinq dans les années quatre-vingt et seulement trois dans les années nonante. Ainsi, le témoin le plus âgé a 66 ans, et le plus jeune 20 ans. En ce qui concerne l'état civil, neuf témoins sont mariés, dix sont divorcés ou séparés, et quatorze sont célibataires. Pour ce qui est de la formation, les profils sont variés. Cinq témoins sont sans formation ou ont une formation primaire ; quinze ont une formation professionnelle, ont fait une école préparant à la maturité ou ont une formation de niveau secondaire ; sept ont fait une formation supérieure (Université, HES, autres formations professionnelles supérieures) ou ont une formation de niveau tertiaire ; et six ont une formation non identifiable ou d'autres formations (p. ex : IFAGE, école privée, formation non reconnue).

9.3 Thématiques soulevées

9.3.1 Les prestations complémentaires familiales

Les témoignages de Pauline et de Filippo concernent partiellement les PCFam et l'institution chargée de cette prestation, soit le SPC.

Sur la base de ces témoignages, nous avons observé les éléments suivants :

Des indûment-perçus générés par une périodicité du calcul des droits inadaptée à des situations où les revenus sont variables

Nos deux témoins et/ou leur conjoint ayant des temps de travail et donc aussi des revenus variables, Pauline et Filippo se sont vu contraints de rembourser des sommes considérées comme indûment perçues par le SPC. En effet, la période de calcul du montant alloué par les PCFam étant annuelle et le Service des PCFam mettant un temps très long avant de réactualiser la prise en compte des revenus variables, il arrive que les personnes ayant des revenus fluctuants se voient réclamer ultérieurement des sommes relativement importantes. Nos deux témoins ayant d'une part des difficultés financières non négligeables, se trouvent de surcroît dans une grande insécurité à cause de l'instabilité de leur situation financière et des demandes de remboursement qui obèrent gravement leurs moyens d'existence.

Des décisions incompréhensibles

Les deux témoins nous ont tous deux indiqués que les décisions relatives aux PCFam étaient très difficilement compréhensibles et d'une grande complexité. Ils ont également parlé du fait que lorsque les décisions se chevauchaient avec d'autres décisions rétroactives, elles devenaient totalement illisibles. Filippo s'est d'ailleurs vu contraint à écrire systématiquement au SPC, tout simplement pour qu'on lui explique les décisions.

Des prestations circonstanciées non versées

Pauline a constaté qu'elle ne recevait pas systématiquement les frais circonstanciés auxquels elle pouvait prétendre et que les montants qu'elle croyait pouvoir identifier sur les décisions ne correspondaient pas aux montants qu'elle recevait sur son compte. Ce qui renforce l'impression d'opacité des prestations, et le sentiment que les ayants droit ne savent pas quels sont leurs droits en la matière.

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

Les témoignages de **Cécilia, Gérard, Lionel, Mylène, Nina, Paola, Marco, Baloo, Pyra et Aïda** concernent, partiellement ou intégralement, la question de l'assurance chômage et de l'institution en charge de l'application de la LMC, soit l'OCE.

Sur la base de ces témoignages, nous avons observé les éléments suivants :

L'octroi de mesures standard au détriment de mesures plus ciblées et des activités peu en phase avec les besoins et désirs des assurés

Presque tous nos témoins ont posé un regard critique sur les cours, formations ou stages proposés par l'OCE. Ils ont en effet évoqué avoir dû suivre des « mesures standard », soit des cours relatifs à comment faire un CV ou des lettres de motivation. La plupart d'entre eux ont trouvé ces cours peu adéquats par rapport à leur situation. En effet, **Cécilia** explique ne pas en avoir retiré grand-chose, ces cours étant peu adaptés aux situations spécifiques des personnes qui viennent de finir leurs études. De plus, les mesures demandées par Cécilia lui étaient refusées sans contre-proposition. Finalement, son conseiller lui propose une formation, mais trop tard car il ne lui restait pas assez d'indemnités pour couvrir la période de formation.

Mylène, quant à elle, estimait que les quelques mesures qu'on lui a accordées ne correspondaient pas à ses attentes ni à ses besoins pour atteindre ses objectifs professionnels. Pour elle aussi, ces mesures étaient peu adéquates. Elle aurait souhaité des mesures qui lui auraient permis d'améliorer son profil professionnel, telles que des cours Excel avancé, Power Point ou encore une formation complémentaire qui lui aurait permis de se diriger dans sa passion.

« Quand on est au chômage, on est enfermé dans une case. »

En ce qui concerne **Lionel**, il indique que ce n'est qu'après cinq mois d'indemnisation – et donc plusieurs mois de recherches d'emploi par ses propres moyens – qu'il lui est proposé de suivre des cours pour faire son CV et des recherches d'emploi. Par ailleurs, lors d'un des rendez-vous avec son conseiller, Lionel lui a expliqué que la permanence à l'emploi de sa commune lui avait suggéré de s'inscrire à « We Start ». Son conseiller l'a donc poussé dans cette direction en lui obtenant immédiatement un rendez-vous. Cependant, après s'être renseigné, Lionel fait part de ses réticences. Son conseiller tente de le convaincre à tout prix mais Lionel lui explique qu'il souhaite changer d'horizon professionnel, ce qui n'a jamais été pris en compte jusqu'ici. Il se rendra néanmoins au rendez-vous organisé et aura l'impression

pour la première fois d'être entendu et de pouvoir discuter véritablement de ses aspirations. Il est d'autant plus satisfait et rassuré que son interlocuteur s'engage à rédiger un rapport à l'attention de son conseiller faisant état de sa situation et formulant différentes pistes de formation.

Gérard, quant à lui, a été déçu par les cours qu'il a suivis par le biais du chômage. Il regrette le fait qu'il n'y ait pas d'uniformisation pour ce qui est des cours sur les CV et lettres de motivation et dit qu'il a reçu à chaque fois des indications différentes, ce qui est fortement problématique et générateur de confusion. Par ailleurs, Gérard a très mal vécu son stage de réinsertion qu'il caractérise de « très mauvaises expérience » puisqu'il considère que le stage n'était pas adapté à ses besoins. Il l'a vécu comme une forme de déclassement, estimant que ce stage s'adressait à des personnes présentant de multiples difficultés sociales et particulièrement désinsérées, ce qu'il estime ne pas être son cas.

Marco, quant à lui, licencié pour des raisons économiques, ne recevra aucune mesure pendant la durée de son chômage. Il pense que cela est dû à son handicap physique.

Des rapports difficiles entre les conseillers et les assurés

Plusieurs témoins nous ont fait part du rapport difficile avec leur conseiller.

Cécilia nous a expliqué qu'il lui semblait avoir été mal évaluée par sa conseillère, ce qui a finalement créé une certaine distance entre elles. Cécilia estimait également que sa conseillère ne l'a pas aidée à construire un véritable projet professionnel et qu'elle était peu aidante. Cécilia a d'ailleurs dû chercher les informations par elle-même et a avancé en posant des questions. Cécilia nous a également expliqué qu'elle avait l'impression que sa conseillère la décourageait puisque les mesures qu'elle demandait lui étaient refusées sans contre-proposition. Leurs entretiens étaient relativement espacés, très administratifs et peu stimulants.

Paola a, elle, aussi expliqué avoir eu des relations difficiles avec sa conseillère, qui ne se sont que tardivement humanisées. La relation était d'autant plus compliquée que les informations transmises par sa conseillère étaient peu claires pour Paola, et que celle-ci lui donnait l'impression de lui faire une faveur en acceptant de l'inscrire à un cours de français pourtant nécessaire pour que Paola puisse atteindre un niveau de certification suffisant pour ses recherches d'emploi.

Lionel quant à lui, trouve que son conseiller est « sympa tant qu'on fait ce qu'il demande », et ce, bien que ce dernier lui ait dit dès le premier rendez-vous que « sans CFC il serait emmerdé toute sa vie et qu'il ne trouverait jamais d'emploi », ce qui est d'autant plus paradoxal que le conseiller en question n'ouvre aucune perspective de formation ou au moins d'augmentation de compétences.

Des entretiens espacés et courts ayant pour but le contrôle uniquement

Les entretiens que le conseiller accorde à **Lionel** sont courts et se raccourcissent au fil du temps. D'après notre témoin les entretiens seraient passés de quinze à dix minutes, puis à cinq minutes. Pendant ces entretiens, le conseiller exigeait toutes les recherches d'emploi, mais ne leur prêtait aucune attention.

Diminution de ressources et difficultés financières

Lorsque **Gérard** se fait licencier pour des raisons économiques, il se rend au chômage. Il est particulièrement affecté par la désescalade financière qu'il vit en subissant une perte de 30% de son salaire, ce qui entraîne pour lui certaines difficultés financières.

Marco nous explique qu'avant la perte de son emploi, il avait un très bon salaire, à tel point que sa famille et lui avaient une situation économique relativement aisée. Il sous-entend que sa situation s'est détériorée à ce niveau, mais nous explique également que l'argent n'est malgré tout pas le plus important pour lui. Il souhaite avant tout voir sa situation progresser.

Les personnes récemment diplômées : l'écueil du manque d'expérience

Baloo a une formation dans son pays d'origine. Malheureusement, à Genève il ne trouve pas d'emploi dans son domaine. Il décide donc de se donner des vraies chances de trouver un emploi et entreprend une formation hautement qualifiée dans une filière pour adultes. Il obtient son diplôme à plus de 40 ans. Après sa formation, il doit attendre six mois avant de pouvoir s'inscrire au chômage. En attendant, il fait des recherches d'emploi mais ne trouve aucun employeur qui veuille le prendre, sous prétexte qu'il n'a pas assez d'expérience dans son domaine. Finalement, lorsqu'il peut s'inscrire au chômage, son conseiller lui procure un stage de bas niveau qui ne débouchera sur aucun emploi. Ce qui pose le problème de la reconnaissance d'une formation en tant que telle ; l'exigence d'une expérience à ce stade invalide dans les faits ses nouvelles qualifications.

Un manque d'information

Au chômage depuis dix-huit mois, **Aïda**, bien que très active dans la recherche d'emploi, ne trouve pas de travail et son conseiller ne lui trouve pas de place de stage. Aïda est très inquiète pour la suite puisqu'il ne lui reste que quelques mois d'indemnités. Malgré les questions qu'elle pose à son conseiller concernant ce qu'il se passera après la fin de son droit aux indemnités, celui-ci lui répond « on n'en est pas encore là, il faut attendre ». Aïda souhaite à tout prix éviter l'aide sociale, d'autant plus qu'elle risquerait d'être à la limite des normes d'intervention.

Pour **Gérard**, le chômage est un univers nouveau où l'on apprend au fur et à mesure la manière dont il fonctionne. À plusieurs reprises, il a évoqué le fait qu'il découvrait le fonctionnement de l'institution progressivement puisque les informations ne lui étaient pas données systématiquement, et restaient peu claires. Par exemple, la première fois qu'il a suivi un cours, on lui a dit à la réception qu'il devrait mettre son attestation «MMT» et le formulaire « Indications de la personne assurée » ensemble, mais sans lui préciser à qui les transmettre. Par conséquent, n'ayant toujours pas reçu ses indemnités quelque temps plus tard, il a alors décidé de se renseigner à ce sujet. On lui a finalement expliqué que les documents en question devaient être déposés à la caisse de chômage et non pas à l'OCE, ce qui lui aurait permis d'éviter de perdre du temps.

La déception générée par un EdS

Lorsque **Pyra** s'adresse au chômage, celui-ci lui trouve un EdS qui lui plaît beaucoup. Satisfait de son travail, son employeur lui promet une promotion et une augmentation notable de salaire. Après plus de deux ans d'EdS, sans que cette promesse ne se réalise, fatiguée d'avoir un petit salaire pour faire face aux charges de toute sa famille, Pyra demande avec l'aide du syndicat l'application du salaire de la branche pour la fonction qu'elle occupe. Elle sera licenciée suite à cette démarche. C'est une vraie déception pour Pyra.

Une expérience satisfaisante

Après sa perte d'emploi **Nina** s'est inscrite au chômage, où elle a entretenu de bons contacts avec sa conseillère en emploi et où elle a pu accéder aux MMT de base telles que réalisation de CV et recherche d'emploi. Malgré cela, ne parvenant pas à retrouver un emploi, elle se retrouve en fin de droit au moment où elle rencontre d'autres difficultés et doit s'adresser à l'HG, ce qui s'avérera particulièrement problématique.

9.3.3 L'Hospice général

Les témoignages de **Nina, Mylène, Chloé, Melda, Stéphane, Steve, Elvira, Simone, Carla, Berthe, Udine, Aurore, David, Sofia, Axel, Laurent, Aurélie et Marianne**, soit dix-huit de nos témoins, concernent partiellement ou intégralement la LIASI et l'institution chargée de cette prestation, soit l'Hospice général.

Rendez-vous toujours plus espacés, manque de disponibilité des assistants sociaux, difficultés à joindre les assistants sociaux et déficit de remplacement de ces derniers

Plusieurs témoins nous ont expliqué avoir été confrontés à des rendez-vous toujours plus espacés et à l'impossibilité de joindre rapidement leur AS.

