

Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion

2e rapport d'observation

Genève, mai 2015

Observatoire de l'Aide sociale et de l'Insertion OASI
p.a. ADC, rue Saint-Laurent 8, 1207 Genève – tél. : 022 700 50 60 – CCP 14-499363-8
oasi@adc-ge.ch <http://www.cgas.ch/oasi>

Table des matières

Préface	p. 3
1. Introduction	p. 5
2. L'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI)	p. 7
3. Méthode : une démarche qualitative	p. 8
4. Rappel des nouveautés introduites par les lois observées	p. 10
5. Analyse de situations individuelles : vue d'ensemble	p. 12
6. Le rapport EVALUANDA de juillet 2014 : une première évaluation du système	p. 13
7. Le dispositif d'insertion à l'intention des personnes à l'aide sociale ou au chômage	p. 16
A) Stage d'évaluation à l'emploi	p. 16
B) Mesures d'insertion de l'art. 42 C LIASI	p. 20
- Agence TRT	
- Stages dans des services de l'Etat	
C) Emplois de solidarité (EdS)	p. 25
D) Allocations de retour en emploi (ARE)	p. 29
E) Activités de réinsertion (AdR)	p. 30
8. Résumé des constats effectués sur les mesures d'insertion	p. 32
9. Les problèmes liés à la fin du RMCAS	p. 35
10. La franchise sur le revenu des personnes à l'aide sociale	p. 36
11. Les travailleurs indépendants à l'aide sociale	p. 37
12. Les loyers élevés	p. 38
13. La diminution du supplément d'intégration lié au CASI	p. 39
14. La privation de toute aide financière pour des raisons de procédure	p. 41
15. L'attribution de l'aide sociale par le Service des prestations complémentaires	p. 43
16. Le vécu subjectif des personnes concernées	p. 45
17. Conclusion et propositions	p. 46
18. Annexes	p. 50

Préface

L'OASI (Observatoire de l'Aide Sociale et de l'Insertion) regroupe actuellement 15 associations et institutions. Il a pour but principal de donner la parole aux usagers de l'aide sociale et aux chômeurs en fin de droit et de porter un regard attentif à la manière dont s'applique la nouvelle loi sur l'insertion et l'aide sociale. Il documente ses assertions.

Dans les conclusions de notre premier rapport d'observation d'avril 2014, nous formulons plusieurs constatations :

- Les mesures d'insertion prévues dans la loi cantonale en matière de chômage ne font l'objet que de contrôles limités voire inexistantes et les chômeurs ne sont pas suffisamment suivis.
- Les barrières à l'accès à l'aide sociale ainsi que les faibles prestations versées conduisent à des situations dramatiques pour les chômeurs en fin de droit.
- La politique actuelle de réinsertion professionnelle sur le marché de l'emploi semble dictée par la nécessité de réduire le plus rapidement possible le nombre statistique de demandeurs d'emploi.

Dans ce deuxième rapport d'observation de mai 2015, nous rajoutons dans nos conclusions les éléments suivants :

- Un grand nombre de mesures d'insertion pose la question du travail gratuit de demandeurs d'emploi ou d'usagers de l'aide sociale occupant des postes de travail indispensables à la bonne marche de services de collectivités publiques ou parapubliques.
- Le système d'insertion, où sont présents beaucoup d'acteurs, engendre une désorientation des personnes, un manque d'adhésion aux programmes proposés et une précarisation croissante des personnes concernées. Sans adhésion ou compréhension des intéressés, une mesure est vouée à l'échec.
- En ce qui concerne l'aide sociale, nous demandons en particulier l'augmentation des prestations sociales (entretien et loyer) et l'introduction d'une franchise de Frs 500.- (comme sous le régime RMCAS (Revenu minimum cantonal d'aide social)) pour les personnes à l'aide sociale ayant une activité salariée.

Nos propositions d'amélioration du dispositif d'insertion de notre premier rapport d'observation rejoignent sur un grand nombre de points les conclusions du premier rapport sur la LIASI¹ d'EVALUANDA de juillet 2014.

La publication à fin avril 2015 du rapport de la Cour des comptes sur l'évaluation de la politique publique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit vient confirmer en grande partie les conclusions de nos deux rapports d'observation, en particulier en ce qui concerne l'accès aux mesures d'insertion offertes par la LMC.

En 2007, 50% des personnes en fin de droit prenaient part à une mesure d'insertion ou de formation ; ce pourcentage n'était plus que de 15% en 2011. Les conséquences en sont un recours accru à l'aide sociale ainsi que des périodes sans emploi et sans prestations financières qui s'allongent. Nous pouvons agréer à la plupart des recommandations de la cour des comptes, en particulier à ce que les chômeurs en fin de droit n'ayant pas droit à l'aide sociale puissent continuer à bénéficier des prestations de conseil et de placement de l'OCE (Office cantonal de l'emploi).

Les rapports EVALUANDA et de la Cour des comptes, qui ont disposé de beaucoup de moyens, aboutissent pour l'essentiel aux mêmes conclusions que notre « petit » observatoire. Ils en accréditent l'opportunité et la nécessité. Ils en valident indirectement ses conclusions.

¹ Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (J 4 04, LIASI).

Entravé dans son action par des ressources plus que modestes, l'OASI doit élargir le cercle de ses membres et pérenniser ses activités. Ce sera l'une de ses priorités au cours de ces prochains mois.

Gérald Crettenand, président

1. Introduction

Depuis quelques années, les attaques contre l'assurance-chômage et l'aide sociale se multiplient. L'année 2014 n'aura pas fait exception, avec au niveau national les propositions de l'UDC de réduire les forfaits de base d'aide sociale à CHF 600.-, et au niveau genevois, une coupe de CHF 150.- dans le «supplément d'intégration» des bénéficiaires de l'aide sociale, annoncée par le Conseil d'Etat genevois juste avant l'été. Suite à une pétition du Collectif contre la baisse des prestations sociales² et à différentes interventions au Grand Conseil, le Conseil d'Etat revenait en partie sur sa décision début 2015, remontant le montant du supplément d'intégration à CHF 225.- au lieu des CHF 150.- initialement prévus, mais ne revenant tout de même pas aux CHF 300.- antérieurs, ceci en dépit d'un signal clair du parlement.

En octobre 2014, le même Collectif contre la baisse des prestations sociales publiait un manifeste³ rappelant que jusque dans les années 80, les montants d'aide sociale étaient identiques pour les Genevois, les Suisses, les étrangers et les requérants d'asile. «Quel que soit le statut, l'origine ou l'âge, le droit à la couverture des besoins vitaux/sociaux était égal et les prestations d'aide étaient indexées tous les deux ans». Vers la fin des années 80, l'aide pour les requérants d'asile n'a pas été indexée: « une première étape vers une différenciation qui aboutira à l'édiction d'un barème drastiquement abaissé pour les requérants d'asile », poursuit le manifeste. Plus de 30 ans plus tard, ce ne sont plus seulement les étrangers qui sont touchés par les coupes, mais toutes les personnes qui, pour une raison ou une autre, ne peuvent couvrir seuls leurs besoins vitaux et sociaux, ceci alors que le contexte économique et social s'est dégradé. En parallèle, un discours relatif à l'augmentation de prétendus abus de la part des bénéficiaires de l'aide sociale s'est également répandu.

C'est dans le contexte de cette mutation que s'inscrit le travail de l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI). Celui-ci a été créé suite à un événement particulier : l'acceptation par le peuple genevois de la Loi genevoise sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) entrée en vigueur le 1^{er} février 2012. Parmi d'autres mesures, la LIASI consacre en effet la fin du revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS), un régime cantonal spécial créé en 1995 face au phénomène du chômage structurel, et qui permettait aux chômeurs en fin de droit de ne pas émarger à l'aide sociale.

Selon le Conseil d'Etat, le régime du RMCAS n'aurait pas atteint ses buts, notamment du fait que certaines personnes y demeuraient de nombreuses années, sans parvenir à se réinsérer sur le marché du travail. Avec la LIASI, le Conseil d'Etat avait l'intention d'instaurer un dispositif « plus efficace », avec notamment l'investissement de « 20 millions dans des mesures de réinsertion »⁴.

Issu du comité référendaire opposé à l'adoption de la LIASI, l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion s'est donné pour mission les tâches suivantes⁵ :

² <http://ge.ch/grandconseil/data/texte/P01917.pdf>

³ http://www.cgas.ch/OASI/spip.php?rubrique8&debut_articlesrubrique=10#pagination_articlesrubrique

⁴ Brochure explicative des votations du 27 novembre 2011.

⁵ Statuts de l'association OASI, cf www.cgas.ch/oasi.

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

Plus largement, il s'agit d'observer les effets de la révision générale du système cantonal genevois de prise en charge des chômeurs, des chômeurs en fin de droit et des personnes à l'aide sociale qui a débuté en 2008 avec l'objectif de favoriser une réinsertion rapide sur le marché du travail. Sont donc également documentés les effets de la Loi en matière de chômage (LMC)⁶ (modifiée en 2007 et en 2012) et enfin l'introduction des prestations complémentaires familiales dans la loi sur les prestations complémentaires cantonales (LPCC)⁷ en novembre 2012. Par « documenter », nous entendons identifier des situations problématiques provoquées par l'application de la loi et les étayer à l'aide de documents.

L'objectif de la démarche est de **faire remonter les expériences du terrain jusqu'aux autorités, aux responsables des institutions et administrations, et aux citoyens**, tant en ce qui concerne les situations problématiques provoquées par l'application de la loi qu'en ce qui concerne le vécu des personnes concernées.

⁶ Loi en matière de chômage du 11 novembre 1983 (J 2 20, LMC).

⁷ Loi sur les prestations complémentaires cantonales du 25 octobre 1968 (J 4 25, LPCC).

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

L'OASI a fonctionné tout d'abord sous forme d'un collectif. Le premier rapport d'observation a été publié en avril 2014⁸. Le 10 juin 2014, l'OASI s'est constitué en association. Ses membres fondateurs sont :

- l'Association de défense des chômeurs (ADC)
- le Trialogue
- l'Association de lutte contre les injustices sociales et la précarité (ALCIP)
- AvenirSocial
- Syndicom
- UNIA
- le SIT
- Syna
- la CGAS
- solidaritéS
- le Parti Socialiste Genevois
- les Verts genevois.

Par la suite, les associations genevoises suivantes sont devenues membres de l'association :

- le Centre social protestant
- Caritas
- Pro Infirmis

Le Comité de pilotage est formé de :

Gérald Crettenand, président (ADC)
Esther Benitez (CGAS)
Valérie Vonlanthen (Le Trialogue)
Thibaut Lauer (ALCIP)
Jocelyne Haller (AvenirSocial)

Juliette Müller a été coordinatrice de l'OASI pendant la période d'élaboration du présent rapport.

www.cgas.ch/oasi

⁸ Lire le rapport sur le site de l'OASI : <http://www.cgas.ch/OASI/spip.php?article19>

3. Méthode : une démarche qualitative

Pour mener à bien sa mission, l'Observatoire se base sur une étude et une observation étroite de la législation et de son évolution. Il cherche en outre à observer les effets concrets du dispositif législatif sur le terrain et à identifier les situations problématiques. Pour ce faire, il récolte des témoignages et des informations sous la forme de fiches de renseignements individuels. Ces fiches sont rédigées dans la plus stricte confidentialité par les collaborateurs des associations membres de l'Observatoire, par sa coordinatrice, ou encore par d'autres professionnels qui informent et conseillent les chômeurs ainsi que les bénéficiaires des prestations de l'Hospice Général ou des prestations complémentaires familiales.

Chacune des fiches comporte une partie, documentée, d'établissement des faits et d'identification de la situation problématique, et une partie consacrée au vécu subjectif de la personne concernée.

Le contact avec des personnes susceptibles de faire l'objet d'une fiche est en général établi par les associations et organismes de terrain qui proposent un service de conseil juridique ou social. Pour l'établissement du présent rapport, l'OASI a collaboré en particulier avec Le Trialogue, l'Association de défense des chômeurs, l'Association de lutte contre les injustices et la précarité (ALCIP), l'Association des familles monoparentales, ainsi que certaines permanences chômage communales. Un total de 26 fiches a été récolté.

Cette méthode implique un biais: l'Observatoire n'est pas informé des situations où tout se passe bien! Il convient donc de préciser que le présent rapport **ne prétend pas illustrer les conséquences de l'application de la loi de façon exhaustive, mais plutôt identifier un certain nombre de situations problématiques, tout en redonnant la parole aux personnes concernées. Le travail de l'OASI s'inscrit ainsi dans une démarche qualitative.**

Une difficulté importante à laquelle l'OASI a été confronté depuis sa création a été celle de trouver des personnes disposées à témoigner et à fournir des informations documentées sur leur situation. Il nous semble fondamental d'insister sur cet élément, tant il est revenu de façon récurrente dans le travail mené.

Parmi les personnes dont la situation pourrait faire l'objet d'une fiche, on constate en effet une crainte que le traitement confidentiel des informations n'apaise pas toujours. D'une façon générale, on peut dire que beaucoup d'entre elles ont intégré une forme de « crainte de la sanction »; elles ont peur qu'un témoignage ne puisse leur nuire ou même, s'il venait aux oreilles des institutions, leur être reproché et entraîner une sanction, en particulier financière. Même une personne qui a témoigné auprès de l'Observatoire de son expérience plutôt positive d'une mesure d'insertion a refusé de nous fournir des documents de peur d'être reconnue. Une autre, décrivant sa situation en emploi de solidarité, a exprimé qu'elle « pensait que beaucoup de personnes étaient dans sa situation mais n'osaient pas se défendre ».

Une seconde explication nous a été donnée de façon répétée par les personnes elles-mêmes ainsi que par les professionnels en contact avec elles : leur situation personnelle souvent extrêmement difficile. Elles doivent déjà s'adresser à de nombreux services pour des démarches administratives dont elles ne comprennent pas toujours le sens et qui sont parfois vécues comme des contraintes pénibles. Ces démarches impliquent la nécessité de dévoiler des parties importantes de leur vie privée, ce qui n'est pas évident. Par ailleurs, elles se trouvent parfois dans une telle détresse face à l'urgence de trouver des solutions pour leurs besoins vitaux qu'un témoignage auprès d'un

observatoire semble faire peu de sens, d'autant plus que le résultat/bénéfice immédiat ne leur apparaît pas forcément.

Ces constats donnent des informations importantes sur le **degré de précarisation de la population concernée**. Si ces personnes ont peur ou ne peuvent pas prendre le temps de raconter leur expérience, on est en droit de se demander si le système mis en place leur accorde la sérénité et la disponibilité nécessaires pour retrouver une situation stable sur le marché du travail. Un système conçu pour encourager une réinsertion rapide sur le marché du travail mais qui instaure une telle peur parmi ses bénéficiaires interpelle.

Relevons par conséquent que l'absence de fiche sur l'une ou l'autre disposition de la LIASI ne signifie pas forcément l'absence de problèmes liés à ladite disposition, mais plutôt qu'aucune personne disposée à témoigner n'a été mise en contact avec nous.

4. Rappel des nouveautés introduites par les lois observées

Nous l'avons mentionné en introduction, l'une des mesures phare de la réforme a été de supprimer le RMCAS, qui n'aurait pas atteint ses buts. Avec la LIASI, le Conseil d'Etat voulait instaurer un dispositif plus efficace.

Les éléments nouveaux mis en avant par le Conseil d'Etat sont les suivants :

- La prise en charge de l'insertion des personnes à l'aide sociale par l'Hospice général, qui se voit donc chargé d'une nouvelle mission et doté pour cela d'un nouveau service : **le Service de réinsertion professionnelle (SRP)**.
- L'introduction d'un **stage d'évaluation à l'emploi de 4 semaines**, obligatoire pour toutes les personnes émergeant à l'aide sociale, ceci afin de déterminer leur « degré d'éloignement du marché du travail » ainsi que les meilleures mesures à prendre pour favoriser leur retour à l'emploi. Ce stage est conçu comme la porte d'entrée du nouveau système d'insertion. Dans un premier temps confié aux EPI (Etablissements publics pour l'Intégration), l'organisation du stage a par la suite été élargie à PRO (Entreprise sociale privée d'intégration et de réinsertion professionnelle). Suite au stage, une personne considérée comme proche du marché du travail est orientée vers le SRP et reste inscrite comme chômeuse, alors qu'une personne considérée comme éloignée du marché du travail pourra être déchargée de la nécessité de recherches d'emploi et sera suivie par un assistant social dans un Centre d'action sociale (CAS), dans une optique d'insertion sociale. Une check-list qui a fait l'objet de plusieurs adaptations a pour objectif de déterminer préalablement les personnes qui ont accès au stage. Après le stage, un plan de réinsertion est établi par le SRP avec les personnes qui ont été jugées « proches du marché de l'emploi ».
- L'accès à de **nouvelles dispositions en faveur de l'insertion** pour les personnes à l'aide sociale : bilan de compétence, formation professionnelle qualifiante et certifiante, stage en entreprise, en milieu protégé ou associatif, placement sur le marché ordinaire du travail⁹. A noter qu'en réalité, plusieurs de ces mesures étaient déjà accessibles aux bénéficiaires de l'aide sociale avec l'ancien système (pour autant qu'elles aient été inscrites au chômage).
- La possibilité pour certains bénéficiaires de la LIASI d'avoir accès aux **mesures cantonales en matière de chômage**: Allocation de retour à l'emploi (ARE), Emplois de solidarité (EdS), Allocation de formation (AFO), ainsi qu'aux **mesures prévues par la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LACI)**.

