

Date de dépôt : 17 décembre 2019

Rapport

de la commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat approuvant le rapport de gestion de l'Hospice général pour l'année 2018

Rapport de M^{me} Jocelyne Haller

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des affaires sociales a examiné le projet de loi relatif au rapport de gestion de l'Hospice général (HG) pour l'exercice 2018 au cours des séances des 3 septembre et 12 novembre 2019. Ont assisté à ces séances : MM. Thierry Apothéloz et Hossam Adly, respectivement conseiller d'Etat et secrétaire général adjoint au département de la cohésion sociale. Les procès-verbaux ont été scrupuleusement tenus par M^{mes} Camille Zen-Ruffinen et Artémis Amruthalingam.

La commission a pu au cours de ses travaux bénéficier de l'appui efficace et bienveillant de M^{me} Nadia Salama, secrétaire scientifique de la commission des affaires sociales.

Avis aux lecteurs.trices

Les travaux relatifs au PL 12540 se sont déroulés peu de temps après que la commission des affaires sociales a consacré plusieurs séances à l'examen de trois motions sur l'accueil et l'accompagnement des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) et d'une pétition sur le droit de rester des requérants d'asile érythréens et érythréennes. Ces travaux ont permis aux commissaires de se pencher sur la réalité à laquelle sont confrontées ces populations et surtout de mieux appréhender leurs conditions de vie et d'accompagnement. Des rapports de commissions aussi complets qu'édifiants ont restitué les contenus abordés par la commission.

Le temps et les auditions – notamment de jeunes ex-RMNA – consacrés à ces objets ont aussi permis aux commissaires de prendre conscience de la complexité d'une des tâches de l'HG et des difficultés qu'il rencontre dans son accomplissement, compte tenu des ressources qui lui sont allouées et d'un contexte social globalement peu enclin à accueillir l'implantation d'un foyer pour RMNA ou requérants adultes.

Ces travaux ont constitué en quelque sorte « un tour de chauffe » à l'examen du PL 12540. Il faut par ailleurs considérer qu'à la différence des années précédentes, de nombreux députés siégeant à la commission des affaires sociales ont eu, ou ont encore, l'occasion d'approcher le domaine de l'aide sociale et des diverses activités de l'HG au travers de leurs engagements professionnels ou associatifs respectifs.

En préambule

La présidente de la commission informe cette dernière que M. Girod, directeur général de l'HG, était dans l'impossibilité de participer à l'audition prévue ce jour.

Elle signale par ailleurs que la commission a reçu un courrier de positionnement d'une partie des collaborateurs du foyer de l'Etoile évoquant les importantes difficultés auxquelles ils sont confrontés dans le déploiement de leurs cahiers des charges auprès des RMNA. Les signataires n'ont pas formulé une demande d'audition. Ils ont cependant exprimé le besoin de faire connaître leur situation et l'espoir que la nécessité de mesures correctrices puisse être estimée à sa juste valeur.

La présidente relève que l'acceptation par le Grand Conseil des trois motions relatives à l'accueil, l'accompagnement et les conditions d'accès à la formation des RMNA (M 2524-A, M 1525-A et M 2526-A) plaide en ce sens.

Elle communique aux commissaires la réaction de M. Girod qui s'étonnait que cette problématique ait été soumise à la commission plutôt que d'être traitée préalablement en interne. Elle relève de surcroît que M. Apothélos lui a fait savoir qu'il allait, en collaboration avec la direction de l'HG, personnellement s'occuper de la problématique évoquée par ce courrier. Des informations ont été ensuite transmises à la commission sur l'orientation des moyens de remédiation retenus pour faire face aux situations problématiques mises en lumière (cf. les annexes n° 2 et n° 3).

Audition de M^{me} Anne Héritier Lachat, présidente du conseil d'administration, de M^{me} Renée Zellweger Monin, secrétaire générale, de M^{me} Yasmine Praz Dessimoz, directrice de l'action sociale, et de M. Olivier Sanglier, directeur adjoint de l'aide aux mineurs, HG

M^{me} Héritier Lachat remarque que le domaine de l'aide sociale est en constante mutation. Elle indique que la hausse des dossiers s'est infléchie en 2018, mais que l'augmentation des demandes perdure néanmoins. Ce qui amène les coûts à poursuivre leur augmentation. Elle signale en revanche que le nombre de personnes suivies par l'aide aux migrants est resté stable en 2018 et s'établit à 6400 (cf. annexe n° 1).

Au niveau institutionnel, elle relève qu'un nouveau conseil d'administration est entré en fonction en décembre 2018.

M^{me} Héritier Lachat insiste sur la poursuite de l'option prise par l'institution visant à mettre en place une politique de responsabilisation et d'autonomisation tant des collaborateurs que des usagers. Elle souligne que *« les défis de l'aide sociale au sens large restent énormes, l'insertion tant sociale que professionnelle reste difficile, le monde du travail (même en période de bonne conjoncture) n'est pas toujours favorable aux usagers suivis, les lois régissant le domaine ont vieilli »*.

Elle remarque qu'une réflexion globale sur les modes d'intervention s'avère indispensable pour mieux répondre aux besoins des usagers et améliorer les collaborations avec le réseau. Elle estime qu'un réel esprit d'entreprise est indispensable, y compris dans le domaine de la prévention. Elle est consciente que Genève n'est pas seul confronté à ces problématiques, que des questions identiques s'imposent ailleurs en Suisse ou à l'étranger. Elle plaide en faveur d'un partage des solutions et des pistes d'amélioration.

M^{me} Praz Dessimoz revient ensuite sur quelques-unes des caractéristiques de cette année 2018. Si elle se félicite de l'augmentation des sorties pour prises de revenus, elle déplore le constat qui s'impose d'une aide sociale à deux vitesses : à savoir, soit une réinsertion, soit un cumul des facteurs de pauvreté qui fait que les bénéficiaires restent longtemps à l'aide sociale. Elle constate par ailleurs que l'augmentation de la durée de l'aide sociale perdure et qu'il reste difficile d'influer sur cet élément. Elle relève également un vieillissement de la population à l'aide sociale, qui met en lumière la difficulté pour les plus de 45 ans de se réinsérer. Elle mentionne qu'une étude a été réalisée l'an dernier auprès des entreprises, des travailleurs sociaux et de bénéficiaires de cet âge pour essayer de trouver des solutions face à ces cas de figure. Elle déclare qu'il ne faut pas se leurrer, que cette réalité est compliquée et qu'il est indispensable d'en prendre la mesure.