C'est le cas de **Nina**, qui ne voit son assistante sociale que toutes les six ou huit semaines, alors même que celle-ci est considérée en situation d'urgence étant donné qu'elle est logée dans un hôtel. Par ailleurs, Nina nous explique avoir cherché à joindre son assistante sociale à diverses reprises pour des raisons urgentes, mais qu'elle a dû à chaque fois attendre trois jours pour réussir à la joindre par téléphone. Nina nous mentionne également le fait que son assistante sociale refuse de communiquer par mail, ce qui, pourtant, est plus direct et parfois plus facile que les appels téléphoniques. Elle s'en étonne d'autant plus que depuis peu ses décomptes de prestations lui sont envoyés par SMS, ce qui est contradictoire à ses yeux.

Mylène, quant à elle, voit son assistante sociale régulièrement pendant près d'une année. Lorsque Mylène tombe malade et est hospitalisée pendant un mois, cela fait déjà deux mois que son assistante sociale est absente. Elle est irrégulièrement remplacée. Pendant son hospitalisation, une des personnes remplaçant ponctuellement son AS joint Mylène et lui demande sa nouvelle attestation d'assurance maladie. Depuis l'hôpital, Mylène n'est pas en mesure de fournir ce document. Paradoxalement, son interlocutrice au CAS ne lui propose pas de contacter l'assurance maladie à sa place afin d'obtenir ledit document. C'est ainsi, que lors de sa sortie de l'hôpital, Mylène découvre qu'aucune des primes de l'année n'a encore été payée par l'HG.

Chloé n'a été aidée par l'Hospice général que pendant quelques mois. Elle dit n'avoir eu un rendez-vous que tous les deux ou trois mois malgré le fait qu'elle déposait ses justificatifs mensuellement et aurait eu besoin de faire le point de sa situation, ainsi que d'envisager les démarches qu'imposait la perspective d'une rente AI. Elle évoque également l'absence de quatre mois de son assistant social et les difficultés qu'il semblait y avoir pour son remplacement. Chloé met l'accent sur les efforts importants qu'exigent une situation de pauvreté et de précarité et toute l'ingéniosité nécessaire pour faire face à ces diverses charges et entretenir une vie sociale. Elle évoque le terme de « démerditude » qui caractérise finalement cette posture indispensable pour faire face à de telles difficultés.

Melda se retrouve à la rue avec son ami de l'époque. Elle se rend immédiatement au CAS de sa commune où elle obtient un rendez-vous pour la fin du mois afin d'amener les documents nécessaires. Après ce premier rendez-vous, Melda reste sans aucune nouvelle pendant trois mois. Puis on l'appelle pour lui dire que son dossier a été transmis à une autre unité et qu'elle peut passer chercher un premier chèque. On lui fixe un rendez-vous avec une assistante sociale de cette unité la semaine suivante. Par ailleurs, au moment de son témoignage, cela fait plusieurs mois que Melda n'a plus vu son assistante sociale ; ses rendez-vous ont été systématiquement annulés ou reportés d'un mois. Pendant tout ce temps, Melda n'a donc pas reçu son CASI sous prétexte que l'atteinte des objectifs n'a pas été contrôlée par son assistante sociale. Elle a pourtant apporté chaque mois les preuves nécessaires à la réception.

Stéphane, qui a fait appel à l'aide sociale récemment, nous explique que lorsqu'il s'est rendu à l'Hospice général pour la première fois, il a fait en sorte d'avoir la quasi-totalité des documents demandés. Cependant, il lui manque un seul document qu'il n'était pas en mesure de fournir à ce moment et il en explique la raison à la personne qui le reçoit. Suite à cela, aucun rendez-vous n'est fixé pour qu'il amène ce dernier justificatif et que le suivi puisse débiter. Finalement, lorsqu'il est enfin en mesure de fournir ledit document, il devra attendre encore un mois avant d'obtenir son premier rendez-vous.

Steve nous raconte qu'il voit son conseiller SRP au minimum tous les deux mois et que parfois les rendez-vous sont encore bien plus espacés, ce qu'il regrette, considérant que ce n'est pas favorable à son processus de réinsertion. Il évoque d'ailleurs une fois où il ne l'a pas vu pendant quatre mois de suite. D'après lui, ils entretiennent parfois des contacts par e-mail, mais Steve nous avoue que son conseiller est difficile à joindre et qu'il ne répond que tardivement aux relances par mail.

Lorsque nous effectuons l'entretien avec **Elvira**, cela fait presque cinq mois qu'elle n'a pas vu son assistant social, absent en raison d'un congé maladie. Elle nous explique qu'avant cette absence, elle le voyait tous les deux ou trois mois. Par ailleurs Elvira n'a vu aucun assistant social dans l'intervalle, ce qui laisse penser que celui qui la suivait n'a pas été remplacé pendant cette période.

Un suivi de moins en moins personnalisé

Plusieurs ayants droit nous ont expliqué que les rendez-vous devenaient de plus en plus administratifs, et qu'il y avait peu de place pour un suivi personnalisé.

Pour **Simone**, cela fait une année que les rendez-vous avec son assistante sociale se sont espacés et sont devenus bimestriels. Elle constate également que les entretiens se réduisent chaque fois plus à des questions administratives, probablement faute de temps suppose-t-elle, et déplore ce fonctionnement.

« Je les sens prisonniers d'une façon de fonctionner ; ils n'ont pas forcément le temps d'aller chercher les solutions, donc forcément ils n'ont pas beaucoup d'imagination non plus. »

Des relations difficiles avec les assistants sociaux

Plusieurs témoins nous ont fait part de leur expérience compliquée avec leur assistant social.

Carla est suivie par le même assistant social depuis plusieurs années maintenant. Elle nous confie que les relations avec celui-ci sont tendues et qu'elle sent que son AS se méfie d'elle. En effet, il la soupçonne de trop s'occuper de son enfant et de délaisser ses recherches d'emploi.

Pour **Berthe**, les rendez-vous avec son assistante sociale sont une véritable épreuve ; elle en sort régulièrement en larmes. En effet, son AS semble ne pas être très impliquée dans son suivi et Berthe nous explique que le courant ne passe pas. Elle relève qu'il est arrivé que son AS mâche un chewing-gum lors des entretiens, ce qu'elle considère comme un manque de respect de sa part. Elle revient également sur un entretien auquel elle s'était rendue avec son mari malade. Ce dernier a eu un sérieux malaise physique lors de l'entretien, mais l'assistante sociale n'a pas manifesté la moindre empathie. Berthe est profondément blessée par ce mauvais accueil, le suivi minimal qu'elle reçoit et le manque de respect et d'écoute qu'elle ressent.

Pour **Melda** aussi les relations avec son assistante sociale sont difficiles. En effet elle demande certains documents à Melda, qui prend bien soin de les lui amener régulièrement. L'AS les déchire systématiquement car elle estime ne plus en avoir besoin, ou ne se souvient tout simplement pas de les lui avoir demandés. Quelques mois après son premier rendez-vous, Melda – après avoir péniblement subi divers entretiens qu'elle n'avait pas sollicités – demande elle-même à changer d'assistante sociale en raison de relations difficiles. Ce qui sera accepté. Avec ce changement, elle estime être passée de l'enfer au paradis. Malheureusement, on lui imposera plus tard – pour des motifs qui lui échappent – un nouveau changement d'assistante sociale, et elle aura l'impression de retourner en enfer.

Absence d'accompagnement social

Mylène ayant rencontré des difficultés pour payer ses factures, l'HG paie directement son loyer et ses frais médicaux afin qu'elle n'ait pas à s'en charger. Cependant, aucun accompagnement n'est mis en place pour que Mylène puisse redevenir autonome à ce niveau.

Lors de notre rencontre, **Stéphane** n'est aidé par l'HG que depuis quelques mois. Sans formation et encore assez jeune pour en suivre une, il nous explique que son assistante sociale n'a jamais abordé avec lui la question de ses attentes et de ses projets, et ne l'a pas non plus aidé à esquisser un quelconque projet pour sortir de l'aide sociale à moyen terme.

Elvira ne sait pas exactement en quoi consiste son CASI. Elle pense qu'il consiste à envoyer ses recherches d'emploi, à montrer les fiches de salaire de son mari, ainsi qu'à tenir au courant son assistante sociale concernant sa demande à l'AI, mais n'a aucune certitude à cet égard. Dès lors on ne peut que s'interroger sur la teneur du projet social d'accompagnement et sur les termes d'une adhésion de l'utilisateur à un projet aussi flou.

Déni de droit

Les témoignages de plusieurs ayants droit nous ont démontré que le CASI est souvent appliqué de manière aléatoire selon le bon vouloir des assistants sociaux et que parfois, le droit aux prestations circonstanciées et à une allocation régime n'est pas appliqué, créant ainsi un déni de droit.

Mylène est suivie pendant plus d'une année avant d'apprendre l'existence du CASI par une remplaçante de son assistante sociale.

Dans le cas de **Stéphane**, la situation est similaire. En effet, Stéphane n'est suivi par l'HG que depuis quelques mois, mais depuis le premier rendez-vous il n'a reçu aucune information quant à la signature d'un éventuel CASI. Outre générer un déni de prestation, cette pratique démontre l'absence de définition de projet d'accompagnement. De plus, lors d'un rendez-vous avec son assistant social, Stéphane fait état de son besoin de lunettes. Il reçoit une réponse négative. Son assistant social lui indique qu'il ne pourra pas l'aider puisqu'à cause d'un gain intermédiaire il ne recevra pas de prestation pour le mois en question, sans chercher à lui trouver une solution.

Carla, quant à elle, reçoit le CASI de manière irrégulière sans qu'elle n'ait d'explication à ce sujet.

Dans le cas de **Melda**, c'est elle-même qui a demandé à bénéficier d'un CASI. Bien qu'elle ait suggéré des objectifs tels que des recherches d'emploi, ou des inscriptions dans des régies, cela lui est refusé. Ce ne sera qu'après le changement d'AS – à sa demande – que sa nouvelle assistante sociale le lui accordera. Par ailleurs Melda, lui ayant demandé à plusieurs reprises s'il n'y avait pas de contribution à l'abonnement TPG, s'est vu systématiquement répondre que cela n'existait pas. C'est finalement lors d'un rendez-vous auquel assistait également une stagiaire que cette dernière a fait remarquer à l'assistante sociale que lors de l'entretien précédant celui de Melda, elle venait d'accorder à un autre usager CHF 25.– de participation aux frais TPG. Une telle différence dans le traitement réservé aux usagers et l'application des directives est alarmante, et dénote un certain arbitraire dans les interventions professionnelles.

Steve a le sentiment de recevoir des informations lacunaires de la part de ses interlocuteurs au SRP. Ainsi il ne lui a jamais été dit que dans le cadre de la LIASI, il pouvait obtenir le remboursement des franchises et participations liées à l'assurance-maladie.

Souffrant d'un diabète, **Udine** présente à la demande de son assistant social un certificat médical qui atteste sa maladie, mais il ne connaît pas la raison de cette requête ; son assistant social ne lui explique rien à ce sujet. Deux ans plus tard, lorsque Udine change d'assistant social, ce dernier lui demande de fournir un nouveau certificat médical et l'informe qu'il pourrait bénéficier d'une allocation régime. Par chance, le médecin d'Udine avait conservé le premier certificat, qui datait de deux ans. Udine demande donc à son nouvel assistant social s'il est possible d'obtenir cette allocation rétroactivement. Ce dernier répond négativement. Cependant Udine, trouvant cela injuste et estimant que son premier assistant social aurait dû l'en informer, écrit une lettre de protestation à l'HG. Il aura finalement gain de cause, et obtiendra un remboursement rétroactif.

Lorsque **Elvira** demande l'aide sociale, l'HG refuse d'entrer en matière au motif qu'elle possède un petit appartement dans son pays d'origine afin que sa mère et sa sœur, dont la santé est gravement altérée, aient un toit. Ne pouvant pas envisager de vendre ce bien dont la valeur se situe entre CHF 15'000. – et CHF 20'000.–, Elvira se rend dans une institution privée afin d'obtenir de l'aide. Étant donné qu'Elvira a plusieurs enfants à charge ainsi que son mari, l'institution en question l'aide à formuler une demande de dérogation à la limite de fortune. Finalement, l'HG accepte d'entrer en matière à condition qu'Elvira restitue CHF 200.– par mois, au mépris de la disposition légale (article 36 alinéa 6 de la LIASI) qui dit que l'HG ne peut pas récupérer les indus en dessous du minimum insaisissable. Ce n'est qu'après avoir pris connaissance de cet article de loi par un tiers qu'Elvira entreprendra une démarche pour faire annuler la décision de restitution. Cette opposition sera acceptée par la direction de l'HG. Toutefois – durant des mois – la nouvelle décision ne sera pas appliquée jusqu'à ce qu'Elvira alerte la direction, qui lui donnera enfin gain de cause.

Absence d'information sociale

Alors que l'information sociale est l'une de ses missions, définies à l'article 5 de la LIASI, l'Hospice général semble y avoir failli dans les cas ci-dessous.

Nina considère qu'elle ne bénéficie d'aucune information sur ses droits et que paradoxalement on lui impose des choses. Suite à cette réflexion, elle s'intéresse à la LIASI et au RIASI pour mieux faire valoir ses droits face à son assistante sociale. Cette posture est paradoxale et montre que certains usagers finissent par considérer que l'assistant social est un adversaire et non un allié dans le processus mis en place pour retrouver la maîtrise de sa situation.