La fin du RMCAS

Nous l'avons déjà mentionné, l'introduction de la LIASI a par ailleurs consacré la **fin du RMCAS dès 2012**, avec toutefois un régime transitoire de 36 mois pour les personnes qui bénéficiaient déjà de

⁹ Art. 42C LIASI.

ces prestations. Au 1^{er} mars 2015, environ 1700 personnes sont arrivées à la fin du régime transitoire. Depuis cette date, l'ensemble des chômeurs en fin de droit du canton de Genève n'a droit à une aide financière qu'à des conditions bien plus restrictives qu'avant, les barèmes de l'aide sociale étant nettement plus bas que ceux du RMCAS; un nombre non négligeable de personnes se retrouve donc sans aucune aide.

L'accès aux emplois de solidarité et aux allocations de retour en emploi

La Loi en matière de chômage de 2008 avait aboli les emplois temporaires cantonaux, mesure d'une durée de 6 mois qui permettait aux chômeurs de renouveler un droit aux indemnités de l'assurance chômage, et avait introduit les **Emplois de solidarité (EdS)**, destinés aux chômeurs en fin de droit. Depuis l'introduction de la LIASI, l'accès aux EdS est ouvert aux bénéficiaires de l'aide sociale, des prestations complémentaires familiales, ainsi qu'aux chômeurs en fin de droit dont le délai-cadre est encore ouvert. Certaines personnes dont le délai-cadre est terminé mais qui n'ont pas encore le droit à l'aide sociale pourraient donc se voir privées de toute mesure d'insertion de ce type. Finalement, avec le nouveau système, les **ARE (Allocation de retour en emploi)**, qui existaient déjà pour les personnes au chômage, ont été étendues aux bénéficiaires de l'aide sociale.

Les prestations complémentaires familiales

Les **prestations complémentaires familiales** ont été instituées en 2012. Attribuées par le SPC (Service des prestations complémentaires), elles visent essentiellement à apporter un soutien aux « working poors », soit aux travailleurs dont le salaire n'est pas suffisant pour vivre et qui ont des enfants mineurs. L'introduction de ces prestations représente une économie pour l'Etat, puisque ces familles avaient auparavant recours à l'aide sociale, dont le coût de fonctionnement est plus élevé, en raison de l'accompagnement régulier assuré par un assistant social aux fins de réinsertion socio-professionnelle.

5. Analyse des situations individuelles : vue d'ensemble

Si une grande partie des fiches de renseignements individuels récoltées par l'OASI concernent les mesures d'insertion, certaines recouvrent d'autres thématiques. A noter que souvent les problématiques soulevées par une même personne sont multiples.

Les 26 fiches récoltées par l'OASI portent sur les thématiques suivantes :

- Le dispositif d'insertion à l'intention des personnes à l'aide sociale ou au chômage
- Les problèmes liés à la fin du RMCAS
- La franchise sur le revenu des personnes recevant l'aide sociale
- Les travailleurs indépendants à l'aide sociale
- Les loyers élevés
- La privation de toute aide financière durant une durée déterminée pour différentes raisons
- La diminution du supplément d'intégration lié au CASI, les questions liées au CASI
- L'attribution de l'aide sociale par le Service des prestations complémentaires (SPC) et les problèmes liés au SPC

6. Le rapport EVALUANDA de juillet 2014

Avant de passer à l'analyse du contenu de nos fiches, il nous semble essentiel de revenir brièvement sur le rapport intermédiaire publié par la société EVALUANDA en juillet 2014¹⁰.

EVALUANDA avait été mandatée par le canton de Genève pour évaluer le nouveau système d'insertion mis en place avec la LIASI. Ce rapport a mis en évidence certains éléments et conduit à un certain nombre de recommandations; il porte essentiellement sur l'évaluation de la porte d'entrée du nouveau système :

- la check-list, qui permet de déterminer si oui ou non les personnes peuvent être orientées vers le stage d'évaluation à l'emploi
- le stage d'évaluation à l'emploi de 4 semaines
- le plan de réinsertion établi par le SRP suite à un stage d'évaluation à l'emploi concluant à la «proximité du marché de l'emploi», et l'orientation vers les mesures de réinsertion disponibles.

Sur plusieurs points, ce rapport rejoint les conclusions du premier rapport d'observation de l'OASI d'avril 2014.

Nous retranscrivons ici les éléments principaux du rapport d'EVALUANDA :

A propos du système dans son ensemble, EVALUANDA constate tout d'abord que *«Les trois étapes de la check-list, du stage et de l'orientation font chacune considérablement diminuer le nombre de personnes et seule une personne sur quatre (23%) qui est entrée en 2013 dans le dispositif a finalement été prise en charge par le SRP»* (p. 47). En d'autres termes, près de trois quart des personnes entrant dans le système n'auront au final pas accès aux mesures d'insertion prévues par la LIASI.

EVALUANDA relève en outre un risque d'inégalité de traitement à l'entrée du dispositif, lié au fait que les personnes arrivant à l'aide sociale sont directement orientées vers le dispositif, alors que cette décision est laissée à l'appréciation des assistant-e-s social-es-aux pour les personnes qui étaient déjà à l'aide sociale au moment de la modification du système. *« Une attention doit donc être portée aux chances données aux bénéficiaires CAS (en termes d'accessibilité notamment) pour pouvoir être admis dans le dispositif LIASI si et aussitôt que cela est jugé opportun »* (p. 20). A noter que cet état de fait est dû à la capacité limitée du nouveau système, qui ne compte qu'un nombre limité de places de stage d'évaluation. Il en résulte une forme de concurrence entre bénéficiaires pour accéder au stage d'évaluation, dans laquelle les personnes suivies par les CAS (soit qui étaient déjà à l'aide sociale) passent en second.

¹⁰ Dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI - Evaluation intermédiaire de la mise en œuvre du dispositif - Rapport Phase A du 13 mars 2014 - <http://www.evaluanda.ch/References/social>

La check-list

Dans notre premier rapport d'observation d'avril 2014, nous relevions que les critères de la check-list contribuaient à exclure certaines personnes du stage d'évaluation a priori et de façon peu adéquate. Parmi les critères de cette liste figuraient en effet notamment ceux d'un certain niveau de connaissance du français et d'une formation qui devait être supérieure à une attestation fédérale de formation professionnelle. Depuis, la liste a été adaptée et ces critères précis retirés (voir p. 16 du rapport EVALUANDA). Malgré cela, EVALUANDA attire l'attention sur le risque que la check-list constitue une évaluation a priori de la distance à l'emploi, ceci alors que c'est le stage qui est censé mesurer cette distance.

Le stage d'évaluation

Le rapport relève une certaine insatisfaction et incompréhension de la part des bénéficiaires relativement au stage d'évaluation, ainsi qu'un taux d'abandon relativement élevé. Il propose de flexibiliser le caractère obligatoire du stage, de rechercher une plus forte adhésion des bénéficiaires, ou encore de diversifier les types de stages. *« Le feedback des bénéficiaires a été assez négatif dans un premier temps. Aujourd'hui encore, les taux de non-présentation et d'abandon élevés donnent à penser que le stage soulève auprès des bénéficiaires des interrogations et inquiétudes. La DGAS (Direction générale de l'action sociale) et ses partenaires ont toutefois ajusté le stage en conséquence pour répondre à ces insatisfactions, en introduisant notamment une plus grande diversité de tâches à effectuer »*. EVALUANDA se réfère à l'élargissement de l'organisation des stages à PRO, et non plus seulement aux EPI. Le feed-back négatif des stagiaires doit toutefois être relativisé : *« malgré les critiques et résistances de la part de certains bénéficiaires, le stage n'est en soi pas remis en cause par ceux-ci du moment qu'ils le réalisent. On constate même une bonne adhésion aux bilans de stage, ce qui souligne tout de même son intérêt, même dans les conditions actuelles (évaluation centrée sur le savoir-être, peu de diversité dans les activités) »* (p. 50). Relevons toutefois que le taux d'abandon demeure élevé, ce qui dénote tout de même un certain niveau d'insatisfaction.

Le plan de réinsertion

Suite à un stage d'évaluation concluant à une "proximité du marché de l'emploi", un plan de réinsertion personnalisé doit être établi avec le stagiaire par son conseiller du SRP. A ce propos, EVALUANDA constate : *« Une des problématiques de l'élaboration du PRP, relevée par l'évaluation interne effectuée par l'HG, concerne la capitalisation des recommandations transmises par les prestataires. En effet, ceux-ci reconnaissent en général avoir peu d'éléments détaillés sur les cibles et projets professionnels des participants. Le conseiller [du SRP] doit ainsi voir plusieurs fois le bénéficiaire pour clarifier son projet et les domaines visés. Dans certains cas, le manque de réalisme des cibles discutées dans le stage d'évaluation implique une déconstruction et reconstruction qui rend la relation avec le bénéficiaire délicate à gérer. [...] Cette difficulté souligne, selon nous, une des caractéristiques inhérentes aux choix effectués dans la conception du dispositif : la multiplication des intervenants qui gèrent le suivi et l'insertion professionnelle des bénéficiaires. A l'arrivée dans le dispositif LIASI, ils étaient déjà au bénéfice d'un suivi, soit au chômage, soit au sein d'un service de l'Hospice. En quelques semaines, ils sont envoyés auprès d'un prestataire externe de stage qui va*

réaliser un certain soutien en matière d'orientation et insertion, puis sont orientés vers le SRP avec un Conseiller en réinsertion professionnelle qui reprend leur dossier. Dans certains cas, ils peuvent obtenir une mesure diagnostique ou de méthodologie de recherche d'emploi, qui externalise l'appui et l'orientation auprès d'un prestataire (Swissnova, IPT, Croix-Rouge, etc.). Or, les approches et les propositions transmises par tous ces intervenants peuvent varier grandement, ce qui interroge la cohérence et la coordination dans la gestion des trajectoires. Au niveau subjectif, les bénéficiaires peuvent souffrir d'être « ballotés » entre les différents services et les responsables de leur dossier, ils sont exposés à un risque de démotivation. Plusieurs bénéficiaires interrogés nous ont relaté ces différentes phases comme source de découragement, car les résultats n'étaient pas à la hauteur des attentes suscitées (« A chaque fois, on me disait qu'on allait m'aider à trouver un emploi, et je n'ai pas eu de travail »). » (pp. 28-29). EVALUANDA questionne ici la pertinence d'un système lourd, qui implique un nombre élevé d'interlocuteurs.

Relativement aux mesures d'insertion proposées aux bénéficiaires via le SRP, EVALUANDA relève que « *les conseillers du SRP s'approprient progressivement la panoplie des mesures à disposition* » (p. 32), tout en précisant que « *Globalement, les conseillers SRP se disent satisfaits des MMT et de l'emploi du logiciel Plasta, tout en admettant que la découverte des mesures est un processus assez lent.* ». En d'autres termes, l'orientation vers les multiples mesures de réinsertion à disposition ne semble pas encore au point. EVALUANDA soulève d'ailleurs à ce titre que la totalité de l'argent à disposition pour ces mesures n'a pas été utilisée. Il relève finalement que « *Les instruments de l'OCE (Office cantonal de l'emploi) ne lui sont pas accessibles [au SRP], et il n'a pas développé d'interface avec le milieu économique* », ce qui peut également nuire à sa mission de réinsertion.

En conclusion du rapport d'EVALUANDA, on peut lire : « *Si l'on peut louer le niveau de maturité des procédures et de l'arrangement organisationnel du dispositif LIASI, on doit cependant constater que celui-ci a été largement dicté par des logiques institutionnelles, ceci au détriment de la cohérence et de la qualité du service proposé aux bénéficiaires. Le dispositif est en effet fondé sur une collaboration intense et complexe entre plusieurs partenaires institutionnels et associatifs, et les questions de gestion des relations et de gouvernance globale ont pris beaucoup d'importance. Il a fallu définir précisément le rôle de chacun. Or, le recul permet de constater que ce qui peut faire sens et être juste dans la perspective des institutions impliquées ne l'est pas nécessairement dans la perspective des bénéficiaires qui parcourent le dispositif. On notera ainsi que cela entraîne pour les bénéficiaires des parcours avec des étapes très découpées, et une multiplication des interlocuteurs. Les périodes de transition peuvent être assez longues et sources d'instabilité ou d'incertitude* » (p. 56). « *Dans cette perspective, le dispositif actuel est loin de donner satisfaction et il est perfectible sur de nombreux aspects relevant du service au client* ». En d'autres termes, EVALUANDA regrette que la perspective des bénéficiaires n'ait pas plus été prise en compte, plutôt que les logiques institutionnelles. Et d'émettre la recommandation de « *Replacer l'individu et la cohérence de son parcours au centre* ». « *Il est primordial d'offrir aux bénéficiaires un parcours cohérent, continu et de qualité. De cela dépendra l'adhésion et la disponibilité de ceux-ci pour le stage et le suivi auprès du SRP et, in fine, l'efficacité du système* ».

7. Le dispositif d'insertion à l'intention des personnes à l'aide sociale ou au chômage

13 des fiches récoltées portent sur le dispositif d'insertion prévu par la LIASI :

- 7 fiches concernent des personnes arrivées à l'aide sociale relativement récemment qui ont été orientées vers le stage d'évaluation à l'emploi, et parfois vers d'autres mesures par la suite (stages auprès de l'Etat ou agence TRT notamment).
- 1 fiche concerne une personne à l'aide sociale depuis de nombreuses années qui a été orientée vers le stage d'évaluation à l'emploi.
- 1 fiche concerne une personne arrivée à l'aide sociale récemment, qui ne semble pas avoir fait le stage d'évaluation mais a pourtant été orientée vers une mesure d'insertion.
- 4 fiches concernent des personnes orientées vers des EdS lors de leur arrivée en fin de droit.

La question de l'efficacité du système d'orientation d'un point de vue institutionnel ayant déjà été étudiée largement par EVALUANDA, nous nous concentrerons ici essentiellement sur le vécu des personnes.

A) Le stage d'évaluation à l'emploi

Ce stage de quatre semaines est destiné aussi bien aux personnes qui arrivent à l'aide sociale (après une période de chômage ou non) qu'aux bénéficiaires de l'aide sociale qui semblent prêts pour la reprise d'emploi¹¹, avec toutefois une priorité pour les personnes qui entrent à l'aide sociale. Le stage n'a pas pour objectif l'insertion, mais l'évaluation de la « distance à l'emploi » de chacune des personnes concernées. Il est réalisé par des partenaires externes : les EPI et la fondation PRO. Les personnes peu qualifiées sont en général orientées vers les EPI (120 places de stage), alors que les personnes plus qualifiées sont en principe orientées vers PRO (20 places de stage). En raison du nombre limité de places, certaines personnes qualifiées se retrouvent toutefois tout de même aux EPI.

Selon une source interne aux EPI, le coût d'un stage de quatre semaines pour une personne est de 2000 CHF.

Perception des personnes concernées

Les témoignages récoltés par l'OASI vont dans le même sens que le bilan tiré par EVALUANDA. L'OASI estime cependant qu'il ne s'agit pas seulement d'améliorer le système en place, mais bien de le remettre entièrement en question. L'analyse des fiches nous amène en effet aux constats suivants :

11 Présentation officielle du stage aux bénéficiaires,
http://www.hospicegeneral.ch/fileadmin/files/pdfs/asoc/prestations/Pr%C3%A9sentation_stage_PRO-EPI.pdf

L'inadéquation du contenu du stage aux compétences professionnelles, en particulier pour les personnes très qualifiées ou qui ont démontré par d'autres moyens qu'elles sont proches du marché du travail.