Elle mentionne ensuite les travaux de la « Commission Rossini », commission extraparlamentaire, ainsi nommée en raison du nom de son président. Elle dit se réjouir de cette démarche de révision de la LIASI, qu'elle estime ne plus correspondre à la réalité. Elle pense qu'il y a là une occasion de travailler sur une réelle dynamique de cohésion sociale, c'est-à-dire travailler autant sur la réinsertion sociale que professionnelle, et non plus avant tout sur l'insertion professionnelle telle que l'avait voulue la LIASI. Elle voudrait *« développer des mesures qui permettent aux gens cumulant des facteurs de pauvreté de participer à la vie de la société et de voir leur situation ne pas se péjorer »*.

Pour ce qui concerne les réponses apportées par l'HG, elle indique qu'ils continuent de travailler sur un accompagnement social adapté et insiste sur la nécessité du travail en réseau.

M^{me} Zellweger Monin intervient sur la question de l'hébergement pour souligner que *« grâce à l'ouverture du centre de Rigaud, des logements mieux équipés et plus dignes vont être mis à disposition. Elle déclare que ce sera le cas aussi pour la Seymaz. Elle relève que c'est une avancée en termes de logement mais aussi une mesure qui permettra d'abaisser les tensions »*.

Elle rappelle que l'Agenda intégration suisse (AIS) est entré en vigueur le 1^{er} mai 2019 et qu'il impose de revoir la manière d'accompagner les « arrivants » et de repenser les prises en charge à la lumière de celui-ci. Elle indique que le déploiement de ce projet se fera en collaboration avec le Bureau pour l'intégration des étrangers (BIE) et les autres partenaires concernés. Elle souligne que c'est un véritable changement de paradigme dans l'accueil et le suivi des nouveaux « arrivants ».

Pour ce qui concerne les RMNA, *« elle indique qu'ils ont quitté la phase d'urgence et que maintenant ils doivent revoir la structure et la manière de les accompagner. Elle informe que pour l'instant ils se penchent sur des formes de structures plus petites en taille et qu'ils ont repensé l'exploitation des centres. Elle concède que ce domaine reste encore à développer »*.

Concernant la révision de la loi sur l'asile entrée en vigueur le 1^{er} mars, elle indique qu'ils en voient déjà les effets, notamment plus d'accueil de réfugiés et d'admis provisoires.

Plus globalement sur la démarche de transformation de l'HG, elle déclare que l'objectif est de simplifier le fonctionnement, réduire l'administratif et donner plus de place à l'accompagnement social. Elle souhaite souligner des éléments du rapport, notamment la mise en place des e-dossiers, les avancées sur l'environnement de travail afin de s'adapter aux

nouveaux besoins et la poursuite de la réflexion sur l'accompagnement social aussi bien au niveau de l'action sociale que de l'aide aux migrants. »

La présidente rappelle aux auditionnés que les commissaires ont eu l'occasion de prendre connaissance d'un courrier de doléances d'un nombre important de collaborateurs.trices du foyer de l'Etoile.

Questions des commissaires et discussion

Une commissaire Verte relève le cadre très réglementaire et très rigide de l'HG qu'elle considère comme rendant particulièrement difficiles les conditions de travail à l'HG. Elle entend chez les auditionnés une réelle volonté de transformer l'HG. Elle en veut pour démonstration les démarches entreprises notamment dans la simplification des dossiers, la transition numérique et le passage au rapport de gestion version numérique. Elle souligne toutefois qu'elle a trouvé difficile d'accéder aux chiffres dans le rapport en ligne. Elle relève ce qu'elle qualifie de bonne gestion de l'institution malgré les difficultés que cette dernière rencontre.

Elle poursuit en demandant aux invités de la commission, s'ils pourraient changer trois lois, lesquelles ce serait. Elle voudrait de plus savoir s'il demeure des sous-effectifs après l'octroi d'une soixantaine de postes à l'issue des débats budgétaires pour l'exercice 2019 et si le personnel est en souffrance. Elle s'inquiète à cet égard de savoir si cette souffrance serait, le cas échéant, due au cadre réglementaire qu'elle perçoit comme rigide ou en raison d'une surcharge de travail.

Elle ajoute d'autres questions relatives au nombre de jeunes qui arrivent à l'aide sociale après 25 ans et qui auraient pu, ou dû, être pris en charge en amont et dont les coûts de prise en charge auraient été moindre. Elle rappelle que si l'on investit sur les jeunes comme l'a fait le canton de Vaud, cela coûte moins cher que de devoir tenter de les « récupérer » plus tard. Elle ajoute que le non-recours à l'aide sociale coûte cher et elle voudrait savoir ce qui est mis en place pour pallier ces deux problématiques.

Concernant les sorties de l'aide sociale qui augmentent de 3% en 2018, en fonction du revenu, elle souhaiterait connaître le revenu en question et/ou le taux de pourcentage de travail qui permet de sortir de l'aide sociale. Finalement, elle aimerait savoir combien de personnes logent actuellement à l'hôtel.

M^{me} Héritier Lachat, à la question de savoir quelles lois changer, répond que la question renvoie plutôt selon elle à la perspective d'un changement de paradigme du type de l'instauration d'un revenu de base inconditionnel.

Pour ce qui relève des effectifs, M^{me} Zellweger affirme qu'en fin d'année, ils auront recruté tous les effectifs supplémentaires et que ce ne sera donc qu'après quelques mois d'effectivité qu'ils seront en mesure d'indiquer si ces renforts auront été suffisants. Cependant, elle se dit certaine que ces postes apporteront un allègement de la charge de travail.

En revanche, elle ne pense pas que l'on puisse dire que le cadre de travail amène de la souffrance. Elle indique que la direction s'est montrée attentive au quasi-doublement du nombre de dossiers alors que les effectifs n'avaient pas été augmentés en conséquence. Elle admet qu'il y avait une charge difficile à porter, mais elle pense que celle-ci a été compensée par d'autres mesures mises en place pour tenter d'alléger le système et réduire la charge administrative.

M^{me} Praz Dessimoz signale que la charge de travail est une préoccupation de ses collaborateurs, mais que l'essentiel de ce qui pèse pour ces derniers est la difficulté d'apporter des réponses aux besoins des usagers. Elle est convaincue que lorsque les moyens sont engagés pour permettre de trouver des solutions, cela est valorisant et donne du sens à l'intervention professionnelle.