« On se met à nu quoi, moi je me sens fliquée, contrôlée et par contre, nous, on n'a pas le droit d'avoir le minimum d'information sur quels sont nos droits, quels sont les devoirs des gens qui sont en face de nous et de demander des comptes (...) ces gens-là sont là et on n'a pas à leur demander des comptes (...) il faut juste leur faire confiance comme ça. »

Berthe a un jour demandé à son assistant social des explications concernant les prestations auxquelles elle a droit en tant que bénéficiaire de l'aide sociale. Son AS lui a fourni un document écrit avec des extraits de la loi, tout en sachant que Berthe n'est pas de langue maternelle française, la compréhension de ces textes pouvant donc s'avérer d'autant plus difficile.

« Il n'explique pas bien, je n'arrive pas à comprendre (...) je ne demande pas plus que ce qui est dans la loi. »

Méfiance et soupçons à l'égard des ayants droit à l'aide sociale

Carla fait les frais de la solidarité et des arrangements convenus avec son ex-mari dans l'intérêt de leur enfant. Ne pouvant le recevoir là où elle est logée, elle se trouve contrainte de le voir chez son ex-mari, ce qui suscite auprès de l'HG la suspicion que le couple n'est pas réellement séparé. De nombreuses vérifications et une procédure d'enquête ont été menées. Carla vit très difficilement cette méfiance. Elle a le sentiment de faire l'objet d'une surveillance abusive. Elle craint que cela ne porte préjudice aux prestations dont dépend sa survie.

Steve a fait l'objet d'une enquête, qu'il a très mal vécue, sur la manière dont il vivait ses relations avec son ex-compagne. Ce processus a duré plusieurs mois durant lesquels il a vraiment eu le sentiment de ne pas être entendu, de pas être cru. Il a très difficilement vécu cette mise en doute de son intégrité.

Pas d'aide pour le désendettement

Nina, comme beaucoup de jeunes adultes, s'est vu confrontée aux conséquences des difficultés qu'avaient rencontrées ses parents pour le paiement de son assurance maladie et au fait que ces derniers ne lui avaient jamais rien dit de leur incapacité à les assumer. C'est ainsi qu'à la fin de ses études elle apprend qu'elle a une dette de CHF 25'000.–, ce qui l'a profondément bouleversée. Néanmoins, elle s'est forcée à rembourser ses dettes à chaque fois qu'elle a été en mesure de travailler. Lorsqu'elle arrive à l'HG, Nina informe son AS de ses dettes et lui dit qu'il ne lui en reste plus qu'une partie à payer. L'assistant social, cependant, ne lui propose rien à ce sujet mais l'envoie à un cours d'une heure et demi sur la gestion des dettes, alors que Nina a montré sa capacité à les gérer lorsqu'elle avait un revenu.

Un logement précaire

Quand **Carla** se sépare de son compagnon, elle est contrainte de quitter le logement qu'elle occupait avec son concubin. Depuis, elle ne parvient pas à retrouver un vrai logement et a été placée successivement dans plusieurs hôtels différents par son assistante sociale, et ce dans des conditions très précaires. En effet, comme il s'agit d'une chambre dans un hôtel, Carla n'a pas de quoi cuisiner et se voit contrainte de manger des aliments ne nécessitant pas de préparation. Dans ces conditions, elle n'est pas en mesure d'accueillir son enfant. Par ailleurs, Carla a présenté trois fois des opportunités de location de chambre à un prix avantageux à son assistante sociale, qui les a toutes refusées, et ce malgré le fait que Carla lui ait présenté le bail principal. Selon Carla, son assistante sociale ne lui a fourni aucune explication relative à ces refus.

Aurore revient s'installer à Genève après une longue absence. Elle est hébergée par des amis d'enfance et sa mère. Son assistante sociale lui explique que son CASI est surtout axé sur la recherche d'un logement. Pour ce faire, elle doit se rendre chaque semaine à l'unité Logement de l'HG, qui est censée apprendre aux gens à chercher un logement. Cependant, elle sent qu'elle n'est pas la bienvenue ; on lui fait plusieurs remarques désagréables. Elle nous raconte l'un de ses rendez-vous dans cette unité, lors duquel l'entretien a été bâclé : on lui a dit qu'il fallait terminer rapidement parce qu'on ne pouvait rien faire pour elle, et qu'il y avait d'autres personnes en attente dans des situations plus difficiles que la sienne. Cependant c'est très pénible pour Aurore d'être logée chez des amis ou chez sa mère, car elle ne bénéficie d'aucune autonomie à ce niveau et se sent redevable. De plus, lors de notre entretien, elle était confrontée à une échéance proche pour quitter son logement, sans solution de rechange pour le moment.

Nina est en sous-location quand elle arrive au terme de ses indemnités de chômage. À ce moment-là – par le biais de l'OCE – elle s'adresse à l'HG, qui lui refuse un droit à l'aide sociale sous prétexte qu'elle pourrait ouvrir un nouveau délai cadre six mois plus tard, compte tenu de ses gains intermédiaires et du fait qu'elle dispose d'une épargne de CHF 3000.–. Malgré cette réponse étonnante et non conforme à la loi, Nina en prend acte et renonce à son appartement. À partir de là, elle navigue tant bien que mal entre ses amis et la rue. Cette situation dure pendant près de deux ans jusqu'à ce que Nina n'en puisse vraiment plus de la précarité de sa situation. C'est à ce moment que son assistante sociale lui trouve enfin une chambre d'hôtel. Finalement, du moment où elle est logée dans un hôtel, Nina est enfin considérée comme étant en situation d'urgence. Elle relève le caractère schizophrénique et dissonant de la situation : depuis qu'elle est logée à l'hôtel, sa situation personnelle s'est améliorée.

Une gestion administrative problématique des documents remis par les usagers

Après une période de chômage, **David** émerge à l'aide sociale. Durant cette période, il fait plusieurs séjours à Belle Idée. Ce sera finalement le service social des HUG qui demandera et obtiendra une rente AI. David nous explique que pendant son suivi à l'HG, il avait, pendant la première année, des entretiens relativement réguliers avec son assistant social. Puis celui-ci s'absente durant plusieurs mois pour divers motifs ; David verra plusieurs de ses remplaçants. Il nous raconte qu'une fois, ne recevant pas le versement attendu sur son compte, il relance le CAS à plusieurs reprises, d'abord par téléphone puis en personne en s'y rendant directement. L'assistant administratif lui assure qu'ils n'ont pas reçu les papiers nécessaires, alors que David les avait déposés à la réception. David insiste pour que l'assistant administratif cherche à nouveau et c'est là que ce dernier retrouve enfin tous les papiers. David recevra finalement son argent avec plusieurs semaines de retard, durant lesquelles il a dû

fortement insister. Pour lui, le fait que personne ne lui ait remis de récépissé lors de la réception des documents est un manquement important propice à ce genre de problème, dont il pense ne pas être le seul à être victime. Par ailleurs, il est également surpris que l'HG ne lui présente aucune excuse.

« Il y a de gros problèmes de gestion des absences et des remplacements pour faire le suivi correct de chaque bénéficiaire ».

Par ailleurs, **David** nous raconte également qu'il est arrivé à l'HG de ne pas payer certaines de ses factures de soins, alors même qu'il les avait remises en mains propres à son assistante sociale. C'est ainsi que deux ans après avoir reçu des soins dentaires dont le coût ne dépasse pas 500 francs, qui auraient donc pu être pris en charge rapidement par l'HG au moment de l'intervention, David sollicite cette institution. Il reçoit un courrier lui expliquant que l'Hospice général ne peut plus régler cette facture au motif que c'est désormais le SPC – auquel David émergeait alors – qui doit rembourser ses frais médicaux. Il se trouve donc prisonnier du vide créé par l'omission de ce paiement par l'HG au moment voulu. Finalement David, très gêné envers son dentiste, paiera lui-même la facture.

Suisseuse de retour de l'étranger, sans aucune source de revenu, **Aurore** prend contact avec l'HG. Le premier contact se fait en milieu de mois (le 15 plus précisément). Aurore reçoit les prestations de l'Hospice, mais quelques temps plus tard elle se retrouve aux poursuites à cause d'une prime d'assurance maladie impayée. Il s'agit en effet de la prime du mois où elle s'est rendue à l'HG pour obtenir de l'aide. Aurore en parle à son assistante sociale, qui refuse de régler ladite prime. En discutant avec une connaissance, Aurore est informée qu'il existe une règle interne relative aux conditions du début du droit aux prestations. Suite à cela elle en parle avec son assistante sociale, qui décidera finalement de régler cette poursuite, et de la faire passer dans les frais exceptionnels.

Difficultés à retrouver un emploi, une problématique touchant particulièrement les travailleurs âgés

À la suite de la perte de son emploi, **Sofia** s'inscrit au chômage et bénéficie pendant deux ans de différentes mesures. Pendant cette période, Sofia cherche activement un emploi, sans succès. À la fin de ses indemnités, elle est donc contrainte de se présenter à l'HG. Elle sera suivie par le SRP, où elle appréciera sa conseillère, qui lui donne le choix entre plusieurs mesures. Après plus de deux ans passés à suivre différentes mesures du SRP, elle finira par retrouver un emploi à temps partiel. Cependant, avec cet emploi Sofia se retrouve dans une situation financière encore plus précaire que celle qui était la sienne lorsqu'elle était aidée par l'HG. Dans son parcours auprès du SRP, Sofia regrette que les différents interlocuteurs auxquels elle a parlé lui aient fait croire que l'âge n'était pas un frein pour retrouver un emploi.

Axel arrive à l'Hospice général après que la société où il travaillait a fait faillite. A priori considéré comme indépendant, il réussit à démontrer qu'il ne remplissait pas les critères d'indépendant selon la législation AVS et est admis comme bénéficiaire ordinaire. Il a une soixantaine d'années lors de son admission et l'HG lui demande de s'inscrire à l'OCE comme demandeur d'emploi. Il bénéficiera par ce biais d'une MMT pendant plusieurs mois. Il ne parviendra néanmoins pas à retrouver une activité salariée. Aussi, en désespoir de cause, après en avoir appris l'opportunité par un lieu d'entraide, il propose à son assistante sociale de faire une AdR, qui lui permet d'exercer une activité utile et gratifiante dans l'attente de la retraite.

Après la perte de son emploi, **Laurent** touche les indemnités de chômage pendant deux ans. Malheureusement, arrivé en fin de droit, il n'a toujours pas retrouvé de travail. Lorsqu'il émarge à l'aide sociale, il subit une importante baisse de revenu, ce qui l'amène à s'endetter. Laurent tente tant bien que mal de retrouver un emploi en faisant les recherches que l'HG lui demande, suit des formations régulièrement et demande une AdR, mais l'Hospice ne lui en attribue pas. Il travaille de manière ponctuelle deux ou trois mois par année, mais il sent que les employeurs sont réticents à engager un senior. Laurent vit d'autant plus mal cette situation qu'il est actif et en bonne santé.

De bonnes expériences

Aurélié a tenu à témoigner afin de nous expliquer qu'elle estime avoir été aidée efficacement par l'HG. Après avoir vécu quelques années à l'étranger, Aurélié revient à Genève, où elle est prise en charge par l'HG alors qu'elle n'avait plus d'argent ni de travail. Elle est d'abord logée dans un hôtel où les conditions sont difficiles selon elle, mais pas autant que les derniers mois de son séjour à l'étranger. Elle nous raconte avoir eu de bonnes relations avec les travailleurs sociaux qu'elle a vus dans des CAS différents. Elle nous explique également qu'elle a reçu des CASI régulièrement, et même une fois rétroactivement. Son assistante sociale a tenu compte de ses problèmes de santé et n'a jamais exigé d'elle des recherches d'emploi : étant donné son âge avancé, il était peu probable qu'elle trouve un véritable emploi. Elle estime que son expérience a sans doute été positive parce qu'elle a été proactive ; elle a fait elle-même des propositions pour sa formation, son logement ou encore son AdR. Elle estime également qu'elle avait un dossier impeccable sur le plan administratif et qu'elle n'a pas causé de soucis.

« J'étais une bonne élève ».

Lorsque **Marianne** revient à Genève pour des raisons familiales, elle se trouve contrainte de demander l'aide sociale, n'ayant pas d'autre revenu à disposition et ne pouvant pas bénéficier des indemnités de chômage. Heureusement, elle obtient des prestations d'aide au bout d'un mois. Par ailleurs, Marianne a fait part à son assistante sociale de son envie de travailler au plus vite dès le début du suivi. Cette dernière l'a d'ailleurs aidée à s'inscrire à une formation et l'a également soutenue dans ses recherches d'appartement. Selon Marianne, son assistante sociale lui a donc été d'une grande aide et d'un grand soutien.

9.3.4 Une problématique transversale : le non-recours

Les témoignages de **Pauline**, **Robert** et **Melda** 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 un effet de seuil

Robert est marié et père de quatre enfants. Il a souvent eu des emplois précaires et lorsqu'il se retrouve sans emploi, il lui manque un mois de cotisations pour pouvoir toucher les indemnités chômage. Il se rend à l'HG en espérant pouvoir recevoir une aide car sa famille a du mal à vivre ; elle a différentes dettes et poursuites. Malheureusement, l'HG n'entre pas en matière. La famille de Robert est au-dessus du barème à cause du travail de son épouse. Sa famille n'a pas non plus accès aux PCFam : avec le salaire de sa femme, elle dépasse aussi le

barème de quelques centaines de francs. Cette situation engendre une grande souffrance chez Robert, non seulement parce qu'il ne trouve pas d'emploi malgré ses nombreuses recherches, mais aussi parce qu'il n'a aucun revenu personnel.