Manuel, la trentaine, dispose d'un master en droit mais n'a jamais trouvé de travail après ses études. Pour lui, le stage a été une épreuve difficile. Il estime que les tâches qui lui ont été confiées¹² « n'avaient aucun rapport avec ses compétences professionnelles ni avec son projet professionnel », mais visaient essentiellement à évaluer sa capacité à accepter des consignes et son comportement avec ses collègues. Il a le sentiment de « ne pas avoir été respecté dans ses capacités », situation dont il a souffert. Même si le bilan figurant dans son rapport de stage est positif, il estime avoir perdu son temps et qu'il aurait « mieux occupé ces 4 semaines à rechercher intensivement de l'emploi ».

« Je me suis ennuyée à mourir » dit Nadia, titulaire d'un CFC, qui a été attribuée aux EPI. Son travail consistait à mettre des stylos dans des boîtes et à superviser le travail de personnes handicapées qui faisaient cette même tâche. Elle a eu un bilan positif à son stage mais n'en a pas du tout compris l'utilité : « Il est peut-être utile pour des personnes qui n'ont jamais travaillé, mais pas pour moi. » Qui plus est, elle explique qu'on ne lui a proposé aucune mesure d'insertion ou de formation suite à ce stage.

Raoul, la quarantaine, a toujours travaillé dans les banques. Il a un CFC d'employé de commerce. Pendant son stage chez PRO, il devait étiqueter des livres et les entrer dans une base de données, ou bien réaliser la mise en page de fiches pour les cours des personnes en formation chez PRO. Il pense que les exigences professionnelles du stage sont bien inférieures à ce qui est exigé d'un employé de banque, donc que ce n'était pour lui d'aucune utilité. Raoul a été évalué positivement dans le cadre de ce stage, mais il l'évalue lui-même très négativement.

Même Amandine, de formation universitaire, qui tire pourtant un bilan plutôt positif du stage, estime que « les tâches confiées sont en-dessous des qualifications de tous les stagiaires ». Le bilan qu'elle tire du stage n'est toutefois pas négatif, puisqu'elle affirme avoir participé à des tâches intéressantes pour elle et que le stage lui a permis d'orienter différemment ses recherches d'emploi en faisant des offres spontanées. Elle dit aussi avoir reçu les conseils d'un conseiller qualifié, qui avait une formation et de l'expérience en matière de réinsertion professionnelle. Elle a pu remettre à jour son curriculum vitae et sa lettre de motivation.

Les personnes qui ont suivi le stage parlent souvent d'un sentiment d'infantilisation et de stigmatisation, en lien avec un cadre excessivement rigide.

Pour Manuel, « le stage est une remise en question de la personne, on présume d'entrée de jeu qu'elle est inadaptée à la vie professionnelle. C'est la personne qui est responsable, non la situation du marché du travail ». Il estime aussi que les conditions sont excessivement strictes : « Les 15 à 20 stagiaires travaillent en *open space*, dans une atmosphère très disciplinée qui fait penser à un milieu carcéral ». « On ne peut se présenter que 5 minutes avant 8 h, arriver 4 minutes plus tard est considéré comme un retard. Il est interdit d'avoir son téléphone portable sur soi et il faut demander

¹² « Lire la presse quotidienne et en faire des résumés, scanner des documents, faire des mises en forme sur Excel, imprimer, plastifier et découper manuellement des documents, rechercher des images sur internet, faire des mises en page sur Powerpoint, mais également des tâches simples « souvent expliquées sur un ton bêtifiant », comme faire le tour des salles pour annoncer l'heure de la pause, arroser les plantes, vérifier si portes et fenêtres sont fermées et ordinateurs éteints... ».

une autorisation pour passer un coup de fil. Il était aussi interdit d'avoir une bouteille d'eau alors que les "encadrants" pouvaient s'hydrater à loisir », mentionne-t-il.

Raoul va dans le même sens : « On était traité comme des gamins »; « Il fallait faire le travail et se taire »; « Les stagiaires étaient constamment rabaissés ». Il écrit dans le formulaire d'évaluation du stage : « On nous prend pour des incapables qui ne savons rien faire. Ce n'est pas parce que nous sommes « à l'Hospice » que nous sommes un cas social ! ». Il s'est senti rabaissé, dévalorisé.

Nadia également affirme que lors de son stage d'évaluation on lui parlait « comme à une gamine », et qu'elle s'est sentie « humiliée ».

Amandine relève : « Ce qui était difficile, c'était d'être confiné dans l'*open space* sans pouvoir bouger – le temps passe lentement. Les règles imposées étaient très strictes, plus strictes que dans une vraie activité professionnelle, notamment pour les horaires ». Elle a ressenti la structure comme "psychorigide" – non à cause du responsable d'atelier, mais à cause du cadre institutionnel.

Un autre élément régulièrement relevé est le fait que le travail fourni profite à l'entreprise qui est chargée de l'évaluation. En découle une incompréhension de devoir le faire gratuitement.

« Ces activités semblaient avoir pour but de soutenir la production de l'entreprise PRO » explique Manuel, précisant que le matériel préparé servait dans les ateliers de travaux manuels occupant des personnes handicapées, ou au département de formation. Raoul ressent quant à lui le stage comme « une surexploitation ». Il a l'impression que le travail effectué est avant tout utile à l'entreprise PRO. Il a le sentiment d'avoir été exploité et considère qu'il s'agit en fait d'une forme de travail gratuit, forcé.

Durant son stage, Nadia a dû superviser le travail effectué par les personnes handicapées. Elle estime qu'elle aurait dû recevoir une formation pour cette tâche. On peut effectivement se demander s'il est adéquat de confier l'encadrement de personnes handicapées à des personnes en stage pour 4 semaines et non formées pour cela ?

On note un sentiment d'incompréhension générale face à la nécessité d'effectuer ce stage, en particulier du fait que celui-ci n'a aucune utilité directe pour le bénéficiaire.

Visiblement, Manuel, Nadia, Raoul n'ont pas compris le sens et la fonction du stage d'évaluation au cœur du système de réinsertion : une étape qui n'a pas une utilité directe pour eux, mais qui fait office d'outil pour l'orientation future. Cela rejoint la critique émise par EVALUANDA selon laquelle la multiplication des interlocuteurs entraîne pour les personnes concernées une perte de compréhension du système et par là de leur adhésion, avec un risque important de découragement.

Ces éléments pourraient expliquer le taux élevé d'abandon des stages d'évaluation relevé dans l'étude d'EVALUANDA. Nos observations mettent sérieusement en question l'utilité d'un stage qui, dans plusieurs cas, renvoie à la personne une image négative, voire la décourage au point d'abandonner en cours de stage. Les bénéfices éventuellement tirés en termes d'organisation ne compensent pas les conséquences néfastes sur les personnes.

Encadrement et organisation opaques aux EPI

Les observations effectuées amènent à questionner l'organisation interne des EPI et l'encadrement des stages d'évaluation : Quelle est la formation des personnes qui encadrent les ateliers des EPI ?

Combien sont-ils ? EVALUANDA ne nous fournit pas d'informations sur le sujet. Nous avons connaissance d'au moins un cas où la personne chargée d'encadrer les stages d'évaluation était une personne en Emploi de solidarité. Ceci alors même que les compétences des personnes en EdS sont sous-évaluées, et que ces dernières ne sont pas censées assumer des responsabilités d'encadrement.

Il n'est sans doute pas inutile de rappeler à ce sujet qu'en mai 2012, 240 employés des EPI avaient déposé une pétition au Grand Conseil genevois dans laquelle on pouvait lire : « *Le contrat de prestations qui lie les EPI au Département de la solidarité et de l'emploi est flou, général et ne permet pas de répondre aux buts assignés par la loi [...] le profil des professionnel-le-s d'encadrement aux EPI s'est fortement modifié et « déqualifié » [...] plus de 10% du personnel travaille sous contrat d'EdS au sein des EPI, alors que ces personnes occupent parfois un emploi indispensable au fonctionnement d'un atelier et que leur accueil et leur formation sont très lacunaires [...] les exigences des mandataires envers la qualification du personnel sont devenues quasi inexistantes. La mission des EPI est devenue peu compréhensible, les modifications des profils d'encadrement et la perte de repère d'exigences de prestations démotivent le personnel* »¹³.

¹³ Pétition P 1826.

B) Les mesures d'insertion de l'art. 42C LIASI

Suite à un stage d'évaluation à l'emploi qui débouche vers une orientation vers le SRP, la LIASI prévoit l'établissement d'un « plan de réinsertion ». Plusieurs des personnes que nous avons interrogées ne semblent pas avoir eu conscience de cette étape. Cela rejoint les conclusions d'EVALUANDA selon lesquelles la multiplication des interlocuteurs ne facilite pas la perception par les bénéficiaires d'une cohérence dans leur parcours. On peut en outre se demander, si la communication avec les usagers se fait de façon appropriée.

Les mesures d'insertion qui peuvent être proposées aux bénéficiaires de l'aide sociale par le SRP sont multiples. On lit dans le rapport EVALUANDA de juillet 2014 : « une large majorité des mesures sont des cours (87%), suivis de loin par des programmes d'emploi temporaire (PET, 12%). Il s'agit notamment des cours de soutien diagnostique (30%), de reclassement (23%, essentiellement agence TRT), langues (10%) et bureautique » (p. 32). L'orientation vers des mesures cantonales (EdS, ARE ou AFO), nouvelle possibilité introduite avec la LIASI, n'est pas mentionnée.

Deux de nos fiches concernent des personnes qui ont été placées à l'agence TRT (Travailleur Recherche Travail), deux autres concernent un stage au sein d'un service de l'Etat.

Agence TRT

Sur son site internet, cette agence créée en 2010 à l'impulsion de l'Hospice général, se décrit comme une « agence de placement éthique et professionnelle », dont le but essentiel est de travailler à la réinsertion des personnes à l'aide sociale. Elle propose un programme qui se décline en 4 phases : diagnostic et bilan de compétences ; validation du projet professionnel ; formation « attitude emploi » TRE (Techniques de Recherche d'Emploi) ; mise en relation avec des entreprises, stages, placement en emploi fixe, job coaching.

On peut encore lire sur le site que « *Le stage d'insertion proposé à nos candidats constitue le cœur de notre dispositif de réinsertion professionnelle et le levier indispensable pour leur permettre de mettre à l'épreuve leur aptitude en situation réelle. Le stage renforce définitivement leur confiance en leurs capacités et nous légitime dans notre démarche de promotion du candidat* ». TRT fait appel à la responsabilité sociale des entreprises de la place pour donner une chance à « *des candidats qui ont été soustraits, malgré eux, au marché du travail pendant quelques temps* ». En février 2015, l'agence TRT indiquait en conférence de presse que 44% des personnes passées par son dispositif en 2014 avaient retrouvé un emploi, ce chiffre étant de 20% pour les années 2011 à 2014.

Si nous ne sommes pas en mesure d'évaluer la pertinence des chiffres avancés par TRT, ni de juger du contenu de la mesure en tant que telle sur la base des cas dont nous avons la connaissance, les témoignages que nous avons recoltés nous permettent tout de même d'effectuer un certain nombre de constats et de tenter de comprendre les raisons des situations qui se sont soldées par un échec.

Les bénéficiaires orientés vers TRT, triés sur le volet, sont suivis par un conseiller spécialisé de l'agence. Cet aspect comporte sans doute certains avantages, mais aussi des inconvénients : le bénéficiaire est envoyé à un nouvel interlocuteur. On retrouve la multiplication des acteurs critiquée par EVALUANDA.

Les mesures proposées par TRT, tout comme le stage d'évaluation, posent la question de la frontière entre mesure d'insertion et travail gratuit.

Khaled a travaillé de nombreuses années en Suisse dans la restauration, principalement par l'entremise d'entreprises de travail temporaire. En 2013, il arrive à l'aide sociale, effectue assez rapidement le stage d'évaluation à l'emploi et est orienté vers le SRP. Après avoir suivi la formation « attitude emploi » auprès de TRT, il est placé pour un stage d'une semaine dans un restaurant. Initialement prévu pour un mois, ce stage est probablement destiné à la validation de son projet professionnel. Durant cette semaine, il dit avoir travaillé 10 heures par jour sans rémunération en tant que plongeur alors que le contrat de stage indiquait « aide de cuisine ». (Le rapport rédigé suite au stage d'évaluation à l'emploi mentionnait pourtant sous la rubrique « mesures envisageables » : « Proposer à Monsieur un stage dans un restaurant ou un hôtel dans une fonction d'employé polyvalent *autre que celle de plongeur* »). Personne d'autre n'occupait cette fonction. Khaled pense qu'en réalité il remplaçait une personne partie de façon précipitée. Le patron du restaurant lui aurait du reste affirmé qu'« il ne s'agissait pas d'un stage mais qu'il avait besoin d'un plongeur pour une semaine ».

- **Le « stage » effectué par Khaled dans un restaurant lui est-il véritablement utile ?**
- **Ou est-il plus utile à l'entreprise qui est soudain manque de personnel ?**
- **Dans quelle mesure ne s'agit-il pas de travail gratuit ?**

C'est du reste exactement la question que se pose l'intéressé, qui a l'impression d'avoir été utilisé, et n'a pas compris vers quoi ce stage était censé l'orienter : « TRT est-elle censée aider à trouver un véritable travail, ou seulement des stages ? Cela n'est pas clair ! S'ils nous placent pour faire du travail gratuit cela ne va pas ! » On retrouve ici l'incompréhension du sens de la mesure au sein du parcours. Il ajoute : « Et en plus on m'a fait comprendre que la prestation que j'ai fournie pourrait être meilleure ».

Hassan, qui est également passé par TRT, s'est quant à lui vu proposer un stage non payé d'un mois dans une maison de repos pour retraités, dans la buanderie/lingerie/blanchisserie, dans le but de valider son projet professionnel. Comme Khaled, Hassan a l'impression que TRT fournit essentiellement de la main-d'œuvre gratuite. « En parlant avec les autres participants, je me suis rendu compte que beaucoup avaient effectué des missions auprès d'employeurs qui ne souhaitent tout simplement pas payer leurs employés », explique-t-il.

Ces constats conduisent à se demander :

- **Combien de personnes sont-elles placées en « stage » par TRT et dans quels types d'entreprises ?**
- **Comment celles-ci sont-elles choisies ?**
- **Quels sont les contrôles effectués auprès des employeurs potentiels ?**

Aussi bien Hassan que Khaled ont une perception relativement négative de leur passage à TRT. Si leurs témoignages ne nous permettent pas de juger de la mesure TRT dans son ensemble, ils donnent des indications sur le ressenti de personnes pour qui ce programme n'a pas fonctionné.

Les deux participants à l'enquête manifestent une absence d'adhésion à la mesure qui leur est proposée.

A l'aide sociale depuis relativement peu de temps, Hassan effectue régulièrement des missions temporaires dans une entreprise leader du « facility management ». Il établit donc avec TRT un projet professionnel dans ce domaine. Peu après son inscription, il trouve une mission temporaire d'un mois auprès de l'entreprise pour laquelle il a l'habitude de travailler. Selon Hassan, son conseiller de TRT l'aurait malgré tout poussé à contacter par téléphone un certain nombre de sociétés de « facility management » dans le but d'obtenir un stage qui permettrait de valider son projet professionnel. Pour Hassan, cette démarche n'a pas de sens dans la mesure où il a trouvé un emploi et ne sera donc de toute manière pas disponible. Il estime qu'il doit privilégier le véritable emploi, même à durée déterminée, plutôt que de faire des démarches pour obtenir un stage non-payé, d'autant plus que la société dans laquelle il s'apprête à travailler durant un mois est selon lui « le top » dans son domaine professionnel et donc le meilleur endroit où il puisse « valider son projet professionnel ». Il ne comprend pas pourquoi on le pousse à rechercher un stage non payé immédiatement alors qu'il a trouvé une mission temporaire payée. Hassan considère par ailleurs que le démarchage d'entreprises par téléphone pour obtenir un stage est inutile, voire contre-productif, les sociétés concernées étant fatiguées de recevoir de nombreux téléphones de ce type. Selon lui, les chômeurs se plient toutefois à ce qu'on leur demande de peur que leurs prestations sociales ne leur soient coupées.