Revenant ensuite sur le chiffre de 45 dossiers évoqués plus tôt par la commissaire Verte, elle corrige en précisant qu'un assistant social à l'HG suit théoriquement 75 dossiers pour un temps de travail de 100%. Le nombre de dossiers devrait baisser avec l'entrée en fonction des renforts obtenus. Elle souligne de plus la nécessité de prendre en compte la diversité des métiers qui interviennent auprès des usagers (secrétaires sociales, gestionnaires socio-administratifs, conseillers en insertion professionnelle). Elle concède toutefois que la mission de l'HG reste difficile.

Sur le cadre réglementaire contraignant, M^{me} Praz Dessimoz admet un cadre légal et des barèmes rigoureux, en relevant que ceux-là sont définis par les autorités, mais que le cœur du métier est l'accompagnement.

Pour sa part, elle est attachée à un plus grand développement de l'insertion sociale. Elle évoque l'étude réalisée par la HETS et met en exergue le besoin exprimé par les usagers, et relevé par l'étude, de la nécessité d'une plus grande présence, ainsi que d'une information et d'une dynamique de prévention augmentées. Elle déclare que cela fait partie des préoccupations de l'HG et qu'elle travaille en ce sens en collaboration avec le réseau.

Elle remarque par ailleurs que les transitions sont souvent difficiles à vivre pour les usagers, notamment le passage à l'âge adulte. Elle partage à cet égard le souci exprimé par la commissaire Verte sur la nécessité d'agir en

amont pour les jeunes adultes. Elle fait part à la commission d'un projet pilote en gestation : l'allocation de préformation (APF) qui planche sur la meilleure manière de faciliter le soutien de jeunes en formation avec le LPPE. Ce projet pose la question de savoir si c'est l'aide sociale qui doit aider un jeune en formation ou les bourses d'études. Elle relève que souvent les mesures d'accompagnement ne s'arrêtent pas à 25 ans. Elle est consciente de toutes les lacunes de formation qui peuvent intervenir dans la vie d'une personne, elle ne peut qu'essayer de travailler pour encourager et développer la formation.

Elle signale que les 18-25 ans représentent le 14% des personnes à l'aide sociale, mais relève qu'elle ne dispose sur l'instant pas des chiffres qui permettraient de savoir quelle est la durée d'aide pour cette catégorie de personnes. Toutefois, elle constate que la durée d'aide des jeunes adultes est nettement plus courte que pour les autres catégories d'usagers, lorsqu'il s'agit de leur mettre le pied à l'étrier pour une formation ou une insertion professionnelle, mais que les choses se compliquent notablement lorsque sont présentes d'autres problématiques sociales ou psychosociales.

Pour les quadragénaires, l'augmentation est très perceptible et l'augmentation des plus de 50 ans démontre à quel point la réinsertion de cette catégorie de population sur le marché de l'emploi est complexe. Elle revient sur l'étude mentionnée en début d'audition. Indiquant que, l'an dernier, *« ils ont effectué une étude sous forme de questionnaire qui a amené plus de 130 réponses de diverses entreprises pour avoir leur perception de cette population. Il ressort de l'étude différentes perceptions : celle des entreprises qui indique que le pourcentage sur le recrutement est très bas, celle des bénéficiaires qui montre un faible taux aussi avec une difficulté de se remettre en question, de se réorienter professionnellement, de vendre leurs compétences, la perception des travailleurs sociaux qui pourraient avoir tendance à dire que c'est plus compliqué pour cette catégorie de personnes que pour les autres. Elle espère pouvoir partager l'étude bientôt. »*

Elle estime qu'il y a de nombreux efforts à réaliser en matière d'approvisionnement des entreprises pour les encourager à recruter dans ce bassin de population aux compétences multiples. M^{me} Praz Dessimoz transmettra les statistiques correspondantes (cf. annexe n° 4).

Sur les montants de sortie, elle précise qu'ils se déterminent en fonction de la situation du ménage et de ses éventuelles ressources, mais que ceux-ci sont définis par les barèmes de l'aide sociale. Elle indique que depuis quelques années, pour les situations entre 6 mois et 5 ans d'aide, le taux de sortie demeure à hauteur de 30%. Mais elle attire l'attention de la commission sur le fait que ces personnes restent précaires en raison de la

complexification et de la flexibilisation du marché du travail (travaux sur appel, contrats à durée déterminée) et souvent d'un endettement préalable, et qu'elles peuvent donc à terme devoir à nouveau faire appel à l'aide sociale.

La même commissaire Verte demande si le faible taux de sortie et le nombre conséquent de retour à l'aide sociale ne démontrent pas que les barèmes sont trop bas et si des normes plus élevées ne permettraient pas des sorties plus durables.

M^{me} Praz Dessimoz estime qu'il vaut mieux assurer un suivi après les sorties pour consolider la gestion d'un budget précaire et assurer un accompagnement pour gérer les autres problématiques sociales que présentent ces personnes pour les accompagner vers une réelle autonomisation. En ce qui concerne le nombre de personnes logeant à l'hôtel, elles sont au nombre de 560. Actuellement, l'HG travaille sur des solutions de type logements sociaux et appartements relais. Elle souligne que depuis l'an passé 60 personnes ont été hébergées dans les centres d'hébergement de l'AMIG. Cependant, elle constate que l'hébergement en logement collectif ne convient pas forcément à tous, notamment dans les cas de situations d'addiction.

Un commissaire socialiste revient sur la volonté de faire évoluer l'accompagnement social en passant de l'accompagnement aidant à quelque chose où la personne serait davantage acteur de sa destinée. Il demande s'il n'y a pas une partie des bénéficiaires pour qui le secteur aidant est plus adapté, car il est pour eux difficile d'entrevoir une évolution. Il fait référence à de situations tellement péjorées que de les pousser vers des objectifs très difficilement atteignables représenterait un stress supplémentaire et les mettrait en échec. Il voudrait savoir combien de personnes seraient actuellement, à l'HG, dans cette situation. Il demande si cette réflexion est présente.

M^{me} Héritier Lachat relève que c'est pour ces situations que l'objectif d'insertion sociale est le plus indiqué, car l'intégration professionnelle ne paraît pas indiquée en pareil cas. Pour les autres situations, il faut tout d'abord procéder à une évaluation et déterminer quels sont les objectifs les mieux appropriés.