« Tout attendre de sa femme, ce n'est pas une vie. Être obligé de lui demander CHF 10.– pour une petite dépense personnelle... »
 « Je ne suis pas handicapé, je suis en très bonne santé et dynamique : rester à la maison alors que ma femme se lève tôt pour aller au travail c'est la mort dans l'âme, surtout dans un pays comme la Suisse où tout le monde travaille. »

Une forme de non-recours : le report d'entrée en matière

Lorsqu'elle se retrouve sans ressources, **Melda**, sollicite l'HG. Elle fournit tous les documents nécessaires, mais reste cependant sans aucune nouvelle. Finalement, après trois mois, elle reçoit un appel d'une assistante sociale de l'HG qui l'invite à venir chercher un chèque à la réception et une date pour un prochain rendez-vous.

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

Pauline nous a expliqué qu'elle envisageait de renoncer aux PCFam à cause de l'angoisse engendrée par de potentielles demandes de remboursement des PCFam. À chaque fois qu'elle reçoit ses prestations, elle ne sait pas si elle ne devra pas en restituer une partie après quelques mois. Ses revenus variables d'un mois à l'autre ne sont pas mensuellement pris en compte, ce qui génère – en raison des délais de traitement des PCFam – des indûment-perçus. Cette incapacité à adapter systématiquement les prestations aux variations de ressources la place dans une situation particulièrement difficile et crée des déséquilibres financiers qui lui sont préjudiciables.

9.3.5 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 principalement observé :

Un sentiment d'être face à un système et des personnes déshumanisées

Chloé a le sentiment que toute sa vie est considérée uniquement d'un point de vue administratif, qu'il s'agit d'une approche déshumanisée.

Pour **Mylène**, les relations avec les assistants sociaux de l'HG sont déshumanisées. D'après elle,

« On se retrouve face à des machines ».

Lionel considère que les entretiens avec les assistants sociaux sont très administratifs et ont uniquement pour fin le contrôle des gens.

Un sentiment de rejet et de stigmatisation

Chloé se sent rejetée par le système et dit avoir dû développer avec le temps une forme de « démerditude » qui lui permet de se débrouiller seule dans l'adversité.

Malgré l'expérience positive d'**Aurélie** avec l'HG, elle a senti qu'être à l'Hospice était mal vu. Pour elle, cela a été difficile de ne pas pouvoir trouver un emploi car

« les amis et les connaissances pensent qu'on n'a qu'à trouver un petit boulot ».

Pyra se voit contrainte de faire appel à l'HG après la fin de ses indemnités de chômage. Malgré ses nombreuses recherches, elle ne trouve pas d'emploi. Ses expériences en matière de recherche d'emploi sont pénibles ; on la refuse à de nombreuses reprises à cause de son âge. Elle a le sentiment d'être stigmatisée, non seulement à cause de son âge, mais aussi parce qu'elle est bénéficiaire de l'HG.

« Je n'ose même plus postuler à cause de l'âge. »
« Être à l'Hospice, c'est être vue comme incapable. »

Elle est prête à tout pour échapper à cette situation, quitte à développer une activité d'indépendante tout en connaissant le caractère aléatoire d'une telle piste et le fait que cela risque de l'amener à devoir renoncer à des prestations sociales sans savoir si elle pourra subvenir à ses besoins avec cette activité indépendante.

Un sentiment de dévalorisation

Cécilia, qui a eu un contact difficile avec son conseiller à l'OCE, a souvent pleuré lors des entretiens. Elle avait l'impression qu'il la décourageait, et qu'il ne la stimulait en aucun cas, bien au contraire. Elle a vécu l'expérience du chômage comme dévalorisante et culpabilisante, ce qui a provoqué une perte de confiance en elle-même.

Udine a l'impression d'être maltraité par la dévalorisation que manifeste son conseiller SRP, qui lui répète d'ailleurs fréquemment « Vous êtes là depuis 2011, qu'est-ce qu'on va faire de vous ? » Il a le sentiment que son conseiller SRP ne cherche qu'à le maintenir dans l'assistantat et à l'enfoncer toujours plus. En effet, lorsqu'une opportunité de travail se présente grâce à une potentielle ARE, Udine se précipite auprès de son conseiller qui tarde à effectuer les démarches nécessaires. Finalement, cette possibilité tombe à l'eau car le potentiel employeur dit avoir été dissuadé par ledit conseiller.

Un sentiment d'arbitraire

Melda et **Elvira**, toutes deux dans des situations fort différentes, ont l'impression que leur traitement dépend du travailleur social sur lequel elles tombent. Pour Elvira, « beaucoup de choses dépendent de la personne sur qui on tombe ». Quant à Melda, qui a connu deux expériences négatives et une bonne avec ses assistants sociaux, elle a l'impression que le travail de l'une de ses assistantes sociales consistait « à chercher la petite bête » et imposer des exigences absurdes sous peine de lui couper les prestations.

Un sentiment de maltraitance

Berthe se sent blessée par un mauvais accueil, un suivi minimal ainsi que par un manque de respect et d'écoute.

« Je ne peux pas supporter les gens qui me parlent mal. »

Un sentiment d'être surveillé

Carla sent une méfiance de la part de son assistante sociale à son égard. À cause de cela, elle ressent un grand stress et a le sentiment de ne pas être aidée et de faire par ailleurs l'objet d'une surveillance abusive de la part de l'HG.

Steve exprime la même perception et a très mal vécu la méfiance et les soupçons portés contre lui pendant plusieurs mois et les complications que cela a induit dans les relations avec ses proches.

Un sentiment de peur et d'angoisse

Pauline ressent un grand malaise et une instabilité dus au fonctionnement des PCFam : on lui demande rétroactivement le remboursement des sommes allouées. Cela la conduit à envisager de renoncer à ces prestations, car l'angoisse générée par cette situation est trop importante.

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

Après deux premiers rapports d'observation qui ont donné la parole exclusivement à des usagers venant témoigner de leurs expériences, l'OASI a décidé lors de l'élaboration de son troisième rapport, en 2016, de consacrer un chapitre aux regards de différents acteurs du social. Pour ce quatrième rapport, l'OASI a décidé de garder cette approche afin d'avoir à nouveau une perspective plus large et de pouvoir continuer à croiser les regards des usagers et ceux de professionnels.

10.1 Méthodologie

Les entretiens ont été réalisés entre le 31 mai et le 10 juillet 2018. Nous avons sélectionné cinq institutions genevoises œuvrant dans le domaine du social au sein desquelles nous avons contacté des travailleurs sociaux. Comme pour notre dernier rapport, nous avons gardé le même type d'échantillonnage. Nous avons choisi de nous intéresser à deux institutions communales – un service social et une antenne chômage communaux – et à trois institutions de tailles diverses actives dans le canton, dans le secteur public ou privé. Un autre critère étant que les cinq institutions travaillent en lien plus ou moins direct avec les institutions mettant en œuvre les lois couvertes par notre champ d'étude.

En ce qui concerne les institutions publiques communales, nous nous sommes entretenus avec deux chefs de service et un assistant social actif dans le service communal. Enfin, les institutions privées approchées ont été représentées par une assistante sociale d'un petit service social privé et deux responsables.

Soulignons que notre échantillon pour ce quatrième rapport, défini selon les caractéristiques citées plus haut, se caractérise – fortuitement – premièrement par le fait qu’il s’agit exclusivement de professionnels présentant une longue expérience dans le domaine du travail social. Et deuxièmement, par le fait qu’il s’agit pour la plupart de cadres. Précisons que ces particularités ne sont pas sans effet sur leur lecture de leur réalité professionnelle.

Les entretiens se sont déroulés sur la base d’un guide d’entretien qui a été partiellement adapté en fonction des acteurs rencontrés. Ce questionnaire est disponible en annexe. La partie concernant les questions personnelles s’est uniquement penchée sur l’expérience des personnes interrogées. La réalisation de notre travail d’analyse s’est basée essentiellement sur la retranscription des entretiens.

En ce qui concerne la partie dédiée au regard des professionnels sur les prestations et les institutions appliquant les lois entrant dans le champ de compétences de l’OASI, elle sera restituée de manière globale, sans distinction des différentes institutions avec lesquelles nous nous sommes entretenus.

Dans la partie consacrée aux effets de l’évolution de l’organisation et des prestations offertes par les institutions concernées sur les activités des institutions interrogées, le cas de chaque institution sera exposé individuellement.

Par ailleurs, les différents acteurs rencontrés ont eu l’occasion de relire les notes que nous avons prises et de proposer des corrections. À noter que les professionnels interrogés ont été informés sur les divers aspects de notre démarche, plus particulièrement s’ils le souhaitaient de la garantie d’anonymat des personnes et de l’institution dans laquelle ils étaient actifs et la possibilité de répondre ou non aux différentes questions.

10.2 Présentation des acteurs de terrain interrogés

Des entretiens ont été menés auprès de six professionnels œuvrant dans cinq institutions genevoises actives dans le domaine du social que nous allons présenter dans ce chapitre.

La travailleuse sociale de l’antenne chômage communale sélectionnée est assistante sociale depuis vingt-huit ans et le chef de service travaille dans le social, pour sa part, depuis une trentaine d’années.

Le chef de service du deuxième service social communal travaille depuis dix-neuf ans dans le milieu du social et occupe son poste depuis cinq ans.

Le premier petit service social rencontré est le Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI), où nous avons rencontré une assistante sociale qui travaille en tant que telle depuis plus de vingt ans.

Le deuxième petit service social que nous avons contacté est l’Espace solidaire Pâquis (ESP), où nous avons rencontré le directeur qui occupe cette fonction depuis dix ans.

Pour ce qui est du grand service social, nous avons contacté le Centre social protestant (CSP), où nous avons rencontré le directeur, actif dans le domaine du social depuis trente-quatre ans.

10.3 Thématiques soulevées

10.3.1 Regard sur les prestations et les institutions mettant en œuvre les lois et leurs effets sur les usagers

Les prestations complémentaires familiales

Les acteurs du social ont observé :

- **En matière d'accès aux PCFam**
 - Un accès qui demeure problématique au service des PCFam en raison, d'une part, d'une priorité donnée à l'échange par courrier et, d'autre part, des effectifs ne permettant de répondre au volume des demandes ;
 - un non accès issu de l'ignorance d'un éventuel droit aux PCFam ;
 - la complexité du formulaire concernant les PCFam ;
 - la grande quantité de documents à fournir ;
 - une absence d'accompagnement au SPC pour faciliter l'accès aux prestations et expliciter ses décisions entraînant un recours quasi inévitable à des services sociaux privés, communaux ou aux CAS pour accomplir un travail qui relève du SPC ;
 - la nécessité d'un grand travail d'accompagnement pour faire valoir les droits des usagers.

« Par rapport aux PCFam, les décisions que les gens reçoivent... qui sait lire ces décisions ?! »

Une assistante sociale d'un service communal

- **En matière de fonctionnement du SPC**
 - Des procédures complexes débouchant sur des décisions incompréhensibles ;
 - des erreurs de calcul fréquentes ;
 - des justificatifs fréquemment égarés ;
 - de trop longs délais de traitement ;
 - une absence de réactivité en matière d'ajustement des montants qui met les bénéficiaires en difficulté.
- **Dans la conception même de la prestation**
 - Une périodicité de calcul des droits inadaptée, particulièrement aux revenus fluctuants ;
 - un logiciel inadéquat pour intégrer les variations de ressources des ayants droit ;
 - la création de trop-perçus provoquant du stress chez les usagers, particulièrement chez les personnes ayant des revenus fluctuants, et les difficultés générées par l'obligation de rembourser ;
 - la banalisation des effets de ces lacunes pour les usagers.

L'Office cantonal de l'emploi

Les acteurs du social d'une institution ont observé :

- **Concernant les mesures d'insertion**
 - Des mesures inadéquates ou redondantes trop souvent inadaptées au profil des personnes ;
 - une absence d'encouragement à entamer des reconversions professionnelles ;

- un déficit d'information sur les possibilités de bénéficier des mesures proposées par la loi sur la formation professionnelle et par la loi sur la formation continue ;
 - un refus de prendre en charge des mesures de reclassement professionnel ;
 - une priorité donnée trop fréquemment à des mesures très coûteuses, mais peu rentables au plan de la réinsertion.
- **En matière de fonctionnement de l'OCE**
 - Une méconnaissance du marché du travail par les conseillers en emploi ;
 - une absence de prise en compte de la réalité du marché du travail en obligeant notamment les chômeurs à multiplier leurs recherches d'emploi dans des secteurs saturés ;
 - la valorisation à outrance de la réactivité et du nombre de recherches d'emploi comme critère d'efficacité au détriment de la pertinence des recherches d'emploi ;
 - un système faisant porter aux assurés la responsabilité de leur situation ;
 - une priorité mise sur la communication électronique qui accroît le risque de cyber-exclusion.