Nous avons pu constater que les personnes concernées se sont senties stigmatisées, ce qui n'a pas aidé à leur motivation/adhésion à la mesure.

Lors de son passage à TRT, Hassan s'est senti humilié, notamment lorsqu'à son arrivée il a dû faire des exercices psychologiques qui consistaient à regarder des photos et à dire ce que cela lui évoquait. « A l'agence, ils me regardent comme si j'avais un handicap ! » déplore Hassan. « A l'aide sociale, on entre dans un groupe de gens qui posent problème pour la société, c'est comme s'il fallait qu'ils bougent absolument! »

Un message que l'on peut qualifier de stigmatisant ressort des documents utilisés par l'agence TRT. Les participants sont en effet mis face à différents exemples de situations : par exemple, refuser un stage non-payé qui ne peut clairement pas déboucher sur un engagement est associé à un comportement de « victime », alors que l'accepter est considéré comme « responsable », ces deux catégories étant utilisées pour classer une série de réactions possibles à la situation de chômage. Dans les instructions liées à l'attitude en stage, on recommande au participant de « terminer son travail après les autres », ou encore de « montrer qu'il ne compte pas ses heures ». Dans une fiche expliquant « ce qu'il faut et ce qu'il ne faut pas faire », il est recommandé d'en faire plus que les autres (en temps et en travail), de se remettre en cause, et de ne pas « dépenser son énergie et son temps à penser et débattre du système social, chômage, injustices... ». Le demandeur d'emploi devrait-il donc se soumettre entièrement en toute situation et surtout ne pas questionner le système ? L'utilisation du qualificatif « responsable » opposé à celui de « victime » tend à lui faire comprendre qu'il est entièrement et seul responsable de sa situation, et que sa réinsertion dépend uniquement de sa capacité à agir ou non, faisant peser une pression forte sur ses épaules et déconsidérant toute forme de réaction autre que la soumission. Il est constamment obligé de prouver sa volonté de « bien faire », on part de l'idée qu'il n'aurait à la base pas cette volonté.

Chez les deux participants, on retrouve le sentiment d'avoir été « managé », c'est-à-dire que l'on a disposé d'eux en les introduisant dans une « machine de réinsertion » qui ne les aide pas et ne leur correspond pas. Ils ont l'impression de ne pas avoir été inclus dans la démarche de réinsertion. Cela a un effet contreproductif sur leur motivation.

Ainsi, Hassan a l'impression que l'« on ne veut pas vous laisser tranquille, c'est comme s'il fallait absolument faire quelque chose pour mériter ses prestations sociales ». « TRT envoie les gens faire des stages pour montrer qu'ils font quelque chose, c'est le seul but. Il n'y a aucune garantie d'emploi. » Il se sent découragé : « Au début j'étais motivé, mais maintenant j'ai l'impression de tourner en rond ».

Hassan vit en particulier très mal le fait de devoir effectuer des démarches qui ne lui paraissent pas utiles à sa réinsertion : « Tous les postes que j'ai eu, c'est moi qui les ai trouvés », affirme-t-il. « J'ai toujours été autonome. Et dans cette situation, au lieu de suivre ce que je pense, je dois faire ce que quelqu'un d'autre me dit mais qui me semble contre-productif ! » « Mieux vaut laisser les gens faire leurs recherches tranquilles ! Il faut plus de confiance en le jugement de la personne concernée. »

Khaled considère lui aussi qu'« il perd du temps avec tout cela, temps qu'il pourrait utiliser pour chercher du travail de façon plus constructive ». Pour Hassan, il faut tenir compte étroitement des personnes cherchant du travail, en les aidant à retrouver un moteur en eux plutôt qu'en disposant d'eux sans leur demander leur avis. Il pense que sans adhésion/compréhension, les mesures proposées peuvent parfois détruire psychologiquement les personnes, qui les suivent cependant, de crainte de perdre leurs indemnités : « Si on ne fait pas ce qu'on nous dit, on risque de perdre les prestations sociales ! ».

Khaled a lui aussi le sentiment que l'on a « disposé de lui ». « Personne ne m'a demandé si cela me plaisait d'être là, si j'en avais envie ! » dit-il. Il n'a visiblement pas compris l'objectif de son assignation à TRT et dit ne pas avoir reçu d'explications. A la fin du stage, il obtient un bref retour oral de la part de son conseiller de TRT, qui lui fait comprendre qu'« il aurait pu faire mieux ». Il apprend ensuite qu'il a été retiré de la mesure TRT, et ne comprend pas pourquoi. Il a l'impression de s'être bien comporté envers tout le monde, d'avoir fait ce qu'on lui a demandé et d'avoir été puni simplement pour avoir demandé un entretien de bilan de son stage. Il dit « se sentir comme un enfant qui a fait quelque chose de mal mais ne comprend pas vraiment quoi ». « On se sent contrôlé sans être soutenu ! » dit-il.

Stage dans les services de l'Etat

Les personnes orientées vers le SRP à l'issue du stage d'évaluation peuvent se voir proposer différents stages. Elles ont notamment accès à toutes les mesures de stage ou d'emploi temporaire auxquelles ont droit les chômeurs inscrits auprès de l'Office cantonal de l'emploi (OCE). Deux personnes que nous avons interrogées ont suivi un tel stage au sein d'un service de l'Etat.

Dans ces stages, la question de la limite entre mesure d'insertion et travail gratuit se pose rapidement. Dans quelle mesure ces stages ne remplacent-ils pas de véritables emplois ? Quel est le contrôle effectué ?

Hélène, juriste de formation, n'a pas trouvé d'emploi après la fin de ses études et a poursuivi des petits jobs d'étudiante. Arrivée en fin de son droit de l'assurance chômage et après le stage d'évaluation à l'emploi, elle est placée dans un service de l'Etat où elle effectue des tâches de juriste, avec un certain niveau de responsabilité. Elle travaille à 100%, sauf une demi-journée par semaine qu'elle peut consacrer à ses recherches d'emploi. Le service où elle travaille a accumulé beaucoup de retard dans les décisions et les dossiers s'accumulent : c'est la raison pour laquelle des stagiaires ont été engagés. Il s'agit de combler un manque de personnel. Il y a plusieurs autres stagiaires en même temps qu'Hélène, certains font le même travail, d'autres un travail plus administratif. Sa tâche est de traiter un maximum de dossiers et correspond donc à un véritable emploi. Certains stagiaires ont été engagés à la suite de leur stage, Hélène a postulé mais n'a pas obtenu de poste. Après 4 mois, c'est dans le secteur privé qu'elle retrouve un véritable emploi correspondant à ses compétences. L'expérience au service de l'Etat lui a été utile pour décrocher le poste.

Raymond se trouve dans la même situation. Également juriste, il est placé dans un service de l'Etat où il effectue des tâches juridiques, y compris la signature de décisions susceptibles de recours par les administrés. Le service compte beaucoup de stagiaires. Le rythme est intensif, si bien que les 10% de temps que Raymond est censé consacrer à la recherche d'emploi ne sont que symboliques.

Raymond dépend de l'Hospice général pour sa subsistance : conformément au RIASI¹⁴, ses frais effectifs de transport et de repas ne sont pas pris en charge, ce qui pèse lourdement sur son budget. Il reçoit seulement une indemnité forfaitaire de Fr. 200.- par mois, alors que les stagiaires du même service qui reçoivent les prestations du chômage bénéficient de l'abonnement aux transports publics et de Fr. 15.- de frais de repas par jour.

Ces situations engendrent un certain nombre de questions même si l'expérience peut être utile à la reprise d'un emploi, comme par exemple pour Hélène :

- **Est-il normal qu'un employeur bénéficie d'une force de travail qualifiée, à plein temps, capable de prendre des responsabilités, sans verser aucun salaire ?**
- **Quel est le cadre fixé autour de tels emplois ? Quel est le contrôle effectué ?**
- **Est-il admissible que ce stage ne comprenne aucune mesure de formation, aucune fixation d'objectif, pas d'attention particulière au fait que le stagiaire doit chercher un emploi ?**
- **Est-il admissible que L'Etat utilise gratuitement un travailleur pour lui permettre de résoudre un problème de manque de personnel ? A noter qu'avec un EdS ou un ARE l'employeur devrait payer au moins une part du salaire.**
- **Finalement, comment se fait-il que les frais professionnels ne soient pas entièrement pris en charge pour les personnes qui justement sont dans la situation la plus précaire ? Effectuer un stage finit par leur coûter, alors qu'ils tournent déjà avec le minimum vital.**

¹⁴ Règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (J 4 04.01, RIASI).

C) Emplois de solidarité (EdS)¹⁵

Depuis la révision générale du système cantonal genevois d'insertion, ce sont aussi bien les chômeurs en fin de droit que les personnes à l'aide sociale qui peuvent bénéficier des EdS. Une personne peut donc être orientée vers un EdS après avoir effectué un stage d'évaluation à l'emploi.

Les EdS sont des contrats à durée indéterminée qui s'adressaient initialement uniquement à des chômeurs en fin de droit ; le salaire est payé en majeure partie par l'Etat (l'organisme employeur doit en payer au moins 20%). Ce salaire est conçu pour être « incitatif », soit un peu plus élevé que l'aide sociale, mais « suffisamment bas pour vouloir un autre emploi ». Les salaires des EdS sont fixes et déterminés par la loi : CHF 3225.- pour une fonction ne requérant aucune formation spécifique, CHF 3725.- pour la même fonction occupée par un titulaire de CFC, CHF 4225.- pour une fonction spécialisée ou à responsabilités (art.43 RMC¹⁶). Ces emplois sont destinés aux personnes qui présentent le plus de difficultés à retourner sur le marché du travail ordinaire, notamment en raison de leur âge ou de leurs faibles qualifications. Les EdS doivent se situer sur le marché complémentaire de l'emploi, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas remplacer de véritables emplois. Des collectivités publiques ou institutions de droit public peuvent également engager des personnes en EdS, « pour autant que les emplois ainsi créés servent à développer des prestations nouvelles en faveur de la population et qui n'entrent pas dans le cadre de leurs activités ordinaires »¹⁷. Une définition qui peut donner lieu à diverses interprétations, comme l'a illustré le cas des grévistes de l'association Partage.

4 fiches de l'Observatoire concernent des personnes qui étaient ou avaient récemment été en EdS. Bien que ceux-ci n'aient pas été orientés suite au stage d'évaluation à l'emploi, il nous a semblé pertinent de documenter leur expérience. Comme déjà relevé dans notre précédent rapport, les EdS posent un certain nombre de problèmes, que nous avons continué à observer à travers des cas concrets :

Il existe une grande confusion autour de la nature exacte des EDS : s'agit-il d'un contrat de droit public ou privé ? D'une mesure d'insertion ou d'un vrai emploi ?

Selon le Service des EdS, les contrats de travail entre employeurs et employés EdS relèvent officiellement du droit privé (voir le rapport du 27 novembre 2013 du Service des EdS suite à la grève de Partage). Pourtant, la loi les définit comme des mesures d'insertion. Les cas d'Alberto et de Didier illustrent bien cette confusion:

Approchant la cinquantaine, Alberto s'est retrouvé au chômage après avoir travaillé durant 24 ans comme déménageur puis manutentionnaire. Il a été engagé en EdS auprès de l'association Partage, qui a défrayé la chronique en été 2013. Faisant partie des grévistes, il a été licencié en octobre 2013. Suite à ce licenciement s'est posée la question du droit aux indemnités de chômage selon la LACI. Pour les autorités genevoises, les EdS ouvrent un droit à ces indemnités, mais cette pratique a été remise en question par le Secrétariat d'Etat à l'Economie (SECO). Un recours relatif à cette question est actuellement pendant au Tribunal fédéral.

¹⁵ Art. 45D et suivants de la LMC et Art. 39 et suivants du RMC.

¹⁶ Règlement d'exécution de la loi en matière de chômage (J 2 20.01, RMC).

¹⁷ Art. 45F LMC.

Depuis les événements de Partage, la situation ne semble pas s'être améliorée. Le cas de Didier est à ce titre édifiant : Arrivé en fin de droit, l'universitaire se voit proposer un contrat en EdS dans une association de la place. Au cours des 5 premiers mois de son EdS, il rencontre des problèmes pour être payé à temps. La personne responsable de l'association lui répond à chaque fois que le retard de paiement est dû à des difficultés liées à son annonce auprès de l'AVS et de la caisse de retraite. De février à juin, il reçoit des « avances » sur son salaire mais ses charges sociales ne sont pas payées. En juin, il se renseigne auprès de l'AVS et de la caisse de retraite et apprend qu'aucune démarche n'a été effectuée auprès d'eux. Didier a tenu informé le Service des EdS de ses difficultés sans que rien ne se passe. Par écrit, le chef de l'OCE lui répond qu'il s'agit d'un contrat de droit privé et qu'il doit donc s'adresser aux prud'hommes pour résoudre son problème. Pourtant, on lit dans un rapport du Service des emplois de solidarité (SEdS) : « La convention de collaboration et le guide à l'intention des organisations partenaires qui y est associé, décrivent le rôle du SEdS dans le cadre du partenariat. Celui-ci est le suivant : l'accompagnement général des organisations employeurs, un soutien en matière administrative et le suivi des aspects financiers. » Quels aspects ce suivi englobe-t-il? Visiblement pas une intervention en cas de non-paiement du salaire. A noter qu'Alberto est également en procédure aux prud'hommes relativement au paiement de ses vacances et au délai de congé.

Nos observations donnent l'impression que suivant ce qui l'arrange, l'Etat considère ces emplois comme de vrais emplois ou non.

Il ne s'agit pas de vrais emplois puisque le salaire est bas, qu'ils se situent, au moins théoriquement, sur «le marché complémentaire de l'emploi», et qu'ils sont présentés comme des mesures d'insertion dans la loi. Ils redeviennent toutefois de vrais emplois lorsqu'un problème se présente. L'Etat se déresponsabilise alors totalement et réoriente les travailleurs vers les prud'hommes. D'autre part, le fait qu'ils ouvrent un droit aux prestations de l'assurance-chômage tendrait à attester que les EdS sont de véritables emplois. Dans le cas contraire, ils s'apparenteraient plus à des mesures d'insertion. Comme déjà mentionné, cette question est encore pendante auprès du Tribunal fédéral.

Un autre élément récurrent est le manque de contrôle de la part de l'Etat sur les conditions de réalisation des EdS.

Dans notre précédent rapport, nous relevions déjà le manque de contrôle de la part de l'Etat relativement aux conditions d'engagement et de travail des personnes en EdS. Les deux témoignages que nous avons récoltés concernant l'association Partage l'illustrent aussi, ainsi que les cas de Claude et de Didier :

Travaillant au sein d'une entreprise de droit public à laquelle l'Etat délègue régulièrement des tâches, Claude s'est adressé plusieurs fois au Service des EdS relativement à des problèmes rencontrés, mais sans obtenir aucun soutien. Quant à Didier, son contrat était signé avec une association basée à Genève, mais à sa grande surprise, il se retrouve finalement à travailler pour une Haute école d'un autre canton, en lien étroit avec un projet monté dans le cadre de l'incubateur Essaim d'Après-GE. (Intéressant lorsqu'on sait que les projets de l'incubateur n'ont pas l'autorisation d'engager du personnel). Ce montage permet au final à une Haute école d'engager un chercheur avec un salaire de CHF 4225.- par mois. Trouvant cette situation anormale, Didier a tenu informé le Service des EdS, qui n'a cependant pris aucune mesure immédiate.

Sans contrôle étroit, comment l'Etat peut-il s'assurer qu'il s'agit bien d'emplois sur le marché complémentaire et non simplement d'emplois au rabais?

L'étude des fiches récoltées nous a amené à constater le flou général qui règne autour de la notion de marché complémentaire de l'emploi.

La loi dit que des collectivités publiques ou institutions de droit public peuvent engager des EdS, « pour autant que les emplois ainsi créés servent à développer des prestations nouvelles en faveur de la population et qui n'entrent pas dans le cadre de leurs activités ordinaires. » (Art. 45F LMC). En d'autres termes, les EdS ne doivent pas remplacer de véritables emplois. Dans les situations que nous avons répertoriées, cela n'est pourtant pas si clair :

La recherche que Didier réalise pour une Haute école relève-t-elle vraiment du marché complémentaire de l'emploi ?