M^{me} Praz Dessimoz *« pense que la personne peut toujours faire quelque chose et que donc il faut développer des mesures, stages, mini-emplois utiles occupant ces gens-là qui ne sortiront jamais de l'aide sociale et ne seront jamais indépendants, mais qu'il y a des possibilités de les rendre utiles à la société. Elle souligne que beaucoup souhaitent faire du bénévolat, mais que ce n'est pas du tout reconnu. Elle pense qu'il est important de reconnaître*

cette dimension-là. Elle relève que le côté normé ne doit pas créer un chemin systématique pour les personnes, mais un chemin adapté à chacun. »

M^{me} Zellweger Monin relève qu'il en va de même pour les migrants, c'est pourquoi ils tentent de développer une approche similaire en fonction des besoins des usagers et d'individualiser les suivis.

Le même commissaire socialiste demande s'il n'y a pas un travail à faire pour dé-stigmatiser l'aide sociale et la valoriser non pas comme une charge de laquelle il faut absolument sortir, mais plutôt quelque chose qui va toucher un nombre grandissant d'habitants, et qu'il faut dégager le côté positif de ce dispositif. Il demande quelles sont les pistes pour changer les représentations de l'aide sociale.

M^{me} Zellwegwer Monin admet cette complexité, qui a fait l'objet d'un travail avec des personnes qui ont un parcours d'aide sociale et ont partagé leurs vécus. Elle est convaincue de la nécessité de communiquer à ce propos et de rétablir les solidarités sociales.

M^{me} Praz Dessimoz complète que l'ARTIAS a mis sur pied un projet qui permet de donner la parole à des bénéficiaires de l'aide sociale de longue durée. Il leur a été demandé d'organiser la journée d'automne, dont un des objectifs principaux cible les préjugés. Elle est consciente de l'importance du travail à réaliser sur les représentations de l'aide sociale et qu'il faut impérativement sortir de la stigmatisation.

Le même commissaire socialiste voudrait savoir ce qu'il en est des déménagements des foyers Franck-Thomas et du Petit Saconnex et le regroupement de leurs résidents au foyer Rigaud. Il demande comment a été réalisée la mise en œuvre, quel est le concept d'accueil et d'accompagnement dans ce nouveau foyer plus spacieux.

M. Sanglier *« explique que ce centre a été ouvert en fin juillet et que l'inauguration aura lieu mardi avec une soirée portes ouvertes. Il relève un bon accueil au niveau du quartier, notamment par les séances d'informations organisées. Il remarque que l'étude de besoins effectuée a permis d'adapter les plans. Il explique que ce sont des containers qui permettent d'agrandir ou de réduire la place en fonction du besoin. Il souligne que le centre d'hébergement collectif des Tilleuls a été fermé, que les personnes y résidant ont été prioritairement déménagées, maintenant ils sont en train de faire déménager les personnes de Frank-Thomas qui vont progressivement arriver. Il souligne que le centre a ouvert depuis deux semaines, donc à part les problèmes de rodages, tout va bien. Il souligne qu'il y a beaucoup de contacts avec les habitants du quartier et les institutions internationales, tout comme il y a déjà une bonne collaboration établie avec l'école voisine. »*

Le commissaire socialiste demande ce qu'il advient des résidents du foyer du Petit Saconnex qui n'ont pas été évoqués par M. Sanglier.

Ce dernier lui répond que l'ambition de départ était de reloger les habitants du foyer du Petit Saconnex à Rigaud, mais en raison de certaines contingences, ils ont dû tout d'abord évacuer rapidement les Tilleuls pour rendre les bâtiments. Il en va de même pour le foyer Frank-Thomas. Il signale cependant que les personnes à mobilité réduite sont directement orientées sur le foyer Rigaud. Enfin, il explique que les résidents du Petit Saconnex seront logés au centre de la Seymaz en fin d'année.

Le commissaire socialiste demande s'il serait possible que la commission soit invitée à l'inauguration du foyer Rigaud prévue dans quelques jours afin de pouvoir connaître les lieux. Il lui est répondu que les membres de la commission seront les bienvenus et qu'ils auront ainsi l'occasion de visionner une intéressante vidéo sur la construction du foyer. Enfin, il demande si les bruits indiquant que le foyer Franck-Thomas serait désormais dévolu à l'accueil des grands précaires sont fondés.

Il est répondu que rien n'est pour l'heure officiellement établi à ce propos.

Une commissaire PLR revient sur le crédit supplémentaire voté au budget 2019 en faveur de l'HG pour faire face à l'augmentation de la charge de travail. Elle se demande ce qu'il adviendrait dans l'hypothèse évoquée d'un transfert des dossiers PCFam à l'HG ; ce qui représenterait indubitablement un surplus de charges.

M^{me} Praz Dessimoz estime que ce transfert pourrait avoir du sens, compte tenu des difficultés que nombre de familles éprouvent au PCFam lorsqu'elles perçoivent des revenus fluctuants. Elle constate que certaines familles n'ont pas besoin d'un accompagnement, seul un complément financier fait défaut. Elle concède cependant que pour la majorité des bénéficiaires de ces prestations des problématiques sociales sont présentes. Dans la perspective d'assurer un accompagnement, elle estime que cela aurait du sens de remettre cette compétence à l'HG. Régulièrement, l'HG constate les difficultés engendrées par le fait d'être balancé d'un endroit à l'autre ou de ne pas pouvoir bénéficier d'un accompagnement social.

M^{me} Praz Dessimoz précise cependant qu'il faudrait alors évaluer le nombre de dossiers, la charge supplémentaire que cela représenterait et si cela serait en l'état absorbable.

M^{me} Zellweger Monin *« relève qu'il y avait déjà une partie des ressources investies aux PCFam. Du point de vue de l'accompagnement social, elle relève que c'est envisageable et qu'il faut juste regarder plus concrètement ce que cela signifie. »*

Une autre députée PLR revient sur la question relative à la durée d'aide qui est passablement plus longue à Genève qu'ailleurs en Suisse. Elle souhaiterait connaître les raisons de cette discrédance. Il en va de même, constate-t-elle, pour les dossiers clos et elle voudrait savoir en quoi consiste l'aide pour les dossiers clos.

Enfin, concernant les enquêtes réalisées sur les dossiers financiers, elle a lu que 73% des dossiers sont contrôlés, sur lesquels 37% apparaissent ne pas être en conformité. Elle souhaite savoir ce que signifie « ne pas être en conformité » et quelle suite est donnée aux dossiers non conformes. Enfin, elle demande si le nombre de ces derniers évolue.