La réinsertion professionnelle à l'Hospice

Les acteurs du social ont observé :

- **Pour le SRP**
 - Un manque d'aide en matière de formation ;
 - un déficit de prise en charge pour des formations qualifiantes ;
 - un modèle de fonctionnement trop rigide et quelque peu déconnecté de la réalité des personnes ;
 - une séparation entre les personnes n'ayant que des problèmes d'emploi et celles cumulant d'autres difficultés relevant d'une vision trop simpliste d'une éventuelle distance à l'emploi.
- **Le passage d'un service à l'autre**
 - Une vision non globale, morcelée, de l'utilisateur, marquée par la division entre réponse à des problèmes sociaux et réponse à des problèmes d'insertion ;
 - 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 (jusqu'en 2017 ndlr) ;
 - une « hiérarchie » disqualifiante découlant de la catégorisation entre personnes proches ou éloignées de l'emploi et engendrant un accès inégal aux mesures de réinsertion.

Les mesures d'insertion

Les acteurs du social des institutions ont observé :

- **Concernant les mesures d'insertion (OCE et SRP)**
 - Peu d'encouragement à des réorientations professionnelles ;
 - peu d'incitations à entreprendre des formations
 - des mesures souvent peu adaptées aux besoins et souhaits des personnes ;
 - une temporalité inadaptée aux situations, comme par exemple octroyer aux chômeurs en fin de droit une mesure de « comment chercher un emploi » ou « comment faire un CV ».

- **Concernant les AdR (HG)**
 - Une mesure intéressante, mais avec des finalités différentes qui sont peu ou mal différenciées, ce qui provoque des confusions sur la nature du poste (réentraînement au travail, socialisation, poste de travail non financé, etc.) ;
 - une mesure qui n'est pas un emploi alors que les personnes exercent des activités indispensables au fonctionnement du lieu ;
 - un manque d'activités débouchant sur des certifications ou des formations ;
 - une activité qui génère une reconnaissance sociale et permet aux stagiaires de réorganiser leur vie.

Le non-recours aux prestations sociales

Les acteurs du social ont observé :

- **Concernant les causes du non-recours**
 - Un non-recours important dans le champ global d'observation de l'OASI dû à
 - une méconnaissance des prestations,
 - une absence de politique d'information sur les politiques en question,
 - une grande complexité administrative,
 - la peur d'avoir à rembourser en cas de trop-perçus,
 - la crainte de voir son permis de séjour compromis, notamment pour les personnes au bénéfice d'un permis B ;
 - un non-recours aux PCFam plus particulier induit par le manque de réactivité pour la prise en compte des revenus variables, ce qui produit régulièrement des trop-perçus dont le remboursement est problématique pour les usagers et dont la perspective suscite d'importantes angoisses ;
 - ou encore une pratique récurrente de dissuasion à conserver les dossiers ouverts auprès de l'OCE pour les chômeurs non indemnisés.
- **Concernant les effets du non-recours**
 - Une détérioration des situations ;
 - un accroissement de la précarité ;
 - un déni de droit ;
 - un phénomène générant un transfert de charge important sur les services sociaux privés, les services communaux et les associations d'entraide.

Les objectifs de la LIASI

Les acteurs du social ont observé :

- **Concernant l'Hospice général**
 - Les objectifs sont difficilement atteignables en matière d'insertion sociale et professionnelle ;
 - pour nos interlocuteurs, le postulat de la LIASI de faire de l'insertion professionnelle une vocation première de l'HG n'était pas adéquat et l'application de cette loi confirme ce postulat ;
 - l'insertion professionnelle des chômeurs en fin de droit mériterait d'être abordée avec une attention particulière et de nouveaux outils plutôt que de reproduire après la fin de la période d'indemnisation la même dynamique et utiliser les mêmes outils que pendant la période d'indemnisation du chômage ;
 - l'insertion professionnelle ne peut prétendre à des résultats massivement probants tant que les politiques publiques de gestion de l'emploi et du chômage n'auront pas fait l'objet d'un changement de paradigme ;

- l'accompagnement social n'est souvent pas assuré au vu du déficit des moyens de l'Hospice depuis plusieurs années ;
- l'accès à une prestation d'accompagnement social varie selon les lieux, ce qui trahit un problème d'égalité de traitement ;
- la priorité est donnée à l'aide financière, en dépit de l'économie que pourrait induire un accompagnement social dispensé à titre préventif. Ce qui contribue à l'augmentation des charges de l'aide sociale.

Concernant d'autres institutions

- Une surcharge par rebond des services sociaux privés ou communaux qui doivent régulièrement, voir systématiquement, prendre en charge l'accompagnement social non dispensé par l'HG. Ce qui conduit à une augmentation des coûts de prestations et de fonctionnement de ces organismes, et les amène à devoir modifier leur organisation et affecte la qualité de leurs prestations (allongement des délais de traitement, priorisation des demandes, etc.).

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

Les acteurs du social ont observé :

- **En matière de prise en charge en général**
 - Un déficit de politique institutionnelle définissant très clairement les prestations dues aux usagers en vertu des lois dont ils relèvent ;
 - une perception peu claire des usagers sur les prestations qu'ils sont en droit d'attendre de l'Hospice, de l'OCE et des PCFam favorisant 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 ;
 - une complexité du système qui ne favorise pas l'accès aux droits ;
 - des usagers fragilisés qui ne sont pas en état de faire valoir seuls leurs droits et ne peuvent pas compter pour ce faire sur les professionnels, dont la fonction serait précisément de les y aider ;
 - des barrières et exigences administratives que tous les bénéficiaires ne sont pas à même de remplir ;
 - une prise en charge inégale des usagers en fonction de l'existence ou non de services sociaux dans leur commune et du lieu auquel ils s'adressent ;
 - un constat d'un allongement des durées de prise en charge et, à terme, de détérioration et de complexification des situations.
- **En matière de prise en charge financière plus particulièrement**
 - Une prise en charge de maxima de loyers non adaptée à la réalité du marché du logement ;
 - la prise en compte d'une franchise sur les revenus du travail trop faible, peu incitative et non conforme à l'intention du législateur ;
 - une inadéquation du système de calcul de prestations des PCFam, principalement en ce qui concerne la prise en compte des revenus variables ;
 - un octroi de prestations circonstancielles aléatoire et inégal selon les lieux générant un report de charge sur les services sociaux privés et un sentiment d'injustice ;
 - de nombreux problèmes et un appauvrissement marqué résultant de la prise en considération d'un gain hypothétique dans le cadre des PCFam ;

- la nécessité d'une réflexion à développer sur les circonstances où la prise en compte d'un gain hypothétique n'aurait pas lieu comme par exemple saturation du marché du travail, enfants en bas âge ou demandeurs d'emplois seniors, soit dès 45 ans ;
 - l'obligation de fournir régulièrement aux usagers des décisions formelles de prestations non respectée ;
 - des décisions peu claires et peu compréhensibles pour les usagers.
- ***En matière de délais d'attente et d'espacement des rendez-vous***
 - Des entretiens très espacés à l'Hospice, de six semaines à trois mois, ce qui entrave l'accompagnement et les démarches entreprises ;
 - des délais et des fréquences de rendez-vous, des modes d'intervention différents en fonction des CAS ;
 - pour certains cas, de longs délais d'attente pour obtenir un premier rendez-vous avec un assistant social, ce qui prolonge la période d'angoisse des personnes et surtout le laps de temps durant lequel elles n'ont pas de ressources suffisantes, aggravant ainsi leur situation ;
 - une grande difficulté à atteindre l'assistant social en cas de problème entre deux rendez-vous fixés.
- ***En matière d'organisation à l'Hospice***
 - Une séparation des tâches administratives et sociales peu pertinente et qui induit une confusion pour les usagers qui ne savent plus à qui s'adresser pour quoi ;
 - une augmentation drastique du nombre de dossiers traités sans augmentation du personnel ;
 - la logique gestionnaire prime sur la logique sociale.
- ***Concernant les compétences des collaborateurs***
 - Un abandon largement répandu des demandes de fonds par l'HG engendrant une perte progressive de cette compétence, faute de pratique ;
 - il en va de même en ce qui concerne les compétences en matière d'information sociale et de prévention,
 - ainsi que pour les tâches relevant du travail en réseau et du travail social collectif.
- ***En matière de contrôle, d'incitations et de sanctions***
 - Une absence de politique institutionnelle claire en matière de sanctions ;
 - une variation inégale du contrôle et des sanctions en fonction du CAS ou des assistants sociaux à l'Hospice ;
 - un quadrillage administratif des dossiers des assistants sociaux qui induit un report de cette pression sur les usagers.

Les conditions de vie des usagers

Les acteurs du social ont observé :

- ***Concernant la détresse matérielle***
 - Un endettement croissant, à travers des prêts à la consommation notamment ;
 - la non-adaptation du montant maximum de prise en charge du loyer dans la LIASI, qui oblige des bénéficiaires de l'Hospice général à puiser dans leur forfait d'entretien pour payer leur loyer ;

- un entassement de familles dans des appartements trop petits ;
 - une augmentation du nombre d'enfants fréquentant gratuitement les restaurants scolaires ou bénéficiant d'une réduction pour les repas ;
 - un appauvrissement résultant du non-recours à l'Hospice de personnes titulaires d'un permis B par peur de perdre leur autorisation de séjour ;
 - une augmentation de la précarité, due principalement aux barèmes d'aide sociale qui sont très bas pour une société comme la nôtre, plus particulièrement le barème de l'aide financière exceptionnelle (barème 2) ;
 - une augmentation de diverses exonérations accordées à des familles précarisées, notamment en matière de cuisines scolaires ou autres prestations matérielles ;
 - une détresse matérielle qui conduit à l'acceptation de rémunérations relevant de la sous-enchère salariale et de postes précaires.
- **En matière de détresse psychique**
 - Une tentative des usagers d'éviter d'émerger à l'Hospice général autant que faire se peut, et le cas échéant un sentiment de stigmatisation, de discrimination et d'humiliation ;
 - une grande gêne à demander de l'aide ;
 - une absence d'accompagnement social très problématique pour des personnes présentant des difficultés sociales ;
 - des situations personnelles et/ou un statut social générant des souffrances pour les usagers ;
 - une démotivation des usagers face à l'absence de perspectives qui leur sont proposées ;
 - un profond découragement face aux difficultés rencontrées et la détérioration du contexte économique et social dans lequel les individus doivent chercher une solution à leurs problèmes.

10.3.2 Regards sur les institutions interrogées

Dans cette partie, nous présenterons les effets des lois, des prestations ou de l'organisation des institutions (OCE, PCFam, HG) étudiées sur le fonctionnement des organismes interrogés et quelques réflexions globales livrées par nos interlocuteurs.

Une grande institution sociale privée : le Centre social protestant

Le CSP a connu une augmentation relativement importante de sa charge de travail ces dernières années. Plusieurs éléments expliquent ce phénomène. Tout d'abord, le CSP est devenu l'un des deux prestataires en charge du programme cantonal de lutte contre le surendettement (PCLS). Cela a évidemment contribué à accroître sa charge de travail puisque de nombreuses personnes sont orientées vers ce service par divers organismes étatiques. Ensuite, le CSP est également confronté à une complexité croissante des dossiers, l'amenant notamment à devoir rajouter un poste de juriste afin de soutenir le travail des assistants sociaux.

L'institution est contrainte d'opérer une régulation en n'acceptant qu'un certain nombre de demandes par jour ; le CSP est en effet amené à baisser ce nombre durant certaines périodes étant donné la surcharge de travail des assistants sociaux et afin que le délai de prise en charge des personnes reste raisonnable. Le CSP observe aussi que de nombreuses personnes font la queue chaque jour à la réception, sans être pour autant au bon endroit, le

plus souvent parce qu'elles ne savaient pas à qui s'adresser ou qu'elles ont été mal orientées.

Par ailleurs, le CSP nous a indiqué qu'en principe, il n'avait pas vocation à prendre en charge des personnes financièrement assistées par l'Hospice, et que si des personnes suivies par l'HG s'adressent au CSP, les collaborateurs tentent de solliciter au plus vite l'HG pour endiguer le processus de défaussement, notamment sur le CSP. Il arrive, par exemple, que des personnes se soient présentées dans un CAS, mais qu'elles n'obtiennent pas de rendez-vous avant plusieurs semaines à l'HG alors qu'elles sont dans une situation d'urgence. Dans ce genre de cas, il arrive que le CSP intervienne en dépannant les personnes et demande ensuite un remboursement à l'HG, bien que ce type de démarches de transition exige un travail relativement important et coûteux pour le CSP.

Les AS de l'HG envoient au CSP des usagers en disant ne pas être en mesure d'effectuer ces démarches faute de temps. Le représentant du CSP s'en désole d'autant plus que ce manque de disponibilité amène les AS de l'HG à renoncer à introduire des demandes de fonds auxquels ils sont les seuls à pouvoir accéder à l'interne. Le CSP prend contact avec les collaborateurs de l'HG pour que les demandes de fonds soient faites, afin d'éviter notamment le recours aux fonds privés externes alors que d'autres exclusivement accessibles à l'HG sont trop peu sollicités.