Le cas de Claude est également problématique : il travaille en EdS au sein d'une institution de droit public à laquelle l'Etat confie régulièrement un certain nombre de tâches (nous en taisons le nom pour éviter que Claude ne soit reconnu). Il y a réalisé un travail qui ne constituait pas « une prestation nouvelle en faveur de la population, qui n'entre pas dans les activités ordinaires de l'institution » mais bien une activité centrale de l'institution, et ceci pendant plusieurs années. Toutefois, quand il a demandé à être payé à un salaire normal, ou à être engagé avec un vrai contrat de travail, on le lui a refusé.

Nous posons donc les questions suivantes :

- **Les EdS ne constituent-ils pas une forme d'institutionnalisation d'emplois de seconde zone ? S'ils représentent sans doute une expérience positive pour certaines personnes, ne sont-ils pas encore plus utiles à certaines institutions ou organismes pour combler des besoins de main-d'œuvre?**
- **En l'absence de contrôles efficaces de l'Etat, comment garantir qu'il s'agisse véritablement d'emplois sur le marché complémentaire?**
- **Que dire par ailleurs lorsque des institutions de droit public à qui l'Etat confie d'importantes tâches emploient des personnes en EdS dans des fonctions centrales, mais sans les engager ni les payer à la hauteur de leurs responsabilités? Combien de personnes travaillent encore en EdS dans des conditions contestables?**

Chez les personnes rencontrées, on constate une perception relativement négative des EdS. Plusieurs relèvent en particulier un sentiment de dévalorisation lié à la non-reconnaissance du travail accompli, qui peut conduire à une démotivation générale.

L'exemple de Claude l'illustre bien : très investi dans son travail en EdS, il assume progressivement des responsabilités importantes. Il demande à plusieurs reprises à être engagé dans un véritable emploi mais cela lui est refusé. Il est vrai qu'il ne dispose pas du diplôme correspondant à la fonction, mais il est en formation dans le domaine et occupe son poste depuis plusieurs années. On finit par lui annoncer qu'il ne sera jamais engagé et il est transféré vers un poste moins qualifié, moins intéressant et toujours en EdS. Claude vit très mal le manque de reconnaissance de son travail et des efforts qu'il a fournis. Si mal qu'il tombe en dépression à cause de cette situation et est en congé maladie durant quelques mois. Lorsqu'il revient, un professionnel a été engagé avec un contrat

normal dans le poste qu'il occupait avant à la satisfaction de son employeur. Claude aime son travail et a un vif intérêt pour les tâches qu'il accomplit, mais il n'obtient jamais de reconnaissance. Le Service des EdS auquel il s'est adressé à plusieurs reprises « ne s'intéresse pas aux personnes qui ont leur poste en EdS et ne contrôle rien », dit-il. « Je ne suis pas reconnu dans ma fonction et je me sens utilisé comme un objet qu'on déplace. Cette situation m'a rendu malade, je ne dormais plus correctement, jusqu'à tomber en dépression ». Il parle de « manque de reconnaissance et de respect ».

Pour Alberto également, le passage à Partage a été difficile. On lui avait dit que les EdS étaient un tremplin pour l'emploi et qu'il pourrait s'y former, ce qui n'a pas été le cas. Il a le sentiment que l'OCE lui a fait miroiter des espoirs illusoires. Il a perçu les conditions de travail chez Partage comme de l'esclavage et a vécu son licenciement comme un soulagement. Malgré cela, il désire tellement travailler qu'il serait prêt à accepter un nouvel EdS.

Grégoire ressent lui aussi un fort sentiment d'injustice et de dévalorisation. Il espérait que l'EdS à Partage déboucherait sur quelque chose, il se sent floué. Il espère être intégré dans les effectifs réguliers du Service de la voirie de la Commune de Carouge. Il attend une réponse. Il est las.

Si la non-reconnaissance du travail effectué par les personnes en EdS mène à la dépression, la mesure n'atteint pas son but. Ces cas illustrent l'importance de la reconnaissance au travail, qui ne peut sans doute être obtenue qu'à travers un véritable emploi, même si celui-ci est exercé à temps partiel.

Le Service des emplois de solidarité nous a aimablement communiqué la liste des 54 organismes partenaires où travaillaient 716 personnes en date du 31.12.2014. A côté de nombreuses associations accueillant 1 seule personne, on trouve des lieux donnant du travail sous la forme EdS à plusieurs dizaines de personnes¹⁸. Ces postes sont souvent de vrais postes de travail, qui pourraient être transformés en emplois normaux, si l'organisme employeur disposait des ressources nécessaires.

¹⁸ Liste complète en annexe.

D) Allocations de retour en emploi (ARE)¹⁹

Les ARE sont des contrats de 12 ou 24 mois destinés aux chômeurs en fin de droit et durant lesquels l'Etat prend en charge 80% du salaire au début, pour progressivement baisser cet apport à 20%. Selon une étude réalisée par l'Observatoire universitaire de l'emploi, environ une personne sur trois qui a bénéficié d'un ARE est réinscrite au chômage deux ans après la fin de son ARE. Afin d'éviter les abus, les ARE sont soumis à différentes règles. Notamment, pendant la durée totale de la mesure, l'employeur ne peut mettre un terme au contrat de travail que pour de justes motifs (au sens de l'art. 337 du Code des obligations). S'il résilie pour un autre motif, il est tenu de restituer à l'Etat la participation au salaire reçue.

Nous n'avons pas récolté de nouvelles fiches sur les ARE dans la période d'établissement de ce rapport. Cela ne signifie toutefois pas que cette mesure ne pose aucun problème, puisque toutes les situations ne parviennent pas à notre observatoire. Dans le cadre de notre premier rapport, la situation de Nadine nous avait amené à poser la question du contrôle des conditions de travail et de licenciement des ARE.

¹⁹ Art 23 à 31 RMC.

E) Activités de réinsertion (AdR)²⁰

Contrairement aux mesures précédentes, les AdR ne sont pas destinés seulement aux personnes qui sont passées par le stage d'évaluation et ont été évaluées « proches du marché de l'emploi » ou « temporairement éloignées du marché de l'emploi », mais aussi aux personnes considérées comme durablement éloignées du marché de l'emploi, ou aux personnes qui ne sont jamais passées par le stage d'évaluation. Elles existaient d'ailleurs avant la LIASI ; elles sont généralement exercées à 50%. Elles concernent actuellement plus de 700 personnes dans le canton de Genève.

Les AdR posent particulièrement la question du travail gratuit.

Le cas d'Isidore illustre bien ce problème : Depuis plus de 10 ans à l'aide sociale, il a effectué de nombreuses activités de réinsertion d'une durée d'un an ou plus dans différents endroits. Il a enseigné le français à l'Aide aux requérants d'asile, a monté et démonté des expositions au Centre d'art contemporain, a travaillé à l'Association pour le patrimoine industriel.

Isidore dit qu'il a dû faire le deuil de sa vie professionnelle durant les premières années mais qu'ensuite il s'est fait à l'idée de sa situation et la vit aujourd'hui relativement bien. En réalité, il a adopté une sorte d'attitude de résignation. Il « fait ce qu'on lui dit », même s'il le désapprouve, et s'arrange ensuite pour y trouver son compte. Il a cependant une opinion plutôt négative des AdR qu'il a dû suivre.

« Ce n'est pas normal de faire des emplois gratuits » dit-il, notamment parce que cela représente une forme de concurrence déloyale. Il estime que plusieurs associations abusent. « C'est un business, on est un business, on fait vivre tous ces gens, on est comme une marchandise ».

En l'occurrence, le manque de reconnaissance, le sentiment de dévalorisation génèrent plus encore le découragement et le sentiment de négation de la personne.

« Il faudrait au moins qu'ils nous offrent un repas à Noël ! On ne reçoit rien en retour, on est de la merde ! Il faut une forme de reconnaissance, on ne peut pas travailler gratuitement ! »

Isidore raconte son AdR au Centre d'art contemporain : « On devait peindre des murs, monter et démonter des expositions, on s'emmerdait ! Et en plus on était transparents, on ne nous disait ni bonjour ni au revoir, on n'a jamais reçu une invitation à une exposition, je ne me suis jamais senti aussi transparent ! »

Finalement il remarque l'absurdité de la punition, qui ne fait qu'accentuer le sentiment de dévalorisation : « On travaille gratuitement, on est transparent, mais si l'on ne se rend pas à notre travail, on est puni ! ». « On nous fait faire des choses de façon répétitive et quand on « pète un câble » c'est de notre faute ! » « Il faudrait ficher la paix aux gens ». Selon lui, la plupart des personnes se plient pourtant à ces conditions de peur de perdre leurs prestations financières.

²⁰ Art. 5 al. 5 RIASI.

Combien de bénéficiaires de l’Hospice général travaillent-ils en AdR et au bénéfice de quels organismes²¹ ?

Dans les 10 premiers mois de 2014, 724 personnes travaillaient en AdR dans 115 lieux différents. Ce sont en majorité des associations, au nombre de 57 ; elles accueillent souvent 1 ou 2 postes de travail, parfois plus de 20, comme par exemple le Centre social protestant, l’Association pour le patrimoine industriel, l’association Carrefour-rue, le Centre d’art contemporain, le CARE. Dix EMS occupent 109 personnes, trois d’entre eux ayant plus de 20 personnes en AdR. Les communes bénéficient aussi de ces postes: 9 en Ville de Genève, 43 dans 5 autres communes.

Nous avons été étonnés par le grand nombre de personnes en AdR travaillant dans des services publics cantonaux – par exemple 19 personnes à l’Office cantonal de la population, 33 personnes à l’Office des Poursuites. On trouve aussi des postes AdR dans des écoles, des lieux de détention, des hôpitaux.

Le nombre élevé de personnes en AdR dans certains services de l’administration a de quoi interpeller :

- **L’Etat n’aurait-il pas les moyens de leur verser de véritables salaires ?**
- **Dans quelle mesure ne profite-t-il pas tout simplement d’une main-d’œuvre gratuite ?**
- **Par ailleurs, quelle est la réglementation pour les AdR ?**
- **Est-il normal que certaines institutions emploient une vingtaine ou une trentaine d’AdR ?**

²¹ Voir liste en annexe.

8. Résumé de nos observations sur les mesures d'insertion

Cette partie portant sur les mesures d'insertion nous amène à poser les questions suivantes :

- **Quelle est la frontière entre mesure d'insertion et travail gratuit ?**

La question se pose aussi bien pour le stage d'évaluation à l'emploi que pour les stages de TRT, les stages auprès des services de l'Etat, les EdS ou les AdR. Pour toutes ces mesures la frontière est floue. Les bénéficiaires que nous avons rencontrés se demandent : à qui profite notre travail ? Avant tout à notre réinsertion, ou surtout à notre employeur, qui bénéficie de main-d'œuvre flexible et gratuite ?

Il semble primordial que cette question soit prise au sérieux par les autorités compétentes afin de ne pas créer une nouvelle catégorie d'emplois de seconde zone, d'autant plus lorsqu'il s'agit de travaux exercés au sein même de l'administration cantonale.

- **Quel est le contrôle par l'Etat sur les conditions de réalisation des différentes mesures ?**

Bien souvent, il semble que ce contrôle soit faible voire inexistant, ce qui ouvre la porte à toutes sortes d'abus. L'Etat semble se désresponsabiliser.

Il arrive par exemple que des personnes en réinsertion se voient confier l'encadrement d'autres personnes en réinsertion (par exemple aux EPI). Il faudrait au moins s'assurer qu'elles ont reçu une formation adéquate.

- **Comment prendre en compte l'importance du vécu des personnes cherchant à réintégrer le marché du travail ?**

Dans certains cas, les mesures de réinsertion peuvent avoir un effet négatif sur la motivation des bénéficiaires, un paradoxe rarement mis en évidence dans le cadre des débats politiques sur l'insertion. En redonnant la parole aux personnes concernées nous avons pu constater plusieurs éléments :

- Plusieurs bénéficiaires de mesures d'insertion se sentent stigmatisés et considérés comme des « cas sociaux » entièrement responsables de leur situation²².
- Souvent le sens de la mesure n'est pas compris, surtout pour le stage d'évaluation à l'emploi. La multiplication des interlocuteurs contribue à accentuer cette incompréhension, voire à démotiver.

²² A noter que ce principe de responsabilisation des usagers est une tendance générale que l'on peut observer à différents niveaux : le principe du « supplément d'intégration » (CASI), par exemple, fait également reposer uniquement sur le bénéficiaire la responsabilité de sa réinsertion et porte à ce titre une forte teneur symbolique, puisqu'il tend à occulter que l'absence d'emploi est aussi liée à la situation générale du marché du travail.

- Nous avons observé un sentiment d'infantilisation qui s'accompagne de l'impression d'être « géré » comme un objet, et non reconnu comme l'acteur de sa propre réinsertion.

Ces éléments sont sans doute à mettre en lien avec la logique d'activation qui prédomine dans les politiques sociales actuelles, associées à une image du bénéficiaire comme étant un fainéant ou un profiteur, qui devrait avant tout être « secoué ». Loin d'avoir un effet stimulant, **le sentiment d'infantilisation a un effet contre-productif**. Les réactions sont diverses : de l'indignation à la résignation, en passant par la dépression.

Nos observations nous conduisent à affirmer que seules les mesures rencontrant l'adhésion de la personne ont des chances d'aboutir à une véritable réinsertion. Comme le dit Hassan : « Dans une situation comme ça, le mental joue un rôle très important. Pour aider les gens, il faut leur donner de l'espoir. »

Nous avons aussi pu constater que même si la personne adhère initialement à la mesure, elle finit par être démotivée à cause de l'absence de reconnaissance de son travail, surtout si la situation se prolonge et ne débouche pas sur un véritable contrat de travail.

Il est donc fondamental de réfléchir à la possibilité de débouchés pour les personnes en insertion: un emploi salarié à temps partiel ne serait-il pas préférable à un travail non payé ou sous payé ?

Toutefois n'oublions jamais que les efforts du demandeur d'emploi s'inscrivent dans un contexte économique qu'il ne maîtrise pas ; en aucun cas il lui suffira de se donner de la peine et d'adhérer à la mesure proposée pour obtenir un résultat : cela peut seulement augmenter ses chances de retrouver un emploi.

Même si les témoignages récoltés ne peuvent être considérés comme représentatifs de la façon dont l'ensemble des chômeurs et des bénéficiaires de l'aide sociale perçoivent les mesures d'insertion, ils permettent de mieux comprendre les problèmes et de pointer certains éléments pertinents. Celui de l'adhésion de la personne concernée au projet de sa propre réinsertion nous semble en l'occurrence central et sous-estimé.

L'expérience des associations de terrain montre d'ailleurs que les mesures d'insertion qui rencontrent l'adhésion de la personne peuvent s'avérer positives²³

- **Comment assurer un accompagnement personnalisé efficace ?**

Sans perdre de vue l'importance du contexte économique, nous estimons qu'un temps relationnel suffisant et de qualité consacré aux bénéficiaires augmente les chances de leur attribuer une mesure adaptée à laquelle ils adhèrent, et donc de favoriser leur retour sur le marché du travail. Cela

²³ « Les AdR ne devraient pas être attribuées dans des services de l'Etat où la personne est appelée dans la majorité des cas à faire le même travail que les salariés (stigmatisation et dévalorisation) ! Sauf exception, les AdR ne peuvent pas dépasser 20 h/semaine. Les contre-prestations **en milieux associatif, bien gérées et librement consenties** diminuent la stigmatisation et la honte liées au fait d'être assisté. Les bénéficiaires reprennent confiance en eux, se sentent utiles et gardent un lien social si important. On peut quitter les AdR sans délai, du jour au lendemain contrairement aux EdS. Le taux de retour à l'emploi des contre-prestataires du Trialogue est élevé. Les personnes particulièrement fragiles et très proches de la retraite ou trop éloignées du marché du travail peuvent souvent prolonger leur AdR. Elles maintiennent ainsi un **lien social vital** et une **meilleure estime d'elles-mêmes**. » (Le Trialogue, mars 2015).

implique **un personnel en quantité suffisante pouvant consacrer suffisamment de temps aux entretiens individuels.**

Or, force est de constater que quasiment la totalité des personnes interrogées dans le cadre de cette enquête ont mentionné la difficulté à entrer en contact avec leur assistant-e social-e et son manque de disponibilité. Plusieurs des personnes que nous avons rencontrées nous ont d'ailleurs affirmé avoir été suivies par plusieurs assistant-es social-aux. Quelle qu'en soit la raison, un tel *turn-over* n'est sans doute pas souhaitable.