M^{me} Praz Dessimoz *« explique, au sujet de la durée d'aide des dossiers clos, qu'il est regardé, sur les personnes qui ont quitté l'aide sociale, quelle a été leur durée d'aide. Aujourd'hui, on est sur une durée d'aide de 30 mois pour les dossiers clos et de 50 mois pour les dossiers en cours (qui comprennent les dossiers qui sont là depuis des années et qui ne sortent pas). Par rapport à la comparaison suisse, elle pense qu'il faut comparer aux cantons ou aux villes, car Genève est une grande ville et un contexte citadin, donc il faut comparer à Bâle ou à des situations similaires. Si les cantons sont plus ruraux, les situations sont différentes. Elle souligne qu'à Lausanne, Neuchâtel, Bâle qui sont dans les mêmes situations, il n'y a pas d'écarts majeurs, les problématiques se tiennent. Elle explique qu'il faut comparer la durée médiane et la durée moyenne. La durée moyenne reste toujours en augmentation, alors que la durée médiane est plus stable, quoi qu'elle a tendance à augmenter. »*

M^{me} Zellweger Monin explique que les non-conformités peuvent être de divers ordres et d'importance variable : une adresse inexacte ou non mise à jour, un état civil ou des situations familiales fausses non actualisés, des revenus non déclarés, etc. Elle souligne que ces non-conformités peuvent se révéler aussi bien en faveur qu'en défaveur des bénéficiaires de prestations. Pour ce qui concerne le suivi des non-conformités, il peut aller d'une simple actualisation des données à un arrêt d'aide. Elle remarque que, dans certaines situations, le processus de correction peut prendre du temps, car l'établissement des faits n'est parfois pas aisé.

M^{me} Praz Dessimoz explique que chaque engagement d'une procédure d'aide financière implique systématiquement le déclenchement d'une enquête d'ouverture de dossier. Cela permet de procéder à une première série de vérifications déterminantes sur la situation du ménage et de ses revenus. Si nécessaire, vient ensuite la possibilité de requérir à la demande de l'assistant.e social.e une enquête plus approfondie. Enfin, l'HG procède

systématiquement à des enquêtes détaillées par échantillonnage. Elle précise que le nombre de dossiers comportant des non-conformités reste stable.

M^{me} Héritier Lachat remarque que l'HG dispose d'un service du recouvrement qui traite les situations de prestations indues. L'HG veille à agir énergiquement en cas d'abus de prestations. *« Selon les statistiques, ils recouvrent les montants versés abusivement. Elle tient à préciser que l'HG est très actif, et notamment à l'étranger aussi par le biais de sociétés de recouvrement. Elle souligne que les abus ne sont pas que constatés, mais aussi poursuivis. »*

M^{me} Zellweger remarque qu'il y a des abus, mais que cela ne représente pas une proportion significative des bénéficiaires de l'aide sociale. Elle insiste sur le fait qu'il s'agit souvent de situations complexes et que l'établissement des preuves est une opération délicate. Le service juridique et le service du recouvrement collaborent pour obtenir la sanction et le recouvrement de ces fraudes à l'aide sociale.

Une commissaire socialiste relève l'accent porté dans le rapport annuel de l'HG sur l'insertion professionnelle et le fait que près de 50% des usagers se trouvent sans formation. Elle voudrait savoir quelles sont les collaborations avec les autres organismes qui interviennent dans l'insertion professionnelle (AI, OCE, OFPC, etc.) et si les représentants de l'HG estiment que ces collaborations devraient être renforcées.

Enfin, concernant l'asile, elle mentionne le pic d'arrivée de 2014-2015 et s'inquiète de la capacité de l'HG, sachant que les structures sont pleines à 80-85%, de faire face le cas échéant de manière qualitative à un nouveau pic en cas d'ouverture des frontières.

M^{me} Zellweger *« concède que les fortes arrivées restent possibles. Elle souligne que la loi sur l'asile a été modifiée, ce qui fait qu'en principe, il y a un travail qui pourrait se faire en amont et l'impact immédiat, le report sur les cantons, devrait être moins brutal que lors de la crise précédente. Elle souligne que le dispositif mis en place au niveau de la Confédération, qui a été adapté, devrait être efficace. Elle explique que même s'il y a une augmentation du nombre de personnes qui arrivent, il devrait normalement y avoir moins de permis N et plus de réfugiés permis B, en théorie, mais de fait, en termes de dispositif, le fait d'avoir de nouveaux lieux d'hébergement en bon état, permet une situation plus confortable que la situation de 2015-2016. Elle rappelle qu'il faut aussi tenir compte de l'AIS afin de permettre l'intégration sociale et professionnelle d'une autre manière. »*

M. Sanglier *« précise que la population en centre d'hébergement collectif est de 30% des bénéficiaires et 40% dans un parc d'hébergement spécifique*

aux migrants et 30% qui disposent d'un bail à leur nom. Il ajoute que la tendance est de favoriser la sortie des centres d'hébergement collectif vers des baux personnels, dans la mesure où les personnes peuvent s'établir sur un lieu et y vivre durablement. Plus ce passage sera favorisé avec un bail et un appartement personnel, plus cela favorisera les choses. Il concède qu'une nouvelle vague serait difficile, mais que s'il y a des appartements disponibles cela simplifiera les choses. »

M^{me} Praz Dessimoz, à propos de la collaboration interinstitutionnelle, indique qu'un bureau y relatif a été mis en place sur le modèle fédéral. Elle estime qu'il y a une marge de progression, notamment sur les questions thématiques telles que celle de l'intervention précoce pour les personnes en fin de droits. Pour ce qui relève de l'AI, une expérience pilote menée dans cinq centres d'action sociale (CAS) permet à des collaborateurs de l'AI d'examiner et de discuter sur place des situations qui pourraient relever de leurs compétences. Cette expérience se base sur le constat que près de 81% des demandes AI sont refusées. CAP Formation est un autre exemple de bonne collaboration interinstitutionnelle. Il regroupe l'HG, l'OCE et l'OFPC et permet de favoriser le retour en formation de jeunes aidés ou pas par l'HG. C'est un dispositif qui sera amené à évoluer pour améliorer la formation des jeunes. M^{me} Praz Dessimoz évoque enfin une forte collaboration entreprise avec le SPMi, notamment sur la question de la transition lors de la majorité.

M^{me} Zellweger souligne que le renforcement des collaborations dans tous les domaines est indispensable. Dans le même registre, l'échange des données est une préoccupation importante, notamment en raison du fait que chaque institution collecte des données de son côté et que l'utilisateur doit répéter les démarches et fournir plusieurs fois les mêmes documents. Ils réfléchissent actuellement à la manière de simplifier les tâches administratives.