Le CSP met également en évidence la disparité dans la possibilité d'accéder à des prestations d'accompagnement social pour les personnes relevant de dossiers dits « non financiers ». Il relève qu'il n'y a pas de position institutionnelle claire, quand bien même la loi décrète qu'il s'agit bel et bien d'une des missions de l'HG. Ainsi, chaque CAS détermine quelle réponse il donne à ces situations, ce qui induit une inégalité de traitement et un non-respect des dispositions prévues par la LIASI. Le CSP évoque ensuite l'aspect palliatif des mesures prises par certaines communes qui mettent en place des services sociaux communaux. Il remarque qu'à l'heure actuelle il existe l'idée, dans certains cercles, de déléguer les tâches de suivi des dossiers non financiers aux communes, ce qui lui paraît poser un autre grand problème de disparité des dispositifs et d'inégalité de traitement d'une commune à l'autre. Il soulève également la problématique de la discontinuité des accompagnements de situations présentant des enchaînements de périodes avec ou sans aide financière qui serait dans une telle occurrence facteur de pertes de temps, de doublons et de complexification.

Le représentant du CSP relève que les porteurs de bons PCLS (Programme cantonal de lutte contre le surendettement) doivent être reçus en priorité, dans un délai de quinze jours au plus, ce qui crée une inéquité de traitement entre les personnes bénéficiant d'un bon PCLS et celles n'en ayant pas.

Il démontre une forte sensibilité à la problématique du non-recours et relève que rien n'est vraiment entrepris afin de faire connaître l'existence de certaines prestations ; il cite l'exemple des PCFam.

Il conclut sur la nécessité de développer une réflexion prospective sur la question de l'augmentation de la demande sociale, en insistant sur l'urgence de simplifier dans l'entre-temps l'accès aux prestations sociales au sens large et aux PCFam en particulier. Il souligne également l'obligation de raccourcir drastiquement les délais de traitement des demandes qui pénalisent injustement les personnes en difficulté.

Un petit service social privé : le Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI)

Le CCSI est un service social privé ayant pour vocation de travailler en faveur des personnes migrantes et qui revendique l'égalité des droits pour tous les individus, quelles que soient leur nationalité ou leurs origines. Ainsi, son action vise à défendre le respect et l'application concrète des droits des personnes migrantes, ainsi qu'à éliminer toutes les formes de discriminations à leur égard.

Par rapport à notre champ d'étude, le CCSI est principalement confronté aux problématiques liées aux PCFam. En effet le CCSI aide, depuis deux ans, de nombreuses personnes à entreprendre les démarches visant à obtenir ces prestations. Une partie de son travail consiste à apporter de l'aide aux personnes pour remplir le formulaire particulièrement complexe et réunir les pièces justificatives, ainsi qu'à rédiger des courriers à l'attention du SPC afin que ce dernier puisse évaluer au mieux la situation des personnes demandant les PCFam. En effet, ces personnes travaillent la plupart du temps dans le secteur domestique, dans le nettoyage ou via des entreprises de travail temporaire. En général, elles ont par conséquent des revenus fluctuants et plusieurs employeurs, ce qui contribue à complexifier les demandes.

« On voit qu'on fait des démarches au niveau administratif, des demandes justement auprès des PCFam (...) c'est compliqué, même pour les Suisses c'est compliqué. »

Aux yeux de l'assistante sociale du CCSI que nous avons rencontrée, son travail s'est modifié ces dernières années. Elle considère en effet qu'il a changé au fur et à mesure que les administrations ont complexifié leurs formulaires et les démarches pour l'obtention de certaines prestations sociales. Elle estime d'ailleurs que ce phénomène empiète sur son travail, qui consistait initialement à vérifier que les usagers du CCSI étaient bien au bénéfice des droits auxquels ils pouvaient prétendre, ce qu'elle n'arrive plus à faire. Elle se voit désormais contrainte d'effectuer du remplissage de formulaires et des démarches administratives en vue d'effectuer divers recours ou réclamations.

D'après l'assistante sociale du CCSI, le volume de travail a tendance à augmenter depuis plusieurs années. Cependant elle n'impute pas ce phénomène aux modifications des différentes lois de notre champ d'étude, mais plutôt au fait que le nombre de personnes qui ont recours au CCSI augmente lui aussi. Elle évoque d'ailleurs le fait que de nombreux usagers s'adressant au CCSI vivent sur le territoire de la Ville de Genève, qui a instauré un service social à vocation communautaire au détriment du suivi social individuel. Selon notre interlocutrice cela pose problème, en particulier aux titulaires d'un permis B. En effet ces derniers, lorsqu'ils souhaitent bénéficier d'un accompagnement social ou d'une aide administrative, ne sont pas en mesure de le faire auprès du service social de leur commune de résidence et se voient contraints de se rendre dans les Centres d'action sociale. Cependant, de peur que l'on y évalue d'abord leur situation financière et qu'on leur accorde éventuellement l'aide sociale s'ils sont dans les barèmes, ces personnes refusent généralement de s'y rendre afin de ne pas risquer le non-renouvellement de leur permis de séjour. Le CCSI ne sait pas où renvoyer ces personnes.

(Ndlr : À noter que là encore un déficit d'information est préjudiciable à ces personnes car, de fait, bénéficier d'un accompagnement social non financier n'a aucune conséquence sur l'octroi ou le non-renouvellement d'un permis de séjour. Le problème réside toutefois dans le manque de disponibilité des CAS pour ces tâches non financières.)

Un service social communal : Ville de Genève

Le service social de la Ville de Genève cherche à contribuer à améliorer le cadre et les conditions de vie de ses habitants en créant du lien et en leur permettant de participer à la vie sociale. Pour ce faire, la Ville de Genève privilégie une action de proximité en offrant toute une palette de prestations adaptées aux différents publics ou situations. La Ville de Genève a notamment mis en place des antennes sociales de proximité afin de soutenir des actions de proximité et des Points infos pour délivrer des informations aux habitants ainsi que leur procurer une écoute, une orientation ou encore un accompagnement pour certaines démarches.

La personne que nous avons rencontrée nous explique qu'en constatant la fréquentation importante des Points infos, elle a dû engager des assistants sociaux à temps partiel pour compléter l'information sociale généraliste par une approche spécialisée en sécurité sociale. Cette mesure a surtout pour but de lutter contre le phénomène de non-recours en soutenant les individus afin qu'ils puissent formuler les demandes pour les prestations auxquelles ils ont droit, en les aidant à remplir les formulaires et réunir tous les justificatifs, ou encore en les accompagnant pour leur premier rendez-vous auprès des services compétents. Le chef de service souligne la centralité de l'information sociale.

« L'information sociale, c'est compliqué. Si on ne sait pas ce que l'on doit chercher, on ne peut pas le faire. Si on ne sait pas que ça existe, on ne va pas chercher sur Google. »

Le chef du secteur social de la Ville de Genève constate que de plus en plus de personnes sont déconnectées des différents systèmes d'aide. Il donne notamment l'exemple des personnes au bénéfice d'un permis B qui renoncent à demander une aide financière voire uniquement un accompagnement social à l'HG, de peur qu'on ne renouvelle pas leur permis. Cependant, il ne relie pas ce phénomène à la LIASI au premier degré, mais à la politique du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) en l'occurrence qui a dicté cette incompatibilité entre le statut d'un permis B et l'aide sociale.

Il constate qu'il existe clairement un transfert d'une charge cantonale vers la Commune, en ce sens que l'une des missions de l'HG est l'accompagnement social (art. 2 et 5 LIASI). Pour lui, le problème majeur provient du fait que cette institution n'a pas vu progresser sa subvention de fonctionnement de façon proportionnelle depuis une dizaine d'années, alors que sa prise en charge de dossiers a, elle, doublé durant cette même période. Cela ne permet pas à l'Hospice général de répondre aux exigences de la loi. L'accès inconditionnel à la prestation d'accompagnement social et d'information n'est pas garanti. Les communes dotées d'un service social pallient ce défaut d'intervention mais, comme toutes les communes ne disposent pas d'un service social, les valeurs fondamentales de notre État de droit que sont l'égalité et l'équité restent des intentions.

Pour ce qui est de l'incidence sur son service, le responsable que nous avons rencontré évoque par exemple le fait que son secteur est assailli chaque année au moment du renouvellement des droits aux PCFam, car les gens ne comprennent pas les révisions périodiques.

Une antenne chômage communale : Carouge

L'antenne chômage communale que nous avons rencontré accueille gratuitement toute personne résidant dans la commune de Carouge ayant un problème lié à la perte d'emploi. Ainsi, elle vise essentiellement à offrir des réponses à des questions en lien avec la problématique du chômage, à donner des informations relatives aux droits et aux obligations des personnes concernées ainsi qu'à apporter de l'aide aux personnes qui doivent effectuer des démarches administratives en lien avec le chômage.

Cette antenne chômage se trouve au sein du même bâtiment que les Affaires sociales de la Ville de Carouge, où se trouvent également des permanences désendettement, impôts et assurance-maladie. Le système mis en place par Carouge pour les Affaires sociales est un service de proximité visant à travailler en réseau avec les assistants sociaux de l'Hospice général et les différents services cantonaux et communaux. Ainsi les Affaires sociales se veulent être un système relativement polyvalent, afin que toute personne qui s'y adresse puisse trouver une réponse à ses questions.

Globalement, le chef de service de Carouge estime que le système est de plus en plus difficile à deux niveaux. D'abord, il lui semble que son équipe de travailleurs sociaux doit effectuer de plus en plus de travail pour permettre aux habitants de la commune de faire valoir leurs droits auprès des administrations cantonales. Il considère

« comme dysfonctionnel le fait que des agents publics doivent travailler pour que d'autres agents publics puissent donner des droits aux individus ».

En ce sens, il faudrait donc selon lui que le système qui est censé s'adresser à des gens vulnérables soit adapté pour que ces mêmes individus puissent faire valoir leurs droits par eux-mêmes. Deuxièmement, il constate que les barèmes de l'assistance sont très bas et peu adaptés à notre société, et ne permettent pas aux personnes qui y font recours de vivre dignement.

Il constate depuis quelques années une certaine précarisation de la population. Cela se traduit notamment par une augmentation très importante des réductions accordées pour les restaurants scolaires.

Pour le chef de secteur, il est clair que le Service des affaires sociales de sa commune est en manque d'effectif. Il évoque d'ailleurs le fait que les conseillers municipaux de la commune sont conscients de ce manque, mais qu'il s'agit d'un problème de budget qu'il ne semble pas possible actuellement de régler. Afin que les individus qui se rendent aux affaires sociales de la commune puissent être informés et aidés au mieux, le chef de secteur nous explique avoir développé une stratégie d'entraide avec les partenaires sociaux, que ce soit les services des autres communes ou d'autres institutions à vocation sociale.

Un petit service social privé : l'Espace solidaire Pâquis (ESP)

L'ESP est une association visant à accueillir, écouter et accompagner essentiellement des personnes passantes, soit des migrants, des personnes sans domicile fixe, ou encore en rupture momentanée. L'ESP met à disposition diverses prestations telles que des ateliers de français, un écrivain public, un accès à internet, ou une permanence juridique. Il fonctionne principalement avec des bénévoles.

Par rapport à notre champ d'étude, l'ESP accueille régulièrement des personnes au bénéfice d'une AdR. La personne que nous avons rencontrée nous indique que cela a été difficile au début, car elle n'a pas été bien informée de ce que cela supposait et s'est retrouvée à devoir

beaucoup encadrer certains d'entre eux. Lorsque c'était le cas, elle était détournée de sa mission première et se trouvait absorbée par une tâche supplémentaire. Suite à ce constat, l'ESP a décidé d'accueillir moins de personnes en AdR.

Notre interlocuteur regrette par ailleurs que le suivi des bénéficiaires de l'HG se résume à une vérification de la présence des justificatifs nécessaires à l'octroi de prestations financières, que les contacts avec les AS soient de moins en moins fréquents, et que les bénéficiaires ne soient souvent même pas informés des changements d'assistants sociaux ou des absences de ces derniers. Il constate qu'à l'heure actuelle, le rôle des travailleurs sociaux est plutôt contrôlant que soignant et facilitateur. Il a ainsi le sentiment que les gens restent livrés à eux-mêmes avec toutes les dérives possibles lorsqu'ils sont confrontés à une très grande précarité. De plus, il constate que parfois les travailleurs sociaux posent des exigences par rapport aux usagers sans leur donner les moyens pour s'y conformer, ce qui est fortement problématique à ses yeux.

Par ailleurs, il constate que les personnes qui se rendent à l'ESP sont généralement très réticentes à parler de leurs difficultés, par crainte que cela puisse leur porter préjudice.

Pour ce qui est des AdR, il regrette que l'on tende à dévaloriser les compétences de personnes en AdR dont certaines assurent des responsabilités dans le fonctionnement des organismes dans lesquels elles sont assignées, ce qui lui paraît illogique et inapproprié si l'on veut aider ces personnes à prendre confiance en elles, progresser et parvenir à se réinsérer professionnellement.

« Le manque de considération par rapport aux aspirations de ces personnes est assez flagrant. »

10.3.3 Constat global des professionnels du social

Nous avons relevé quelques éléments qui se retrouvent de manière globale dans les cinq entretiens effectués avec les acteurs professionnels de terrain.

Tout d'abord, tous nos interlocuteurs ont évoqué la problématique de la formation. En effet, tous considèrent que les formations proposées par le biais du chômage ou du SRP sont insuffisantes et inadaptées en ce sens qu'elles ne correspondent souvent ni aux besoins et profils des bénéficiaires, ni à la demande identifiée sur le marché du travail. Ainsi, l'une des personnes interviewées évoquait l'absurdité de dispenser par exemple des formations de secrétariat médical aux bénéficiaires de l'assurance chômage ou de l'HG, alors qu'il existe une transformation des usages dans ce domaine. En effet, grâce aux avancées de la technologie, les médecins effectuent désormais de plus en plus souvent eux-mêmes les tâches de secrétariat.