En été 2014, le Conseil d'Etat expliquait que le coupe de CHF 150.- du supplément d'intégration servirait à financer de nouvelles mesures d'insertions. Cette décision est-elle vraiment la plus appropriée, alors que l'Hospice général n'aurait utilisé en 2013 qu'à peine plus de la moitié de l'argent à disposition pour l'insertion ? Pour les années suivantes, la question reste posée.

On peut dès lors se demander :

- **Est-il prioritaire d'investir dans de nouvelles mesures alors que celles qui existent n'ont pas été pleinement mises à profit ?**
- **Ne faudrait-il pas simultanément renforcer l'accompagnement initial déficitaire dans de nombreuses situations ?**

Nous pensons qu'un investissement accru dans le travail d'accompagnement, donnant aux assistant-e-s social-es-aux les moyens de créer un lien de confiance serait plus fructueux. Cela pourrait réduire le risque que les bénéficiaires aient l'impression qu'on les traite comme des objets, ou qu'on les oblige à « se bouger » sans en comprendre les raisons et finissent par se braquer, déprimer ou simplement perdre leur motivation. Un temps suffisant accordé à chaque bénéficiaire permettrait aussi de diminuer les tensions entre assistant social et bénéficiaire, qui ne peuvent être que néfastes au projet de réinsertion.

D'ailleurs le sentiment de **perte de contrôle sur son propre destin** que nous avons observé ne se limite pas aux situations de mesures d'insertion professionnelles. Chez plusieurs des personnes rencontrées, il transparait aussi dans le cadre de leurs relations habituelles difficiles avec leur assistant-e social-e. Par exemple, Isabelle dit qu'elle doit « mettre sa fierté dans sa poche, accepter des intrusions dans sa sphère privée et des jugements sur sa manière d'être et de faire » Elle estime que « le pouvoir des travailleurs sociaux et la manière dont il est exercé par certains fait que les gens se renferment sur eux-mêmes et dépriment. »

Avec une meilleure communication et plus de temps disponible pour l'échange et la discussion entre l'assistant-e social-e et le bénéficiaire, de telles situations pourraient souvent être évitées.

9. Les problèmes liés à la fin du RMCAS

L'introduction de la LIASI a coïncidé avec la fin du RMCAS (Revenu minimum cantonal d'aide sociale), un régime cantonal spécial qui permettait aux chômeurs en fin de droit de ne pas dépendre de l'aide sociale. Après un régime transitoire de 36 mois, les dernières personnes encore bénéficiaires du RMCAS (environ 1700 personnes en décembre 2014) n'y ont plus droit dès le mois de mars 2015.

La fin du RMCAS, qui représente une économie pour l'Etat, a des conséquences directes sur les personnes concernées, qui vivent dorénavant sous le régime de l'aide sociale. Les différences se trouvent principalement aux niveaux suivants :

- Au RMCAS, le **montant de l'entretien de base** pour une personne seule se montait à CHF 1377.-, alors qu'il n'est que de CHF 977.- à l'aide sociale (plus un éventuel supplément d'intégration de CHF 225.- attribué « au mérite ».)
- Au RMCAS, le **montant maximum du loyer pris en charge** pour une personne seule était de CHF 1'300.-, et n'est que de CHF 1'100.- à l'aide sociale
- Au RMCAS, le **montant de fortune autorisée** était de CHF 6'000.- pour une personne seule et CHF 12'000.- pour un couple, et n'est plus que de CHF 4'000.- pour une personne seule et CHF 8'000.- pour un couple à l'aide sociale
- Au RMCAS, les personnes pouvaient conserver les revenus provenant d'une activité lucrative exercée à temps partiel jusqu'à hauteur de CHF 500.-, alors qu'à l'aide sociale, ils ne pourront conserver que de CHF 300.- à CHF 500.-, et ceci à condition de travailler au moins à 50% (art.8 RIASI). En d'autres termes, un bénéficiaire du RMCAS qui exerçait un « petit boulot » à moins de 50% ne pourra plus conserver **aucune franchise sur son revenu**, alors même que le forfait d'entretien de base qu'il perçoit sera beaucoup moins élevé qu'avant. De plus, les **frais d'acquisition de son revenu** (transports, matériel, etc.) ne lui seront remboursés que pour un taux de travail de 50% ou plus (art.5 al.4 RIASI), si bien qu'une personne qui prend un emploi à temps partiel finit par perdre de l'argent plutôt que d'en gagner.

Selon les calculs effectués par l'Association de défense des chômeurs (ADC), le cumul de ces différents aspects engendre une **diminution des montants disponibles située entre CHF 400.- et CHF 1'000.- par mois, selon la situation personnelle de la personne (personne seule ou famille, activité lucrative exercée ou non, etc.)**. Les fiches que nous avons récoltées illustrent certaines des situations auxquelles les personnes qui n'auront plus le RMCAS seront confrontées.

10. La franchise sur le revenu des personnes à l'aide sociale

Le cas suivant illustre les problèmes des personnes qui travaillent à temps partiel lors de leur passage du RMCAS à l'aide sociale : A l'aide sociale depuis quelques années, Annie exerce une activité lucrative à temps partiel, à moins de 50%.

Sous le régime LIASI, le fait d'exercer cette activité la rend plus pauvre que si elle demeurait à l'aide sociale sans travailler du tout.

En effet, elle ne peut conserver aucune franchise sur son revenu. Elle doit en plus puiser dans son forfait d'entretien de base pour assumer les frais d'acquisition du revenu (transports, matériel, courrier), qui sont relativement élevés du fait que son travail implique des déplacements réguliers dans tout le canton. En travaillant, elle se retrouve donc avec moins d'argent à la fin du mois que si elle ne travaillait pas. Pire : plus elle travaille, plus elle s'appauvrit. Par ailleurs, Annie est en arrêt maladie à 50%. Il ne lui est donc pas possible de travailler à plus de 50%. Elle travaille donc pratiquement au maximum de ses capacités et est pénalisée pour cela. Etant donné que son loyer est plus élevé que le montant pris en charge par l'Hospice Général elle se retrouve dans une situation extrêmement difficile :

« Je dois compter chaque centime », explique-t-elle. Faire les courses ne me prend pas 5 minutes mais toute la journée, car je dois me rendre aux endroits où chaque produit est le moins cher ! Je suis dans la survie et pas dans la vie, dans la désintégration et pas dans l'intégration ».

Comment cette situation pourrait-elle l'encourager à s'en sortir ? « Je deviens « schizo » ! », dit-elle : « Aux HUG (où elle reçoit un traitement médical) on m'aide à remonter la pente, mais à l'Hospice on me repousse la tête dans l'eau ! ». « J'ai envie de continuer mon activité rémunérée mais est-ce que je peux me le permettre ? C'est la question que je dois me poser. Je dois choisir entre manger ou travailler ! ». L'emploi qu'elle exerce pourrait pourtant, selon elle, véritablement lui ouvrir des portes : « Si j'ai choisi cette activité c'est parce qu'il y a des possibilités dans le futur car c'est un secteur en fort développement. Je dois d'abord faire mes preuves avant que ne me soient confiées plus de missions. J'ai saisi cette opportunité car elle correspond à mes compétences et de plus cet emploi me met en contact direct avec de nombreuses entreprises.

Carolina, à l'aide sociale depuis plusieurs années, a aussi eu des petits emplois pour des salaires de quelques centaines de francs (rédaction d'articles pour les journaux notamment). « Comme le montant total de son salaire était déduit, cela l'a totalement découragée et elle a cessé ces activités ».

Cette situation illustre bien les contradictions de la LIASI : tout en prétendant investir dans l'intégration professionnelle, elle décourage les personnes qui exercent un petit emploi à persévérer, voire les pousse à travailler au noir, ce qui suscite l'incompréhension totale des personnes concernées, désireuses de s'en sortir²⁴.

²⁴ Cette contradiction n'est d'ailleurs pas passée inaperçue lors des débats parlementaires sur la LIASI : deux amendements visant à maintenir, dans la LIASI, le montant du loyer pris en charge et la franchise prévus dans le régime du RMCAS (soit respectivement CHF 1300.- et CHF 500.-) avaient été adoptés mais ils n'ont jamais été appliqués ni intégrés au RMC.

11. Les travailleurs indépendants à l'aide sociale

Nous avons documenté un certain nombre de situations de personnes qui exercent une petite activité en tant qu'indépendants tout en devant recourir à l'aide sociale ou au RMCAS; ils sont contraints de cesser toute activité, comme l'illustre le cas de Sadia²⁵.

A l'aide sociale depuis un certain temps, elle se voit proposer, en tant que CASI²⁶, de fonder un site internet, ainsi que d'autres outils qui l'aident à vendre son travail de dessinatrice/graphiste en tant qu'indépendante. Quelques temps plus tard, alors qu'elle continue à développer son activité et obtient progressivement de petits mandats, elle passe au RMCAS, régime auquel elle avait droit mais qui ne lui avait pas été attribué. Aussitôt, on lui donne un délai de trois mois pour devenir entièrement indépendante ou au contraire renoncer à son activité.

Le courrier qui lui est envoyé explique que, « sont exclues du RMCAS les personnes qui exercent une profession à titre d'indépendant. » (Selon l'art. 1 al. 4 de l'arrêté relatif aux directives d'application de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit).

Sadia éprouve une immense incompréhension par rapport à cette injonction, qui va à l'encontre de l'engagement qu'elle a pris à son entrée au RMCAS : « tout mettre en œuvre pour améliorer ma situation sociale et financières, notamment en recherchant activement une activité rémunérée ». Dans un courrier adressé à l'Hospice Général, elle explique qu'elle cessera son activité, mais manifeste son désarroi : « Cette activité m'apportait pourtant de l'expérience et des contacts tout en diminuant le montant des indemnités que m'accorde l'Etat ».

« On essaie, on essaie, les choses se mettent peu à peu en place, mais cela n'est pas suffisant. On doit être soit employé soit assisté, il n'y a pas de place pour une période de transition, qui pourtant est nécessaire lorsqu'on travaille comme indépendant », se désole-t-elle. « Il y a une contradiction : on maintient les personnes dans un état de dépendance. Je n'ai pas compris qu'on me pousse à m'en sortir puisqu'on m'arrête d'un coup ! ». « Je n'aime pas spécialement être hors-la-loi, je suis honnête et ne cherche pas à faire des bénéfices sur le dos des autres, mais une telle situation pousse tout simplement à travailler au noir ! ».

Notons que les personnes qui ne sont pas passées par le RMCAS avant d'être à l'aide sociale sont dans la même situation : il n'est possible d'obtenir un complément de revenu que pendant trois mois²⁷. Ce délai est le plus souvent trop court pour espérer développer son activité de manière à en retirer un revenu suffisant pour couvrir ses besoins vitaux.

La situation de Sadia interroge sur la question de l'encouragement à exercer une activité indépendante en étant à l'aide sociale.

²⁵ Art. 16 RIASI.

²⁶ CASI : contrat d'aide sociale individuelle, qui permet d'obtenir un « supplément d'intégration », art. 7A RIASI.

²⁷ Art. 16 RIASI.

12. Les loyers élevés

Trois des fiches que nous avons récoltées attestent de la **situation extrêmement difficile dans laquelle se trouvent certaines personnes dont le loyer dépasse le montant maximum pris en charge par l'aide sociale (CHF 1'100.- pour une personne seule)**²⁸. En effet, s'il est difficile pour tout un chacun de trouver un appartement à Genève, c'est souvent pratiquement impossible lorsque l'on est à l'aide sociale, voire impossible si l'on a des poursuites.

C'est notamment le cas d'Annie, qui paie un loyer de CHF 1800.- et doit donc puiser CHF 700.- sur son forfait d'entretien de base pour payer son logement. Avec des dettes et en étant à l'aide sociale, ses chances de trouver un autre appartement sont proches de zéro. Comment est-elle censée faire pour nouer les deux bouts ?

Marc se trouve également dans une telle situation : la quasi-totalité de son forfait mensuel pour l'entretien est consacrée au paiement de son loyer, si bien qu'il ne lui reste pratiquement rien pour vivre. La décision de réduire le supplément d'intégration de CHF 300.- à CHF 150.- en juin 2014 l'a gravement touché, car c'est plus ou moins ce qui lui restait pour manger. « Je ne peux pas chercher de travail car je passe mes journées à chercher de la nourriture ! » explique-t-il. On lui dit qu'il est responsable de cette situation car il paie un appartement trop cher... .

Le cas de Léo, qui a un loyer de CHF 1750.-, est toutefois un peu différent de celui des deux précédents, dans la mesure où, étant à l'AVS et n'ayant pas droit aux prestations complémentaires, il reçoit l'aide sociale via le SPC (Service des prestations complémentaires) et non par l'Hospice général. Par ailleurs, suite à une démarche juridique, il a obtenu que le montant de son loyer pris en charge soit de CHF 1320.- et non de CHF 1100.-, en vertu de l'art.3 al 2.RIASI²⁹.

Cela nous amène à poser différentes questions :

- **Dans quelle mesure y a-t-il égalité de traitement entre les personnes qui reçoivent l'aide sociale via l'Hospice général, et celles qui la reçoivent via le SPC ?**
- **En d'autres termes, pourquoi l'art. 3 al.2 RIASI n'a-t-il pas été appliqué dans les cas d'Annie et de Marc ? Cet article n'est-il appliqué que sur demande des personnes concernées, soit dans le cadre d'un recours ou d'une opposition ?**
- **Que signifie « mettre tout en œuvre pour trouver rapidement une solution de relogement dont le coût se situe dans les montants maximaux admis », dans la mesure où il est de notoriété publique qu'il est pratiquement impossible pour une personne à l'aide sociale de trouver un appartement à Genève ?**

²⁸ Art. 3 RIASI.

²⁹ Art. 3 al. 2 RIASI : « Lorsque le loyer effectif est supérieur aux montants maximaux admis, il sera pris en charge, à concurrence d'un montant ne dépassant pas le 120% des montants maximaux admis, jusqu'à l'échéance contractuelle la plus proche, pour autant que le bénéficiaire mette tout en œuvre pour trouver rapidement une solution de relogement dont le coût se situe dans les montants maximaux admis. A défaut de telles démarches avérées, le loyer pris en compte sera ramené aux montants maximaux admis.»

13. La diminution du supplément d'intégration lié au CASI

En été 2014, le Conseil d'Etat 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.

Il semble utile à ce stade de rappeler qu'initialement, il n'existait pas de « supplément d'intégration », mais que lesdits CHF 300.- faisaient partie du forfait d'entretien de base pour les personnes à l'aide sociale, qui s'élevait alors à CHF 1'260.- Ce n'est qu'en juillet 2006, lorsque le canton de Genève a adopté les normes de la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale), que CHF 300.- de ce forfait de base ont été transformés en « supplément d'intégration » attribué au mérite, en tant que « prestation à caractère incitatif ». Le forfait d'entretien garanti a donc, de fait, été abaissé à CHF 960.-. Le texte de l'art. 7A, al. 3 du règlement d'exécution de la LIASI est le suivant: « Un supplément d'intégration de CHF 300.- est accordé au bénéficiaire qui atteint l'objectif mensuel fixé dans son contrat d'aide sociale individuel (CASI). En cas d'objectif non atteint, le supplément d'intégration est supprimé ». Il s'agit donc d'une forme d'aide sociale au mérite. En 2011 le forfait de base a été indexé à CHF 977.-.

La réduction de CHF 150.- de septembre 2014, décidée sans consultation préalable, a impacté gravement de nombreuses personnes à l'aide sociale.

Nous avons déjà mentionné Annie, Marc et Leo, qui doivent puiser dans leur minimum vital à cause de loyers trop élevés. Une réduction de CHF 150.- a eu un impact drastique sur leur budget.

Carolina raconte elle aussi comment, avec CHF 150.- en moins, elle craint de ne plus pouvoir payer ses factures : « Cela fait 10 ans que je parviens à éviter les poursuites », dit-elle. Elle craint en particulier que les factures de Billag, qui ne sont pas prises en charge par l'aide sociale, ne la fassent « plonger ». Etre aux poursuites engendrera une spirale négative, un « effet domino », dit-elle. Elle explique comment les coupes successives dans l'aide sociale l'ont contrainte à réduire de plus en plus ses dépenses. Elle a progressivement dû résilier ses abonnements de téléphone fixe, puis d'internet, ce qui ne facilite en rien sa recherche d'emploi. Avec la baisse de CHF 150.- elle ne pourra plus tourner, dit-elle. Par ailleurs « avancer de l'argent de notre poche devient impossible ». Cela est pourtant nécessaire pour les frais médicaux : les bénéficiaires de l'aide sociale doivent en effet payer la franchise et le 10% de participation aux frais, qui leur est ensuite remboursé par l'Hospice Général, sur demande. Selon plusieurs témoignages, cette simple avance devient de plus en plus difficile.