Une commissaire PDC voudrait savoir si les motifs de sorties ont été analysés et que signifie le décloisonnement des processus. Elle rappelle qu'il a été affirmé un peu plus tôt qu'il fallait responsabiliser et autonomiser les collaborateurs et les unités, elle souhaiterait comprendre ce que cela modifie par rapport au fonctionnement actuel. Enfin, reprenant le texte du PL et ses conclusions, elle demande s'il faut comprendre le paragraphe du commentaire disant « *Outre donc les questions de ressources propres et de modus operandi (accompagnement social adapté et insertion professionnelle) se pose avec de plus en plus d'acuité la question de l'adéquation du modèle d'aide sociale genevois aux besoins actuels de la population* » comme une invitation à remplacer l'aide sociale par un revenu de base inconditionnel (RBI).

A la question sur les collaborateurs, M^{me} Praz Dessimoz indique que ces derniers souhaitent évoquer les normes, règles et contrôles. Pour elle, il est nécessaire de réfléchir à donner plus de sens à l'intervention, de faire en sorte que les collaborateurs puissent discuter, s'adapter, alors qu'actuellement c'est un système de dérogation qui prévaut.

Elle veut que les collaborateurs aient plus d'autonomie et de responsabilités. Elle pense que cela permettrait aux collaborateurs de développer des solutions adaptées aux besoins de chaque usager.

Pour les sorties, elle affirme que 40% le sont pour augmentation des revenus, 30% le sont par la prise en charge par d'autres institutions (SPC, AMIG). Elle pense que ces deux voies de sorties doivent être encouragées et promues. Elle relève qu'il est difficile d'aller plus loin pour le moment, mais qu'il serait possible d'examiner les différents profils, au-delà de l'âge, et de regarder sur le marché de l'emploi les domaines les plus propices.

Pour le décloisonnement des processus, M^{me} Zellweger Monin *« explique que sur certains périmètres, il y a des approches différentes sur les mêmes problématiques entre l'aide sociale et l'AMIG, notamment sur la manière de gérer les dossiers. Donc ils ont essayé de ramener les gens sur des manières similaires de fonctionner sur les aspects administratifs et sur les activités en lien avec le logement des usagers... L'objectif est de simplifier la tâche et de permettre une mobilité des collaborateurs. Elle explique que le travail est en cours. Ils essaient de rapprocher les personnes qui ont des activités et compétences similaires. »*

Enfin, pour revenir à l'interprétation du dernier paragraphe de l'exposé des motifs du PL, elle indique qu'il fait référence aux actions qui ont lieu autour des PCFam et encore au processus engagé par la Commission Rossini qui travaille sur une révision de la loi sur l'aide sociale.

M^{me} Praz Dessimoz attire toutefois l'attention de la commission sur le fait qu'il faut prendre la mesure des réalités actuelles et de ce qu'il est possible de faire. Elle souligne que par essence l'aide sociale est censée être un appui temporaire, une transition soit vers l'emploi soit vers une prise en charge par des assurances sociales. Aujourd'hui, ce modèle ne peut plus se déployer ainsi et une catégorie de personnes ne peut plus avoir accès à l'une ou l'autre de ces issues en raison de difficultés ou de fragilités personnelles ou des reculs des assurances sociales. On arrive de fait à une contradiction du système. Il faudrait donc définir des perspectives qui conviennent mieux à la réalité des besoins actuels des usagers.

Un commissaire MCG revient *« sur la problématique de la fraude à l'aide sociale. Il demande des chiffres, par exemple de plaintes déposées. Il*

désire connaître les conséquences relatives à l'obligation d'annoncer ses biens à l'étranger et ses comptes bancaires par rapport à certains prestataires de l'HG et si des poursuites ont été entamées contre les bénéficiaires qui n'avaient pas correctement déclaré ces choses-là. Il indique que le bruit courrait que certains prestataires préféreraient quitter la Suisse plutôt que de donner les informations demandées. Il demande un retour de situation sur la nouvelle directive de M. Poggia. Il relève que ce sont des deniers publics. »

M^{me} Zellweger Monin revient sur ce qui a été communiqué à ce propos précédemment et confirme que des moyens et un suivi ont été mis en œuvre. Un protocole de gestion de ce genre de situation a été établi. Il prévoit par exemple que, dès qu'il est constaté qu'un usager n'a pas déclaré ses biens, une plainte soit déposée. C'est, en réalité, quelque chose qui s'est toujours fait, car le droit doit s'appliquer. Il faut savoir cependant qu'en raison de la directive relative à la pénalisation de la fraude à l'aide sociale le nombre de plaintes a doublé entre 2014 et 2018. Les statistiques afférentes seront adressées à la commission (cf. annexe n° 4).

Le même député MCG s'enquiert de qui gère les abris d'urgence. Il lui est indiqué que c'est la Ville de Genève et les communes, et que là encore le dialogue interinstitutionnel prévaut.

Un commissaire UDC voudrait connaître les résultats en matière de sortie complète du système d'aide pour les migrants tant pour ceux qui sont là depuis plus de 5 ans que pour ceux qui relèvent de la vague 2015-2016.

M. Sanglier précise qu'il y a tout d'abord des profils très différents d'une catégorie à l'autre. Il y a des personnes qui ne font que de brefs passages dans le dispositif et d'autres qui ne parviennent pas à s'extraire du système. Cela tient à de multiples facteurs, langue, âge, formation antérieure, etc. Il ne dispose pas de chiffres immédiatement, mais il pourra les transmettre ultérieurement (cf. annexe n° 4).

Une commissaire EAG, se référant à l'art. 38 de la constitution genevoise qui garantit le droit au logement de manière appropriée, se demande s'il n'y aurait pas lieu d'alerter les autorités sur la difficulté de rendre effectif ce droit essentiel au titre du «devoir de témoignage» prévu par le code de déontologie des travailleurs sociaux.

A propos des 562 situations de personnes logées à l'hôtel, elle voudrait savoir si ce chiffre inclut les personnes au bénéfice de la LIASI suivies par le service de protection des adultes (SPAD). Elle se renseigne aussi sur le nombre de personnes au bénéfice d'un permis B, C ou de nationalité suisse logées dans le dispositif de l'asile et voudrait savoir si certaines ont pu enfin

accéder à un logement qui leur soit propre. Elle voudrait savoir si l'HG ne devrait pas être soutenu par les autorités pour favoriser l'accès au logement des personnes précaires peu prisées par les régies.