Relativement à l'emploi, tous ont également évoqué les difficultés rencontrées par les personnes pour ce qui est de l'accès à l'emploi. Ils constatent qu'il est de plus en plus compliqué de trouver des emplois à durée indéterminée et de bonnes conditions de travail, d'autant plus pour les personnes n'ayant pas un haut niveau de formation ou pour les personnes de plus de 45 ans.

Troisièmement, leur perception était tournée vers le fait que le côté administratif pour tout ce qui touche aux prestations sociales et assurances sociales devient de plus en plus lourd. Cela se traduit notamment par la quantité pléthorique de justificatifs à fournir. À cet égard, ils relevaient le caractère marginalisant de la lourdeur de la gestion du pan administratif de leur vie pour les personnes vulnérables.

Les professionnels interrogés ont également souligné que l'accès aux prestations sociales a tendance à devenir toujours plus difficile, non seulement à cause de la quantité de justificatifs à fournir, mais aussi à cause d'un resserrement des conditions. Par conséquent, les professionnels sont davantage sollicités pour aider les personnes à faire valoir leurs droits.

En ce qui concerne plus particulièrement l'HG, nos interlocuteurs ont surtout déploré le fait que les entretiens sont très espacés, ainsi que le fait que les bénéficiaires ne sont pas traités de la même manière selon les CAS ou selon les assistants sociaux, ce qui compromet l'égalité de traitement. Tous ont également relevé l'absence d'accompagnement social dans de nombreux cas, et par conséquent la charge reportée sur d'autres institutions à vocation sociale, qu'elles soient publiques ou privées, sans compter le préjudice induit pour les usagers qui voient entre-temps leur situation se détériorer.

Les personnes interrogées ont aussi toutes fait référence au phénomène de non-recours soit en mentionnant les difficultés d'accès aux prestations, soit en parlant du manque d'information sur certaines prestations.

11 Conclusion

De manière générale, bénéficiaires et professionnels identifient des problématiques similaires.

Au cours de notre travail d'observation, nous avons constaté que les témoignages formulés par les usagers rejoignent globalement ceux des professionnels du social. L'ensemble des témoignages s'inscrit d'ailleurs pour la plupart dans la continuité du troisième rapport d'observation de l'OASI.

Afin de conclure le présent rapport, il semble pertinent de revenir sur les principales problématiques qu'il met en avant.

La LIASI

En ce qui concerne la LIASI, nous avons constaté plusieurs problématiques récurrentes mentionnées tant chez les usagers que chez les professionnels de terrain. En effet, tous ont déploré des entretiens avec les assistants sociaux très espacés, de six à douze semaines, voire plus dans certains cas où les assistants sociaux n'ont pas été remplacés ou remplacés tardivement ou partiellement. Dans ce même ordre d'idée, les usagers ont particulièrement insisté sur la surcharge des professionnels. Ces derniers – selon les usagers – semblaient être continuellement débordés, ce qui rendait la communication en entretien, par téléphone ou par e-mail extrêmement difficile.

Ce phénomène de surcharge relevé lors des entretiens contribue à expliquer le suivi estimé peu personnalisé et très administratif des bénéficiaires, évoqué par ces derniers ou par les professionnels du social. En ce sens, il a été relevé à plusieurs reprises que les entretiens avec les AS se passaient plutôt dans une logique gestionnaire, soit de contrôle, plutôt que dans une logique sociale visant la construction de projets et à prodiguer un réel accompagnement social aux bénéficiaires.

L'une des problématiques majeures, soulevée par les professionnels du social en particulier, est le manquement de l'HG à une de ses missions, celle de l'accompagnement social (art. 2 LIASI). En effet, ils ont constaté que l'accompagnement social était un aspect souvent négligé par les assistants sociaux de l'HG qui semblaient contraints de donner priorité à l'aide financière. Ainsi, certaines des structures que nous avons interrogées se retrouvent régulièrement assaillies de demandes qui devraient être prises en charge, en vertu de la LIASI, par les AS de l'Hospice général. Par ailleurs il a également été souligné que lorsque la mission d'accompagnement social était remplie par l'HG, elle avait tendance à varier non seulement entre les différents CAS, mais aussi entre les différents assistants sociaux, ce qui soulève des interrogations quant au principe d'égalité de traitement et de philosophie d'intervention institutionnelle.

Il ressort de notre observation que l'affaiblissement de l'exécution de la mission d'information sociale, de prévention et d'accompagnement social ne résulte pas d'une volonté délibérée de l'Hospice général mais du manque de ressources à disposition. Effectivement, comme nous l'avons vu au chapitre 7 du présent rapport, la subvention de l'Hospice général n'a pratiquement pas évolué au cours de ces dix dernières années alors même que sa charge de travail a plus que doublé. Il s'est vu contraint à en faire toujours plus avec les mêmes moyens. L'Hospice a donc été amené à fixer des priorités et à hiérarchiser le développement des missions imposées par la loi.

Ces économies imposées sont d'autant plus paradoxales que ce type de restrictions budgétaires produisent de notoriété publique des coûts plus importants. Les durées de prises en charges s'allongent, les situations des usagers se détériorent et génèrent d'autres coûts corollaires. A cela s'ajoute à terme une perte d'expérience et de compétences en la matière du personnel qui peut, pour certains d'entre eux, venir occulter la légitimité de ces tâches, et rendre leur réintroduction problématique.

Parmi d'autres lacunes relevées revient une problématique récurrente, qui n'incombe pas à l'HG mais entrave gravement le développement de ses activités et prolonge indubitablement la durée de ses prises en charge. Il s'agit de la détérioration du contexte économique et social, qui n'offre que peu de possibilités de répondre rapidement et durablement aux besoins des usagers, à savoir trouver un emploi, un logement, accéder à une prise en charge par une assurance sociale (chômage, AI, etc.).

Enfin, plusieurs témoins ont fait état de leurs expériences douloureuses issues de la méfiance qui s'est manifestée à leur égard au travers de l'intervention du Service des enquêtes de l'HG. Pour certains d'entre eux la pression exercée au travers de contrôles, de justificatifs difficiles à produire, a été source d'angoisse et perçue comme une menace. Il est à noter que ces usagers présentaient des situations atypiques, qu'il aurait fallu prendre en compte et pour lesquelles les moyens de preuve auraient dû être adaptés.

La LMC

En ce qui concerne la LMC, bien que nous ayons eu moins de témoignages de bénéficiaires que pour la LIASI, nous devons relever certains éléments significatifs.

La principale problématique mise en avant tant par les usagers que par les professionnels interrogés est la prépondérance de la logique du contrôle – au détriment de celle de l'accompagnement au retour à l'emploi – ainsi que le décalage des mesures par rapport aux compétences, aux besoins et aux envies des usagers. En ce sens, certains professionnels ont également souligné que les mesures proposées aux usagers ne correspondaient souvent pas

à la réalité du marché de l'emploi, rendant ainsi ces mesures inutiles, voire absurdes. Le manque de soutien et d'investissement dans les reconversions professionnelles a également été relevé par les acteurs de terrain. Ils relevaient de surcroît l'inadéquation de certaines assignations, qui sont autant d'expériences négatives et décourageantes pour les chômeurs concernés.

Une des problématiques qui est apparue avec acuité a trait aux rapports difficiles entre chômeurs et conseillers en emploi. Si certains de nos témoins relèvent des relations de bonne qualité avec leurs conseillers en emploi, d'autres en revanche font état de relations difficiles, non soutenantes, empreintes de jugement de valeurs, disqualifiantes. Souvent, relevaient-ils, ils ne parvenaient pas à obtenir des informations ou des explications sur les exigences auxquelles ils devaient répondre.

Les PCFam

Pour les PCFam, bien que nous n'ayons pu avoir cette année que deux entretiens en lien avec ce sujet avec des bénéficiaires, quatre des cinq institutions que nous avons interviewées sont régulièrement confrontées à des situations problématiques en lien avec les PCFam et leurs propos allaient dans le même sens que ceux des bénéficiaires. La problématique la plus importante relevée est celle d'une périodicité de calcul inadaptée (annuelle) aux personnes ayant des emplois précaires ou des revenus fluctuants. En effet, cette périodicité de calcul crée bien souvent des indûment-perçus devant être remboursés a posteriori par les bénéficiaires, ce qui génère chez eux un stress et accentue leurs difficultés financières en les plaçant injustement en situation d'endettement.

Certains de ces professionnels constataient que des bénéficiaires des PCFam présentant des revenus variables renonçaient d'eux-mêmes à ces prestations pour échapper au stress et aux difficultés générés par le fait de devoir, le cas échéant, rembourser une partie des prestations reçues. Parfois même, les professionnels en question cautionnaient paradoxalement ce renoncement à un droit légitime au vu de l'angoisse et des déséquilibres budgétaires provoqués par cette incapacité des PCFam à adapter leurs prestations à la réalité des revenus déclarés par leurs bénéficiaires.

Une nouvelle pratique a été portée à la connaissance de l'OASI qui consiste à renvoyer les bénéficiaires des PCFam présentant des revenus variables vers l'HG, qui dispose de la logistique permettant d'intégrer ces variations de revenus. Renseignements pris auprès de l'Hospice général, il apparaît que ce transfert de charges concerne un nombre minime de dossiers – une dizaine selon les indications fournies – exclusivement de personnes qui du fait de la prise en compte d'un gain hypothétique se trouvent en dessous des barèmes d'aide sociale.

Les professionnels et les usagers ont également mentionné la complexité et l'incompréhensibilité des décisions du SPC, qui nécessitent trop souvent l'intervention d'un tiers pour les interpréter. Un tiers qu'ils peinent à identifier puis à atteindre, compte tenu de la surcharge endémique des divers services sociaux, public, privés ou communaux.

Un autre point saillant renvoie au fait que le SPC, lorsqu'il applique la LIASI, n'accorde pas systématiquement – ou non conformément au règlement d'application de la LIASI (RIASI) – toutes les prestations circonstanciées potentiellement dues.

Les acteurs de terrain ont insisté sur le manque d'information sur les PCFam. En effet, tous constatent d'abord un problème d'accès à ces prestations du fait que les ayants droit ne sont pas informés, ou mal informés. Ils incriminent ensuite la complexité du formulaire, la quantité de documents à fournir, les erreurs de calcul et les longs délais de traitement qui jalonnent le parcours du combattant que doivent traverser les aspirants bénéficiaires de PCFam.

Cette quatrième édition de notre rapport d'observation se révèle de fait sans surprise, avec toutefois des accents déplacés en fonction des caractéristiques des situations des usagers et du profil des acteurs de terrain. Elle continue à mettre en lumière les déficits imposés aux politiques publiques observées par les politiques d'austérité de ces dernières années. Elle fait apparaître le paradoxe qui conduit des politiques de recherche d'économies à provoquer une augmentation des charges de l'État. Ainsi l'absence de priorité mise sur la préservation et le développement de l'emploi, sur l'accessibilité au marché du travail – notamment par le développement de la formation ou des reclassements professionnels – condamne l'État à une intervention prolongée en voie de devenir permanente.

Dans le même ordre d'idée, les importantes lacunes de l'Hospice général en matière de construction et d'accompagnement de projets d'insertion sociale ou professionnelle sont relevées par nos témoins, autant par les usagers que par les acteurs professionnels de terrain. Ces derniers remarquent qu'outre la mise en échec de la finalité de l'intervention telle qu'elle est définie par la loi et les fondamentaux du Travail social, cette situation va non seulement à l'encontre des intérêts des usagers mais se trouve également contraire à ceux de l'État, qui voit croître le nombre de personnes à l'aide sociale et augmenter la durée des prises en charge.

C'est pourquoi, au-delà des recommandations que nous formulons à l'issue de ce rapport, nous insistons sur la nécessité de considérer la somme de nos recommandations – exprimées dans nos quatre rapports d'observation – pour avoir une mesure des efforts nécessaires pour rétablir chacun des domaines observés dans ses compétences, et lui permettre de les mettre en œuvre au service des populations auxquelles elles sont destinées.

12 Regards croisés des usagers et des acteurs de terrain : recommandations

Ce chapitre vise à recenser des propositions de modifications des lois et de l'organisation des institutions en charge d'appliquer la LIASI, la LMC et les PCFam. Les propositions faites portent sur des modifications législatives ainsi que sur des changements de pratiques.

Dans le tableau suivant apparaissent les observations des usagers et celles des professionnels, ainsi que leurs convergences. Ces recommandations ne sont évidemment pas exhaustives.

		Propositions faites sur la base des témoignages d'usagers	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	Adapter les outils informatiques afin qu'ils répondent aux impératifs de gestion des prestations telles qu'elles sont définies par les lois dont elles relèvent.	
Concernant les PCFam et le SPC	3		Informar de l'existence de la prestation afin de lutter contre le non-recours.
	4		Élaborer du matériel d'information clair et facilement accessible.
	5		Veiller à ce que le SPC soit plus accessible par téléphone et à son guichet.
	6		Simplifier la procédure (supprimer les justificatifs redondants, ...)
	7		Développer, comme par le passé, une unité sociale afin d'assurer, en cas de besoin, l'information ou des explications sur les démarches en cours.
	8		Adresser à l'HG les usagers 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).