« La décision de baisse du CASI a été prise soi-disant pour être en harmonie avec les autres cantons, mais de fait, le coût de la vie est beaucoup plus élevé à Genève que dans d'autres parties de la Suisse. » constate Carolina.

Suite au tollé provoqué par cette baisse de l'aide sociale, le Conseil d'Etat est partiellement revenu sur sa décision puisqu'il a annoncé que le supplément d'intégration serait revu à la hausse (dès avril 2015, à titre rétroactif au 1er janvier 2015) pour être fixé à CHF 225.-. Le Conseil d'Etat n'est toutefois pas revenu aux CHF 300.- initiaux.

Les témoignages des personnes concernées mettent en évidence qu'une réduction trop importante du minimum vital ne permet pas de dégager le temps et la disponibilité d'esprit nécessaires pour retrouver un emploi.

Le cas le plus caricatural est celui de Marc, qui passe sa journée à rechercher de quoi se nourrir : comment la réinsertion pourrait-elle être possible dans une telle situation ?

Les critères de l'attribution du CASI sont flous, leur application laisse planer un soupçon d'arbitraire

A l'aide sociale depuis 2007, Marc ne s'est jamais vu proposer de contrat d'aide sociale individuel (CASI) accompagné d'un supplément d'intégration, jusqu'à un contrôle externe de son dossier en 2010. Il obtient alors un supplément d'intégration, mais d'un montant de seulement CHF 100.- par mois, noté dans son décompte avec la mention « CASI non applicable ». On peut penser qu'en raison de problèmes de santé, il a été considéré comme « incapable de fournir une prestation d'intégration ou de signer un contrat d'aide sociale individuel malgré sa bonne disposition avérée » (art. 7A al. 1, let. b RIASI). En 2014, bien que sa situation n'ait pas beaucoup changé, une association de terrain lui recommande de demander un supplément d'intégration complet, soit CHF 300.- Il le fait et reçoit une réponse positive. La contrepartie qui lui est demandée est d'« aller chez le médecin »³⁰. Lorsqu'il demande les raisons d'une attribution de CHF 100.-, puis de CHF 300.-, les explications qu'on lui fournit ne sont pas claires, ou du moins il ne les a pas comprises.

Ce cas pose les questions suivantes :

- **Pourquoi Marc n'a-t-il reçu aucun supplément d'intégration jusqu'en 2010 ?**
- **Pourquoi par la suite n'a-t-il bénéficié que de CHF 100.-, puis de CHF 300.- en 2014, alors que sa situation, notamment sa santé, n'a pas fondamentalement changé ?**
- **En d'autres termes, en fonction de quels critères le montant du supplément d'intégration est-il décidé ?**
- **Combien sont les bénéficiaires qui ne reçoivent pas de supplément d'intégration ? Comme nous l'avons vu, une différence de revenu de quelques dizaines de francs peut affecter considérablement ceux qui vivent avec un revenu aussi bas.**

La LIASI contient des dispositions assez précises sur le CASI³⁰. Il est précisé que ce « contrat » doit être signé en principe dans un délai de trois mois. Or cette durée est assez souvent dépassée, moins à cause de la difficulté à définir un projet qu'à cause de la surcharge de travail des assistant-e-s sociales-ux qui peinent à réserver le temps nécessaire à cette démarche. Leur manque de disponibilité produit donc un préjudice financier pour les usagers.

D'autre part, il arrive souvent que le CASI soit peu discuté avec l'intéressé, et que ce dernier comprenne mal en quoi les objectifs définis s'inscrivent dans son projet d'amélioration de sa situation.

Il convient de rappeler ici que les objectifs du CASI ne concernent pas uniquement l'insertion professionnelle, mais aussi l'insertion sociale et l'amélioration de la vie quotidienne. Certains objectifs peuvent parfois paraître dérisoires si on ne tient pas compte de la diversité et de la gravité du parcours de vie des personnes à l'aide sociale – pourtant ils représentent pour le bénéficiaire un effort important et peut-être le premier pas vers un changement.

³⁰ Art. 14 et suivants LIASI.

14. La privation de toute aide financière pour des raisons de procédure

Nous avons recueilli quelques témoignages de personnes qui se sont retrouvées plusieurs mois sans aucun revenu en raison de malentendus et de problèmes de procédure.

C'est notamment le cas d'Isabelle, qui était au RMCAS depuis 2010. En raison du changement de procédure résultant du passage du régime RMCAS au régime LIASI, qui ne lui a pas été expliqué, elle s'est retrouvée durant deux mois et demi sans aucun revenu.

En raison de ce qui ressemble à un malentendu concernant le moment où Isabelle devait remettre ses recherches d'emploi (à la fin du mois pour le mois précédent ou à la fin du mois pour le mois suivant), Isabelle s'est fait couper toute prestation. N'y comprenant rien, elle s'est braquée et énervée et ce n'est que suite à une série de courriers de protestation qu'elle a obtenu la réactivation des prestations.

- **Un peu plus de temps pour expliquer les procédures à Isabelle et s'assurer qu'elle les a bien comprises n'aurait-il pas permis d'éviter ce genre de situation ?**
- **Cela n'aurait-il pas également permis d'éviter un sentiment de rupture totale avec l'institution, qui risque d'avoir des répercussions négatives à l'avenir ?**

Après cet épisode, Isabelle parle en effet de « maltraitance institutionnelle ». Elle pense que « le pouvoir des travailleurs sociaux et la manière dont il est exercé par certains fait en sorte que les gens se renferment sur eux-mêmes et dépriment ».

Quant à Michel, il été confronté à un refus de toute aide financière sur une durée de plusieurs mois, à la suite de problèmes de coordination administrative entre les services :

Suite à la faillite de l'entreprise dans laquelle il travaillait, Michel s'inscrit au chômage, mais la caisse l'informe qu'elle ne peut rien lui verser parce qu'elle n'obtient pas les documents nécessaires de la part de l'employeur. Pour obtenir une avance sur les indemnités de chômage, il s'adresse donc à l'Hospice général, qui le réoriente vers le Service des prestations complémentaires familiales (PCFam)³¹. Au service des PCFam, on l'informe toutefois qu'on ne peut rien lui verser, parce que sans décision de la caisse de chômage, ils ne peuvent calculer la prestation.

Durant près de 4 mois Michel attend, rien ne se passe. Il n'a plus aucun revenu. L'emploi à temps partiel de son épouse permet d'assurer le loyer, et sa sœur peut lui prêter de quoi vivre. Il passe régulièrement à la caisse de chômage pour expliquer la situation. La caisse transfère son dossier au Service juridique de l'Office cantonal de l'emploi pour agir contre l'employeur. Il finit par retourner auprès de l'Hospice sur conseil d'une association de terrain et on accepte finalement de lui ouvrir un dossier. A peu près au même moment, il retrouve un travail.

Michel se demande ce qui serait arrivé s'il n'avait pas eu sa sœur pour l'aider. Il se rend compte qu'avec ce genre d'affaire, « on peut tout perdre et se retrouver à la rue ».

³¹ Comme Michel a un enfant et que sa femme travaille à temps partiel, c'est en effet ce service qui est compétent.

Cette situation pose les questions suivantes :

- **Pourquoi dans ce cas toute aide est-elle refusée par l'Hospice Général ainsi que le Service des PCFam, alors que ce chômeur ne peut obtenir la décision d'indemnisation de la caisse de chômage à cause des manquements de son employeur ?**
- **Pourquoi une avance sur prestations sociales ne lui a-t-elle pas été accordée³²?**
- **Le fait que Michel ait été renvoyé d'un guichet à l'autre sans obtenir les prestations auxquelles il avait droit, alors qu'il n'était en rien responsable de la situation ne révèle-t-il pas un problème dans le système ?**

Romain lui aussi a été laissé sans aucune aide financière pendant plusieurs mois, alors qu'il est dans l'attente d'une décision de l'AI. Il n'a pas de permis de séjour et a reçu une décision de renvoi, puis une suspension de cette décision : cela n'aurait pas dû être un obstacle à l'octroi d'une aide exceptionnelle selon l'art. 17 RIASI³³. La situation ne se débloquera finalement qu'avec l'aide d'un syndicat. Il aura toutefois dû passer 6 mois sans aucun revenu.

Ces situations conduisent à se poser les questions suivantes :

- **Dans quelles situations l'aide financière versée sous forme d'avance sur des prestations sociales prévue par l'art. 9 al.3 LIASI est-elle accordée ?**
- **Est-il tolérable de laisser une personne « à la rue » durant plusieurs mois sans aucun revenu ?**
- **Comment en l'occurrence s'applique le droit à recevoir une aide en cas de détresse garanti par les Constitutions cantonales et fédérales ?**

³² Art. 9 al. 3 LIASI.

³³ Art. 17A al. 3 RIASI: « Si la personne fait l'objet d'une décision de renvoi, une aide financière peut lui être accordée jusqu'à ce que la décision de renvoi soit exécutoire. » L'aide financière exceptionnelle dont il est question ici est d'un montant largement inférieur à l'aide sociale habituelle.

15. L'attribution de l'aide sociale par le Service des prestations complémentaires (SPC)

Comme nous l'avons vu, des prestations complémentaires familiales (PCFam) ont été introduites en 2012, elles sont destinées aux « working poors », soit les familles dont au moins un des parents travaille, mais dont le revenu est insuffisant³⁴. Avant que les prestations complémentaires familiales n'existent, les personnes concernées faisaient appel à l'aide sociale.

Ces prestations sont attribuées par le Service des prestations complémentaires (SPC), qui est également en charge d'attribuer les prestations complémentaires AVS/AI. Le délai pour obtenir une réponse du SPC peut être long. Pendant ce temps d'attente, les personnes concernées doivent donc recourir à l'aide sociale. Par ailleurs, les conditions pour accéder aux prestations complémentaires familiales sont plus strictes que pour l'aide sociale, en particulier parce que dans certains cas un revenu hypothétique est pris en compte dans le calcul des ressources. Il arrive donc que des personnes qui ont obtenu une réponse positive du SPC ne perçoivent pas un montant suffisant pour vivre et doivent alors tout de même émarger à l'aide sociale. Plus rarement, des personnes retraitées ou invalides n'ayant pas droit aux PC peuvent recevoir l'aide sociale. Dans ces cas, l'aide sociale sur la base de la LIASI est attribuée par le Service des prestations complémentaires (SPC) et non par l'Hospice général.

Plusieurs organismes ont observé que l'application de la LIASI peut différer selon qu'elle est appliquée par l'Hospice général ou par le SPC.

Des services sociaux privés tels que Pro Infirmis ou Pro Senectute³⁵ ont notamment relevé les éléments suivants :

- **Les personnes qui reçoivent une aide sociale via le SPC ne bénéficient d'aucun accompagnement personnalisé.** Ils n'ont en effet pas d'assistant-e social-e attribué-e, comme ceux qui perçoivent l'aide sociale via l'Hospice général.
- **Les personnes qui reçoivent l'aide sociale via le SPC ne bénéficient pas de toute une série de prestations auxquelles les personnes à l'aide sociale ont droit.** Par exemple, les frais d'acquisition du revenu, ou les frais de garde d'enfants en cas d'activité salariée (prestations circonstanciées) ne sont pas pris en charge pour les personnes au SPC. Par ailleurs, le SPC n'applique pas les suppléments d'intégration par personne : un couple de deux adultes à l'Hospice Général percevra ainsi deux suppléments d'intégration, alors qu'un couple au SPC percevra 153% d'un seul supplément d'intégration. **Des différences qui, pour des personnes dans le besoin, s'avèrent significatives, et surtout contreviennent à l'égalité de traitement.**

Nous avons déjà relevé le cas de Leo, qui perçoit une aide sociale par le SPC, et obtient une prise en charge plus élevée pour son loyer qu'une personne qui reçoit l'aide sociale par l'Hospice Général.

³⁴ Art. 36A et suivants LPCC.

³⁵ Voir rapport du 14 novembre 2014 de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier un projet de loi modifiant la LPCC (PL 10985-A).

Nous avons également dans nos fiches le cas d'une famille qui bénéficiait des Prestations Complémentaires Familiales mais en est sortie. Le SPC lui a demandé le remboursement du montant des subsides d'assurance maladie obtenus durant la période de PCFam. Or, si cette famille avait reçu ses subsides directement de la part du Service de l'assurance-maladie (SAM), elle aurait perçu le même montant et n'aurait pas dû le rembourser (cela a été confirmé par le SAM). Ce cas est actuellement en procédure de recours. On constate ici encore une **différence d'application d'un même principe légal (le subside à l'assurance maladie) par le SPC** (même si cette fois, ce n'est pas par rapport à l'Hospice Général, mais par rapport au SAM).

Ces constats nous mènent à la question suivante :

- **Les personnes à l'aide sociale ne devraient-elles pas bénéficier de prestations égales, indépendamment du service qui les leur attribue ?**
- **En d'autres termes, la loi ne doit-elle pas s'appliquer pour tous de la même manière ?**

16. Le vécu subjectif des personnes concernées

On note un grand sentiment de solitude chez toutes les personnes concernées qui souvent vivent seules, sont célibataires et ont peu de relations sociales. Beaucoup mentionnent la nécessité d'avoir un peu d'argent pour avoir une vie sociale, à l'image d'Annie : « Je ne peux plus voir personne à cause de l'argent, car pour voir quelqu'un, il faut au moins pouvoir aller boire un café ! », « Où est la dignité, je suis poussée vers la marginalité et l'exclusion » s'écrie-t-elle.

Dans le même sens, Léo relève à quel point l'impossibilité d'assurer la réciprocité le met dans l'embarras et l'amène à s'isoler. « Je ne peux accepter que l'on m'offre un café, car j'ai honte de ne pouvoir en offrir un à mon tour ». « Recevoir, sans pouvoir donner à son tour, est très difficile à vivre. »

« Le chômage isole » affirme quant à elle Caroline, qui met en avant le fait que sa vie sociale est réduite voire inexistante depuis qu'elle est à l'aide sociale. « Je n'ai plus d'interactions sociales du tout ! », va-t-elle même jusqu'à dire.

On est en droit de se demander si le fait de réduire les revenus des personnes au point de les isoler totalement va véritablement favoriser leur réinsertion.

Ce qui amène aux questions suivantes :

- **Comment une insertion professionnelle pourrait-elle se faire en l'absence totale de relations sociales ?**
- **Et comment une insertion sociale est-elle possible sans un minimum de moyens ?**

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

17. Conclusions et propositions

Au moment de conclure ce rapport d'observation 2015, il convient de rappeler que ce dernier ne vise pas à décrire de manière exhaustive les effets du système genevois d'aide sociale et d'insertion. Selon son approche spécifique d'analyse de cas particuliers, notre Observatoire identifie certaines problématiques qui conduisent à formuler des recommandations concrètes.

Il est intéressant et paradoxal de relever ici que l'étude a été rendue difficile précisément par la précarité des personnes concernées. En effet, l'un des premiers éléments que nous avons pu observer est **la difficulté à trouver des personnes disposées à témoigner de leur situation**, par peur que cela puisse leur nuire. L'expression de cette crainte, autant que d'autres propos tenus par des usagers sur leurs relations avec leurs assistant-e-s socia-les-ux, amènent à s'interroger sur la transformation de la nature du lien entre usagers et professionnels, entre usagers et institutions d'aide. Il apparaît dans la majeure partie des situations étudiées que le lien de confiance entre l'utilisateur et l'assistant-e social-e, sur lequel se fonde une relation d'aide, était rompu.

Par ailleurs, le constat s'impose que la prééminence de l'aspect administratif et de contrôle, la surcharge de travail des assistant-es-s socia-les-ux ainsi que l'importante rotation du personnel dépersonnalisent les pratiques professionnelles, alors que celles-ci doivent être basées sur la construction d'une alliance, sur le développement d'une relation d'accompagnement axée vers un mieux-être, vers une autonomie sociale ou professionnelle.

Autre obstacle rencontré : **l'impérieuse nécessité de subvenir à leurs besoins matériels les plus immédiats et l'impératif de répondre à toutes les attentes et exigences ne laisse pas aux usagers la disponibilité nécessaire pour une démarche comme celle proposée par l'OASI, qui ne leur apporte aucun bénéfice immédiat.**

Enfin, il nous faut relever la détresse dans laquelle se trouvaient les personnes qui ont participé à l'enquête. Nous avons été surpris par l'intensité des tensions qu'elles vivaient, par leur isolement social alors qu'elles étaient supposées être prises en charge par un service social.