Sur le sujet de la nécessité de rétablir des accompagnements adaptés, elle constate que c'est une des composantes principales de l'intervention du service social et que s'il faut aujourd'hui revenir sur ce qui paraissait pendant longtemps comme une évidence, c'est que l'on s'est éloigné des fondamentaux. Elle se demande comment réinstaurer les bons réflexes professionnels si les règles de fonctionnement, de référence, ont été perdues. Elle s'interroge sur les moyens qu'envisage l'HG de mettre en œuvre pour passer de l'intention à la réalité. Elle ne cache pas qu'elle entend les intentions, et en donne crédit à la direction, mais ne les voit pas réalisées sur le terrain.

Sur la problématique de l'insertion, elle considère que l'exclusion du marché du travail ne repose pas exclusivement sur une inadaptation du bénéficiaire, mais résulte très souvent des exigences et de l'étroitesse du monde de l'emploi. Elle signale que l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI) a réalisé un travail important sur la mesure nommée « activité de réinsertion » (ADR). Son étude a démontré qu'une partie des stages en question constitue un bassin d'emplois qui pourrait accueillir une partie de ces personnes. Or, aujourd'hui, elles effectuent gratuitement ces stages en percevant des prestations de l'HG, alors qu'elles pourraient être des travailleurs de ces organismes avec un salaire qui leur permettrait d'être totalement ou tout au moins partiellement indépendantes financièrement. Ce changement de statut permettrait une reconnaissance du travail fourni et leur permettrait d'échapper à la stigmatisation qui pèse sur les personnes à l'aide sociale. Ceci tout en réduisant formellement les coûts de l'aide sociale.

Elle se demande par ailleurs si, lorsqu'il est dit que l'aide sociale n'est plus adaptée aux besoins des personnes, ce ne serait pas en raison de la mise en place de solutions de transition ou d'adaptation aux mutations de la société et des transformations du dispositif de sécurité sociale plutôt que d'une question d'obsolescence de la loi.

M^{me} Praz Dessimoz explique que le système se situe dans une logique prestations/contre-prestations. Dans une autre dynamique reposant sur l'idée que tout travail mérite salaire, les choses se poseraient autrement. Elle souligne l'importance de la reconnaissance et de la valorisation des apports de ces personnes à la société. Notamment pour les activités qui se situent dans le cadre du bénévolat, qu'elle estime non reconnu à sa juste valeur.

Sur les fondamentaux, elle souscrit aux propos de la commissaire EAG. Elle pense qu'au fil des ans, à l'HG comme dans d'autres institutions, beaucoup d'éléments normatifs ont été introduits, qu'un équilibre a été difficile à trouver, et qu'il faut maintenant par un effet de balancier remettre du sens dans l'intervention.

Elle indique par ailleurs que des contacts ont été établis avec la HETS pour porter une attention particulière à ces aspects dans le cadre de la formation, qui constitue le premier niveau d'action. Elle est convaincue de la nécessité de travailler avec les collaborateurs par des discussions, des encouragements, avec des accompagnements externes, des échanges avec d'autres institutions, etc. Elle ne pense pas possible d'atteindre cet objectif par la force, par la contrainte. Elle se rend compte que ce processus de retour aux fondamentaux prendra du temps et que leur mise en œuvre sur le terrain peut s'avérer difficile compte tenu des contingences matérielles auxquelles ils sont soumis.

M^{me} Zellweger Monin, pour ce qui relève du recours aux hôtels et du devoir d'alerte, relève que l'attention a finalement été attirée sur cette problématique par l'augmentation de la somme conséquente que cela représente, près de 20 millions par an. Elle signale à cet égard qu'il a été introduit dans le contrat de prestation une mention « *qui demande que l'HG joue les intermédiaires dans cette problématique* ».

M^{me} Praz Dessimoz indique qu'une projection a été réalisée sur la progression des placements à l'hôtel pour les prochaines années. Elle constate que c'est un problème qui n'est pas cantonné à l'HG, mais touche d'autres institutions. La projection répertoriait tout ce qui pouvait être fait tant au niveau du canton que des communes.

M. Sanglier expose que le nombre de personnes qui étaient dans l'impossibilité de quitter le dispositif de l'asile alors que leurs statuts auraient dû favoriser l'accès à un logement a notamment diminué depuis 3 ou 4 ans. Ces situations seraient passées de 1000 à 335 actuellement. Ce qui permet de rétablir une certaine fluidité entre le logement collectif et les appartements AMIG.

La même commissaire EAG relève une diminution conséquente de près de deux tiers. Sur d'éventuels transferts de compétences, elle remarque que selon la manière dont ils seraient faits, cela pourrait modifier la nature même de l'intervention. Elle fait référence à l'actuel déplacement informel de compétences vers les services sociaux privés et communaux qui se révèle d'ores et déjà problématique. Elle prend acte du fait que la commission de révision de la LIASI devrait aborder ces questions. Elle demande, enfin,

quelle est la position institutionnelle sur d'éventuels transferts des compétences d'information sociale et de prévention à d'autres acteurs.

M^{me} Praz Dessimoz invoque le fait que les services sociaux communaux et leurs moyens sont différents d'une commune à l'autre. Il faut donc pour le moment déjà répertorier les diverses compétences. Elle suggère, plutôt que de regarder qui doit prendre quoi, de regarder la situation et de voir quel est le service le plus approprié. Elle indique qu'hier elle a eu une réunion avec les responsables de son service Point Jeunes et quatre communes afin de discuter des différentes réalités et de voir comment améliorer la collaboration.

Discussion et vote

Une commissaire Verte demande quel est le retour des signataires du courrier des collaborateurs de l'Etoile.

La présidente lui fait savoir qu'elle a contacté les expéditeurs du courrier, qui après quelques hésitations n'ont finalement pas exprimé le désir d'être auditionnés.

Une commissaire EAG informe la commission que son groupe refusera ce rapport de gestion de l'HG ; non pour incriminer cette institution mais pour ne pas occulter la perte de qualité et de quantité des prestations qui affecte actuellement l'HG. Elle rappelle qu'une rallonge budgétaire a été votée pour l'exercice 2019 qui devait permettre à l'HG d'engager du personnel pour diminuer la surcharge de travail. Elle constate que ce n'est que très tardivement que les premiers postes sont entrés en fonction, ce qui fait qu'aujourd'hui ils n'ont pas le recul nécessaire pour juger de l'impact de ces nouveaux postes sur les prestations aux usagers.