	9		Si la proposition 8 n'était pas acceptée, prévoir que les critères d'attribution de prestations circonstanciées soient appliqués par le SPC conformément au RIASI.
	10		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, saturation du marché du travail).
Concernant la LMC et l'OCE	11	Individualiser davantage le suivi à l'OCE et assurer plus de cohérence avec le projet d'insertion dans les mesures appliquées aux usagers.	
	12	Veiller à l'adéquation des assignations avec le profil et l'expérience des intéressés.	
	13	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.	
	14	Exiger un nombre de recherches d'emploi tenant compte de la réalité des secteurs professionnels, et cesser d'alimenter une « machine à faire des recherches d'emploi » vouées à l'échec.	
	15		Rappeler aux 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.
	16	En fin de droit, informer explicitement 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.	

Concernant la LIASI et l'Hospice général	17	Supprimer les barrages administratifs à l'accès aux prestations. <ul style="list-style-type: none"> – Les usagers doivent pouvoir systématiquement être reçus dans tous les CAS même si la totalité des documents requis pour l'ouverture d'un dossier financier n'est pas réunie. L'appui au rassemblement de ces pièces faisant partie intégrante de l'intervention sociale. – Lors d'interventions non financières, ces documents sont inutiles et ne doivent plus être préalablement exigés. 	
	18		Les principes présidant à l'accueil et à l'initiation d'un processus d'accompagnement doivent être rappelés aux professionnels.
	19	Les prestations financières de la LIASI doivent être revues à la hausse et automatiquement indexées au même rythme que les prestations AVS.	
	20	Assurer un suivi régulier, professionnel, des usagers pour éviter une détérioration de leurs situations.	
	21		Appliquer l'article 5 de la LIASI pour répondre aux besoins des usagers en matière d'information et d'accompagnement social dans la perspective d'apporter une réponse idoine et d'éviter une augmentation des coûts de l'aide sociale.
	22	Introduire dans les prestations circonstanciées un forfait pour couvrir les frais d'obtention des justificatifs que l'HG réclame mensuellement.	
	23	Les personnes prenant des décisions impactant des usagers doivent les connaître. Il n'est pas admissible que des décisions impactant la vie d'usagers soient prises uniquement sur dossier.	
	24		Supprimer dans la loi l'obligation d'effectuer des stages d'évaluation de la distance à l'emploi pour adapter la loi à la réalité.

	25		Permettre à tous les usagers de l'Hospice en processus de réinsertion d'accéder aux MMT et aux prestations complémentaires de chômage (ARE, EdS).
--	----	--	---

11. Recommandations de l'OASI

Dans cette partie, nous avons souhaité introduire les propositions faites par l'OASI issues de l'observation du cadre légal, de l'expérience des usagers et des professionnels du terrain ou encore de l'actualité non évoquées dans les témoignages des usagers ou des professionnels du social.

		Recommandations de l'OASI
Concernant les PCFam et l'HG	26	Veiller à ce que l'un des objectifs premiers du RDU soit réalisé ; à savoir éviter aux usagers de fournir systématiquement les mêmes pièces justificatives lors de demandes successives de prestations.
Concernant les PCFam et le SPC	27	Annuler la disposition prévoyant que les personnes taxées d'office ne puissent avoir accès aux PCFam.
	28	Supprimer le gain hypothétique à tout le moins pour les personnes ayant des enfants en bas âge, proches de la retraite ou relevant d'un secteur professionnel saturé.
	29	Dans tous les cas, assortir la prise en compte d'un gain hypothétique d'un accès à des mesures d'insertion permettant d'augmenter le taux d'activité.
Concernant la LMC et l'OCE	30	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.
	31	Développer une connaissance des secteurs et des métiers ne connaissant pas ou peu de chômage pour faciliter les réorientations de carrière vers ces derniers.

Concernant la LIASI et l'Hospice général	32	Augmenter les montants maximaux admis en matière de loyer, à tout le moins appliquer l'art 60, al.12 let. a LIASI resté injustement lettre morte.
	33	Augmenter la franchise mensuelle déduite sur le revenu. Idem en ce qui concerne sur ce point l'art 60, al.12 lettre b LIASI également inappliqué.
	34	En cas de prestations indûment perçues, la disposition figurant à l'article 36 al.6 LIASI doit être respecté, ce qui n'est actuellement que très rarement le cas.
	35	L'article 36 al. 6 LIASI devrait également s'appliquer par analogie aux réductions de prestations pour cause de sanction.
	36	<p>Une aide sociale devrait pouvoir être allouée pour les personnes ayant une modeste activité indépendante lorsque l'activité en question ne permet de couvrir les besoins vitaux, mais favorise leur insertion sociale et professionnelle et contribue à leur autonomie financière. Il conviendrait à ce propos de s'inspirer des normes de la CSIAS (H9).</p> <p>Les franchises sur le revenu des salariés seraient appliquées par analogie.</p>

12. Bibliographie

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

Office cantonal de la statistique (OCSTAT) – Entreprises, emploi et commerce extérieur – Entreprises et emploi – Actualités :

https://www.ge.ch/statistique/actualites/welcome.asp?actu=3341&mm1=01/01&aaaa1=2017&mm2=08/08&aaaa2=2018&num=0&Actudomaine=06_02 (consulté le 19.10.2018)

Office cantonal de la statistique (OCSTAT) – Résultats statistiques – Protection sociale à Genève – Édition 2009 : <https://www.ge.ch/statistique/tel/publications/2009/resultats/dg-rs-2009-06.pdf> (consulté le 2 décembre 2018)

Office cantonal de la statistique (OCSTAT) – Travail et rémunération – Chômage – Actualités : https://www.ge.ch/statistique/actualites/welcome.asp?actu=3290&mm1=01/01&aaaa1=2017&mm2=08/16&aaaa2=2018&num=0&Actudomaine=03_03 (consulté le 19.10.2018)

Office fédéral de la statistique – ASE: Dossiers de l'aide sociale, bénéficiaires de l'aide sociale et taux d'aide sociale par canton : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale.assetdetail.3962345.html> (consulté le 2 décembre 2018)

Office fédéral de la statistique (OFS) – Sécurité sociale – Aide sociale – ASE: Dossiers de l'aide sociale, bénéficiaires de l'aide sociale et taux d'aide sociale par canton : <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale.assetdetail.3962345.html> (consulté le 19.10.2018)

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

Rapports d'observation 2014, 2015 et 2016 de l'OASI

Textes officiels

République et canton de Genève. Loi en matière de chômage du 11 novembre 1983 (LMC) (J 2 20)

République et canton de Genève. Loi sur l'insertion et l'aide sociale du 22 mars 2007 (LIASI) (J 4 04)

République et canton de Genève. Loi sur les prestations complémentaires cantonales du 25 octobre 1968 (LPCC) (J 4 25)

République et canton de Genève. Règlement d'exécution de la loi en matière de chômage (RMC) (J 2 20 01)

République et canton de Genève. Règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (RIAS) (J 4 04 01)

République et canton de Genève. Règlement relatif aux prestations complémentaires familiales (RPCFam) (J 4 25 04)

République et canton de Genève. Projet de loi modifiant la loi en matière de chômage (LMC), 16 décembre 2015 (PL 11789)

République et canton de Genève. Projet de loi modifiant la loi en matière de chômage du 13 janvier 2016 (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

13. Annexes

1. Fiche de renseignements individuels sur les usagers

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

Organisation: Tél / Mail:

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

Date:

Documents utilisés pour remplir la fiche:

2. Grille d'entretien acteurs de terrain

Grille d'entretien acteurs de terrain 4^{ème} rapport OASI

1. Questions personnelles

- a. Depuis combien de temps travaillez-vous dans le domaine du social ?
- b. Quelle est votre fonction actuelle ?
 - Depuis combien de temps occupez-vous cette fonction ?

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

- a. (Si la personne travaille depuis avant 2012) Avez-vous perçu une évolution dans le domaine du social depuis l'entrée en vigueur de la LIASI ainsi que l'introduction des PCFam ?
 - Comment s'est manifesté cette évolution ?

OU

(Pour les personnes ayant commencé après 2012) Vous a-t-on fait part d'une évolution dans le domaine du social depuis l'entrée en vigueur de la LIASI ainsi que l'introduction des PCFam ?

- Si oui, comment s'est manifestée cette évolution ?

- b. Selon vous, les objectifs en matière d'insertion de la LIASI sont-ils remplis ?
 - Au niveau de l'insertion professionnelle
 - Si oui, de quelle manière ?
 - Si non, de quelle manière ?
 - Et pourquoi ne sont-ils pas remplis selon vous ?
 - Au niveau de l'insertion sociale
 - Si oui, de quelle manière ?
 - Si non, de quelle manière ?
 - Et pourquoi ne sont-ils pas remplis selon vous ?
- c. Selon vous, la prise en charge de la réinsertion des personnes sans emploi s'est-elle améliorée ou détériorée depuis que vous travaillez dans le social ?
 - Pourquoi s'est-elle améliorée/détériorée ?
- d. Selon vous, les transformations (éventuellement susmentionnées) ont-elles eu un effet sur le phénomène de non-recours ?
- e. Selon vous, les objectifs de la LIASI en matière d'accompagnement social (art. 2, 5, 8) sont-ils remplis par les institutions responsables de l'application de la loi ?
 - Si oui, pouvez-vous développer ?
 - Si non, pouvez-vous développer ?
- f. Observez-vous des changements en matière de durée de la prise en charge des usagers de l'Hospice général, du SPC ou de l'OCE qui fréquentent parallèlement votre institution ?
 - Si oui, à quoi seraient-ils dus selon vous ?
- g. Observez-vous une évolution en matière de suivi, de fréquence des rendez-vous à l'Hospice général ou à l'Office cantonal de l'emploi ?
 - Ces rythmes diffèrent-ils pour les usagers qui fréquentent parallèlement votre institution ?

- h. Que pensez-vous que ce suivi parallèle ?
- i. Observez-vous des modifications dans les prestations financières octroyées aux usagers de l'Hospice général et du SPC ?
- j. Observez-vous des modifications dans les prestations non financières octroyées aux usagers de l'Hospice général, du SPC ou de l'OCE ?
- k. Observez-vous des modifications en matière de sanctions ou des incitations des usagers de l'Hospice, du SPC ou de l'OCE ?

3. Effets des modifications LIASI, PCFam et OCE sur les acteurs de terrain interrogés

- a. De nouveaux besoins sont-ils apparus dans votre service/institution en matière de demande de prestations ?
 - Si oui, dans quelle proportion ? Et Comment vous êtes-vous adapté à ces nouveaux besoins ?
 - Y a-t-il eu une incidence sur votre charge de travail ? (variation du volume de travail p. ex ?)
 - L'accès à vos prestations a-t-il été affecté par cet éventuelle variation de charge de travail ?
 - Y a-t-il eu une incidence sur votre fonctionnement ?
 - Y a-t-il eu une incidence sur vos prestations ? (financières, non financières)
- b. Le champ de compétences de votre institution s'est-il transformé ces dernières années?
 - Si oui, dans quel sens ? Pourriez-vous développer ?
- c. Y a-t-il eu des restructurations dans votre institution ces dernières années?
 - Si oui, lesquelles?
- d. Avez-vous modifié votre politique en matière de :
 - Durée de la prise en charge de vos usagers?
 - Suivi, de fréquence des rendez-vous?
 - D'incitations et sanctions des usagers?
 - Contrôle de vos usagers?
- e. Avez-vous observé globalement une évolution de la situation financière de vos usagers ? (situation plus précaire ?)
- f. Avez-vous observé une évolution de la situation psycho-sociale de vos usagers?
- g. La typologie des personnes qui vous sollicitent s'est-elle transformée ?

4. Proposition d'améliorations des lois en vigueur

- a. Avez-vous des propositions d'amélioration des lois en vigueur ou des procédures en vigueur?
 - Si oui, dans quels domaines et lesquelles ?

3. Précédentes recommandations dans les trois premiers rapports de l'OASI

Troisième rapport

		Propositions faites sur la base des témoignages d'usagers	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	Informier de l'existence de la prestation afin de lutter contre le non-recours.	
	4		Clarifier les critères d'obtention, les objectiver, les publier.
	5	Veiller à ce que le SPC soit aisément accessible, par un élargissement des horaires de réception téléphonique et une dotation idoine 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 usagers des PCFam doivent avoir un gestionnaire attitré, qui suit leur dossier au long de leur parcours au SPC. Une vision globale des problématiques de l'usager est indispensable à la réalisation d'un travail social de qualité.	
	9		Adresser à l'HG les usagers 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	22	<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'usagers	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 usagers 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 usagers 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 usagers 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	37	Annuler la disposition prévoyant que les personnes taxées d'office ne puissent pas avoir accès aux PCFam.
	38	Assortir la prise en compte d'un gain hypothétique d'un accès à des mesures d'insertion permettant d'augmenter le taux d'activité.
	39	Réfléchir à l'opportunité de la suppression du gain hypothétique.
Concernant la LMC et l'OCE	40	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.
	41	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	42	Augmenter les montants maximaux admis en matière de loyer (art 60, al.12 lettre a LIASI).
	43	Augmenter la franchise mensuelle déduite sur le revenu lors d'une activité lucrative (art 60, al.12 lettre b LIASI).
	44	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.

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.

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.



Imprimé à Genève en avril 2019

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

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