AIDE SOCIALE : POINTS A AMELIORER

En dépit de tous ces obstacles, cette étude nous permet de déceler un certain nombre de dysfonctionnements du système et de faire des propositions d'amélioration.

Nous avons en particulier pu observer que la fin du RMCAS précipite dans la précarité de nombreux chômeurs en fin de droits, qui ne peuvent pas recevoir l'aide sociale pour cause de seuil d'entrée plus bas. En même temps, ils perdent l'accès à des mesures de réinsertion. Pour ce qui concerne les personnes qui entrent dans les barèmes d'entrée de la LIASI, non seulement elles se trouvent avec des ressources diminuées, mais elles sont en plus confrontées à des normes plus restrictives que celles en vigueur dans le RMCAS.

Ainsi, les personnes qui exerçaient un emploi à temps partiel ne sont plus encouragées à le faire en raison de franchises sur le revenu plus sélectives, ce qui ne manque pas d'interpeller dans un dispositif qui se définit comme incitatif. Ceci est d'autant plus dommageable que souvent le travail à temps partiel est la seule alternative que les chômeurs en fin de droits ont trouvé au non-emploi.

Enfin, les cas que nous avons pu observer indiquent clairement qu'une trop grande précarité financière loin de pousser les personnes à retrouver leur autonomie les isole au contraire et les marginalise davantage. C'est pourquoi il est déterminant d'assurer réellement des prestations permettant de couvrir les besoins vitaux et sociaux des personnes à l'aide sociale, non seulement pour répondre aux exigences de la Constitution genevoise³⁶, mais surtout pour alléger les préoccupations de survie qui absorbent la majeure partie de leur énergie.

Dès lors, la baisse des suppléments d'intégration justifiée par le Département par la nécessité d'investir cet argent dans des mesures d'insertion semble largement contestable. A quoi bon offrir d'une main de nouvelles mesures d'insertion si l'autre main pousse les personnes dans la précarité et l'isolement.

NOS PROPOSITIONS

1. 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.
2. Rétablir le supplément d'intégration à CHF 300.- par mois.
3. Adapter le loyer maximum pris en compte par l'aide sociale aux standards des loyers genevois.
4. Introduire une franchise sur le revenu du travail identique pour toutes les personnes à l'aide sociale, indépendamment de leur taux d'activité.
5. Etablir une nouvelle réglementation permettant de ne pas décourager les personnes qui exercent une activité indépendante.
6. Appliquer la LIASI de manière uniforme, que l'aide sociale soit versée par l'Hospice Général ou par le Service des prestations complémentaires.

³⁶ Art. 39 al. 1 de la Constitution genevoise : Droit à un niveau de vie suffisant « Toute personne a droit à la couverture de ses besoins vitaux afin de favoriser son intégration sociale et professionnelle. ».

MESURES D'INSERTION : POINTS A AMELIORER

Les fiches récoltées nous ont permis d'analyser d'un point de vue critique la structure d'insertion mise en place ainsi que les différentes mesures d'insertion d'une façon générale.

Nous constatons que le système complexe qui a été développé, avec ses multiples acteurs, engendre souvent une incompréhension et une désorientation des bénéficiaires. Cela génère un manque d'adhésion aux programmes proposés et diminue leurs chances de succès.

Confier à un assistant social l'accompagnement de la personne dans l'ensemble de son projet de réinsertion est une piste à privilégier. Le SRP ne serait plus chargé de l'accompagnement social et financier des bénéficiaires, mais interviendrait comme un service-ressource en matière d'insertion professionnelle, mobilisable en cas de nécessité pour apporter des compétences spécifiques d'évaluation ou d'accès à des mesures d'insertion professionnelle. Cela rendrait plus lisible l'organisation du système et la répartition des compétences.

Il est essentiel de prendre en compte l'aspect psychologique des mesures d'insertion, c'est-à-dire de « replacer la personne au centre », comme le recommandait déjà EVALUANDA dans son rapport intermédiaire de juillet 2014. **D'après nos observations, sans adhésion et compréhension des intéressés une mesure est presque certainement vouée à l'échec.** Les témoignages des professionnels de terrain vont dans le même sens. Le temps relationnel entre l'assistant social et la personne devrait être revalorisé et augmenté afin que les mesures proposées puissent correspondre autant que possible aux intérêts du bénéficiaire, ou au moins que cet aspect puisse être discuté en toute confiance et en toute connaissance de cause.

Les **stages d'évaluation apparaissent comme peu adaptés.** Ils se caractérisent en général par des activités plutôt dévalorisantes. L'évaluation qu'ils produisent sert avant tout à la sélection de ceux qui pourraient entrer dans un processus d'intégration professionnelle. Le système est perçu comme peu efficace ; si on se réfère à son taux d'abandon, on peut craindre qu'il conduise à des exclusions non justifiées.

Du fait de sa formation et de son cahier des charges, **l'assistant social dispose des compétences et de la connaissance des situations nécessaires pour évaluer le potentiel des personnes en matière de réinsertion.** Dans le cadre de l'évaluation sociale à laquelle il procède, il est le mieux placé pour déterminer avec l'usager l'orientation à privilégier et établir avec lui un projet d'insertion. Cela représenterait, outre l'avantage d'éviter un clivage des situations, un moyen moins coûteux et surtout moins dévalorisant pour atteindre le même objectif. En cas de nécessité particulière, comme cela se pratique déjà dans certains cas, on pourrait recourir à un stage d'évaluation conduit par des spécialistes.

Dans de nombreux cas, il serait nécessaire de se demander **qui sont réellement les bénéficiaires des mesures d'insertion : les demandeurs d'emploi ou les organismes qui les engagent?** Un bon nombre des mesures étudiées posent la question du travail gratuit, ainsi que du contrôle de l'Etat sur les conditions dans lesquelles elles s'effectuent. Ce contrôle semble souvent très limité, ce qui favorise l'apparition de situations d'abus (en particulier dans le cas des EdS et des AdR.). A noter que bon nombre de ces postes se révèlent indispensables au déploiement et à la survie des lieux où ils se déroulent. Si ces postes étaient salariés, les personnes qui y sont affectées pourraient en bonne

partie sortir de l'aide sociale ou du moins ne se voir aidées qu'au titre de complément de revenu, ce qui réduirait les frais de prestations et permettrait aussi de diminuer les frais de fonctionnement.

Au final, on notera que l'ensemble du système porte en lui le présupposé que les personnes sont responsables de leur maintien à l'aide sociale. Pourtant, **les efforts de la personne s'inscrivent dans un contexte économique qu'elle ne maîtrise pas**. Sa réinsertion ne dépend pas uniquement de l'énergie et de la motivation qu'elle investit dans son projet de retrouver une activité professionnelle. Si une adhésion aux mesures proposées augmente les chances de réinsertion, elle n'en constitue pas pour autant une garantie de succès.

NOS PROPOSITIONS :

1. Confier aux assistant-es-s socia-les-ux 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.
2. Supprimer le stage systématique d'évaluation à l'emploi de 4 semaines. Réaffecter dans le champ de compétences de l'assistant social l'évaluation de l'orientation vers un projet d'insertion professionnelle.
3. Redéfinir le SRP comme une unité-ressources gérant essentiellement l'accès aux mesures cantonales d'insertion, et disposant de compétences de spécialistes à disposition des assistant-es-s socia-les-ux et des usagers pour toutes les questions relatives à l'orientation professionnelle.
4. Organiser un suivi étroit des mesures de réinsertion, avec une attention particulière aux possibilités de formation et un soutien financier si nécessaire.
5. 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'Etat.
6. 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.
7. Abandonner le principe « d'activation à tout prix », propice au travail gratuit et à la sous-enchère salariale. Eliminer toute stigmatisation.
8. Prendre en compte explicitement le contexte économique, en évitant de faire porter aux bénéficiaires l'entière responsabilité de leur réinsertion.

Genève, mai 2015

Liste des partenaires EdS 31.12.2014

Nom usuel	Nb postes attribués
Association pour le Bien des Aveugles et Malvoyants / ABA	1
Association Accademia d'Archi	1
Fondation AGIR	14
Fondation Aigues-Vertes	6
Société coopérative Démarche / Artraction	15
Association ASA - Handicap Mental	1
Association pour la sensibilisation au développement durable / ASDD	1
Fondation Au Coeur des Grottes	1
Association Bienvenue !	9
Association La Bulle d'Air	1
Association Caddie Service	48
Association Caritas Genève	28
Association Carrefour-Rue	5
Association La Carte Blanche	4
Certis Association	4
Le Club en Fauteuil Roulant Genève / CFRG	1
Fondation Clair Bois	9
Association Club suisse de la presse	1
Croix-Rouge genevoise / CRG	92
Centre social protestant / CSP	20
DÉCOUVRIR, Association pour l'intégration professionnelle des femmes migrantes à Genève	1
Etablissements publics pour l'intégration / EPI	42
Fondation genevoise pour l'animation socioculturelle / FASE	2
FC Aire-Le-Lignon Football Club	1
Fondation pour l'histoire des Suisses dans le monde / FHSM	4
Fondation Foyer-Handicap	7
Association Genève-roule	37
Association Genève Volley / GEVB	1
Association ICVolontaires-Suisse / ICV	1
Initiatives et Changement International	1
Association du Centre genevois de consultation pour les victimes d'infractions / LAVI	1
Association la libellule - excursions nature	2
Association de la ludothèque de Lancy	1
La Maison de Tara	2
La Fondation du Musée d'art moderne et contemporain (Fondamco) / MAMCO	4
Association Mouvement des Aînés du Canton de Genève / MDA	1
Association Entreprise Sociale l'Orangerie	1
Association Partage	33
Fondation PRO / PRO	34
Fondation Pro Juventute Genève / Proju	183

Proju AIS	14
Association Réalise	21
Association Le Refuge de Darwyn	2
Société Genevoise pour l'Intégration Professionnelle d'Adolescents et d'Adultes / SGIPA	7
Softweb Sàrl	1
SOS femmes	7
Fondation Suisse du Service Social International / SSI	3
Association Thaïs	2
Association T-Interactions	22
Fondation Trajets	2
TRIAL (Track Impunity Always) / TRIAL	1
Association des Unions Chrétiennes de Genève / UCG	9
Association ZI ProMobilité	4
Total	716

Liste des ADR

Unité retour à l'autonomie - Pôle intégration - ASOC

Association/Département	Partenaire	Nb au 18.11.2014
Association	Brocante de l'Armée du Salut	4
Association	Communauté des chiffonniers d'Emmaüs	14
Association	La Carte Blanche	5
Association	Ecole Rudolf Steiner	3
Association	Foyer Handicap MPT	17
Association	Foyer Handicap Atelier de Cressy	5
Association	Foyer Handicap Atelier du Pt-Lancy	1
Association	Foyer Handicap Atelier des Caroubiers	1
Association	Foyer Handicap des Voirets	3
Association	INSIEME Genève	11
Association	La Gavotte	4
Association	Mouvement Populaire des Familles	1
Association	Restaurants scolaires de Champel	3
Association	SOS-Chats	2
Association	SOS-Femmes les Fringantes	9
Association	Le Triologue	5
Association	Centre Ornithologique	19
Association	CSP	2
Association	CSP Carouge	3
Association	CSP Eaux-Vives	3
Association	CSP Jonction	4
Association	CSP Meyrin	15
Association	CSP Pâquis	9
Association	CSP PLO	24
Association	Fondation AGIR	1
Association	Fondation des Evaux	1
Association	Genève Roule	12
Association	Le salon de Sylvia	4

Unité retour à l'autonomie - Pôle intégration - ASOC

Association	Meyrin football Club	1
Association	SGIPA	2
Association	Association de défense des chômeurs	2
Association	Association pour la promotion de l'art sacré	3
Association	Association pour le patrimoine Industriel	32
Association	Association apprentissage sans frontières	1
Association	Association les projets waki	3
Association	Association bienvenue	3
Association	Association pour la sauvegarde du leman	1
Association	Association raizes	1
Association	Association caddie-service	11
Association	Association carrefour-rue	35
Association	Centre d'art contemporain	22
Association	Centre de la photographie	3
Association	Croix Rouge genevoise	5
Association	Diverssites	1
Association	Jardins de cocagne	1
Association	Le CARE	23
Association	Les colis du cœur	2
Association	Musée MAMCO	7
Association	Mandat international	2
Association	Midi à cartigny	2
Association	PARTAGE	2
Association	Restaurants scolaires de thônex	19
Association	Université populaire albanaise	17
Association	ZOT compagnie	1
Association	AEDD Association éthique pour le développement Durable	1
Association	Boîte à Boulot	2
Association	Espace Solidaire Pâquis	18

Unité retour à l'autonomie - Pôle Intégration - ASOC

Association	Innovation et réseaux pour le développement	1
Association	Terre des Hommes Suisse	2
Association	Fédération des artistes de kugler	2
Commune	Mairie de Meyrin - service des aînés	11
Commune	Mairie de Meyrin - voirie et espaces verts	6
Commune	Mairie de Bernex	2
Commune	Mairie d'Onex	9
Commune	Mairie du Grand-Lancy	15
Département de la sécurité (DS)	Office Cantonal de la population et des Migrations	19
Département de la sécurité (DS)	La Brenaz	1
Département de la sécurité et police de l'environnement (DSPE)	Police	5
Département de la sécurité et police de l'environnement (DSPE)	Prison de Champ-Dollon	4
Département de la solidarité et de l'emploi (DES)	Interface entreprise	1
Département de l'aménagement du logement et de l'énergie (DALE)	Office cantonal du logement	2
Département de l'instruction publique (DIP)	CEC André Chavanne	5
Département de l'instruction publique (DIP)	Haute Ecole d'Art et de Design	7
Département de l'instruction publique (DIP)	Service de Protection des mineurs	1
Département de l'instruction publique (DIP)	CEC Nicolas-Bouvier	10
Département de l'instruction publique (DIP)	Centre de formation à la pratique professionnelle commerciale	1
Département de l'instruction publique (DIP)	CEPTA	5
Département de l'instruction publique (DIP)	Collège Calvin	3
Département de l'instruction publique (DIP)	Collège Claparède	1
Département de l'instruction publique (DIP)	Collège de l'Aubépine	1
Département de l'instruction publique (DIP)	Cycle de Drize	1
Département de l'instruction publique (DIP)	Cycle de la Gradelle	1
Département de l'instruction publique (DIP)	Cycle des Coudriers	1
Département de l'instruction publique (DIP)	Cycle Monbrillant	1
Département de l'instruction publique (DIP)	Ecole de comm. Aimée Stittelmann	4
Département de l'instruction publique (DIP)	Ecole de Necker	2

Unité retour à l'autonomie - Pôle intégration - ASOC

Département de l'instruction publique (DIP)	Ecole Geisendorf	1
Département de l'instruction publique (DIP)	Haute école de Musique	1
Département de l'instruction publique (DIP)	Office de la Jeunesse	1
Département de l'instruction publique (DIP)	SEM	1
Département de l'instruction publique (DIP)	UNI	3
Département de l'urbanisme (DU)	Département de l'urbanisme	1
Département de l'urbanisme (DU)	SRI	2
Département des Finances (DFF)	Office des poursuites	33
Département des Finances (DFF)	Adm fiscale cantonale	5
Département Emploi et Affaires Sociales et Santé (DEAS)	Service de Protection de l'adulte	8
EMS	Résidence Butini	6
EMS	Fondation Les Marronniers	29
EMS	Foyer Bethel	2
EMS	Foyer Saint-Paul	8
EMS	Les Châteigniers	3
EMS	Les Franchises	1
EMS	Maison de Vessy	25
EMS	Résidence les pervenches	1
EMS	Val Fleuri	23
EMS	Fondation La Vespérale	11
Etablissement concordataire romand de détention administrative	Frambois LMC	1
Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)	Belle Idée	2
Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)	HUG	7
Hôpitaux universitaires de Genève (HUG)	HUG Hôpital des Trois Chênes	1
Police Judiciaire (PJ)	Palais de Justice	3
Serv. des établ. de détention et des peines alternatives (SEDRA)	La Clairière	4
Ville	Grand Théâtre	4
Ville	Musée d'histoire naturelle	2
Ville de Genève	Service social	3

TOTAL 724