Elle indique qu'il y a des différences importantes entre le cahier des charges des professionnels, la mission de l'HG et la réalité de leur déploiement sur le terrain – entre ce que dit la loi, les principes et ce que l'institution est en mesure de faire concrètement. Elle constate que cette importante différence découle de la question des moyens, mais aussi de modifications des concepts d'intervention.

Un commissaire PDC déclare rejoindre les constatations de la commissaire EAG. Il constate un problème autour de la prise en charge des personnes. Son groupe a été surpris que les crédits supplémentaires votés n'aient pas été affectés rapidement à ce à quoi ils étaient destinés. Il estime que si le rapport de gestion est refusé cela donnera un signal à la direction de l'HG sur la nécessité d'enclencher plus rapidement un changement. Il conclut que personnellement il refusera le projet de loi.

Un commissaire socialiste indique qu'une partie des représentants de son groupe entend refuser ce projet de loi pour les mêmes raisons que celles évoquées par les commissaires PDC et EAG. Il souligne par ailleurs l'effort visible de l'HG vers une nouvelle orientation. *« Toutefois, il signale que les membres de son groupe restent très prudents sur certaines communications de l'HG, dont les retours disent qu'il y a un effort pour changer l'image de l'HG mais sans changer les conditions de travail, ni pour les travailleurs ni pour les bénéficiaires ».*

M. Apothéloz s'inquiète de la perception d'un message négatif envers l'HG au cas où le rapport de gestion serait refusé.

Une commissaire EAG lui répond que le message en question ne s'adresse pas exclusivement à l'HG, mais aux décideurs qui déterminent les moyens dont l'HG peut disposer pour développer sa mission. Elle estime qu'il est temps que l'on prenne la mesure des incidences des décisions budgétaires sur la qualité et la quantité des prestations. Accepter ce rapport, ne pas faire preuve de distance critique, reviendrait à cautionner ces politiques des restrictions budgétaires.

Une commissaire Verte explique que son groupe est également partagé à l'égard de ce rapport de gestion en raison des importants problèmes identifiés à l'HG. Son groupe perçoit une volonté de réforme et d'amélioration et est conscient que l'HG doit faire face à d'énormes défis. Elle conclut en indiquant que son groupe n'entend pas donner un message positif, pas plus que négatif. Elle prévient que les verts seront très vigilants sur le rapport de gestion de 2019 afin de voir si des différences pourront être observées.

Elle pense qu'il serait très judicieux de pouvoir entendre les syndicats au moment d'étudier ces rapports de gestion, parce que pour faire un travail de fond, une seule séance n'est pas suffisante. Elle souhaite au moins auditionner pour 2019 la commission du personnel de l'HG.

M. Apothéloz salue la commission pour ce qu'il perçoit comme une ouverture pour l'exercice 2018, à la différence d'une forte sévérité qu'il avait constatée pour l'exercice 2017. Cela étant, il ne voit pas en quoi le refus du rapport de gestion pourrait constituer un encouragement pour la direction pour accélérer ses travaux de remédiation aux problèmes constatés.

« Il invite la commission à être plus précise sur deux éléments : la demande de faire attention avec le terme de dysfonctionnement qui a trait à des sujets administratifs voire pénaux. Il y a des cas qui ne vont pas à l'HG, mais la prise en charge s'améliore. Il donne l'exemple du CAS de Meyrin qu'il a inauguré la semaine dernière. Il dit qu'actuellement personne n'est en mesure de dire si la qualité de la prise en charge s'améliore ou se détériore ».

d'un point de vue scientifique. Deuxièmement, concernant les postes qu'ils ont votés, il dit que l'HG et son département de tutelle ont immédiatement consacré ces fonds à la création de postes. C'est un processus qui prend du temps pour avoir des engagements de qualité pour de bons accompagnements. Il a expliqué à la commission des finances, dans le cadre du projet de budget 2020, la répartition de ces postes qui sont assurément à destination du terrain. Ceux-ci se répartissent dans les métiers d'assistants sociaux, de conseillers en insertion et de secrétaires sociales. Il ajoute que les effets de la mise en œuvre de ces postes ne sont pas visibles aujourd'hui vu qu'ils sont à 95% des engagements et qu'il reste encore une quinzaine de postes à engager. L'ensemble de l'engagement se terminera en 2019 et les effets de ces engagements pourront être démontrés en 2020. »

Une commissaire PLR prend acte des efforts fournis par l'HG, notamment la mise en place d'un nouveau conseil d'administration. Ce qui selon elle est un fort indice de changement de gouvernance. Elle constate que M^{me} Héritier Lachat est dynamique et compétente. Elle estime qu'il faut attendre pour voir les effets des nouveaux engagements. Un an et demi lui semble nécessaire pour qu'une personne soit vraiment performante dans son poste. Pour ces raisons, elle aimerait encourager l'HG en acceptant ce rapport de gestion. A plus forte raison que les budgets ont déjà été votés par la commission des finances. Elle ajoute que si l'on voulait sanctionner l'HG parce qu'il ne remplirait plus sa mission, il faudrait alors « arrêter de voter son budget ». Elle estime que l'on ne peut continuer à donner de l'argent à une institution et ensuite ne pas voter son rapport de gestion. Elle mentionne ensuite le fait que de son point de vue les témoignages positifs ne sont racontés qu'à trois personnes tandis que les témoignages négatifs le sont au moins à sept personnes voire dix.

La présidente indique que l'opportunité d'être auditionné était ouverte, mais qu'elle n'a pas été saisie par les organisations représentatives du personnel de l'HG.

Une commissaire EAG précise qu'il y a eu des problématiques particulièrement préoccupantes constatées au foyer de l'Etoile que l'on ne peut occulter. Elle insiste sur le fait qu'il ne s'agit en aucun cas d'incriminer l'HG, mais plutôt le contexte dans lequel il doit intervenir et les ressources avec lesquelles il doit déployer sa mission. En ce qui concerne les témoignages, elle dit avoir constaté qu'il n'est pas difficile d'obtenir des témoignages favorables ; en revanche, des témoignages négatifs sont plus difficiles à trouver et nécessitent un certain courage de la part de ceux qui les expriment.

Elle a remarqué qu'il y a une insatisfaction profonde par rapport à la qualité de l'accompagnement social qui est exprimée par de nombreux acteurs de terrain. Elle voit que l'HG en est conscient, mais qu'il peine à corriger ce fait. Elle pense qu'il faudra beaucoup de temps pour réparer ce qu'on a cassé ces dernières années.

Elle souligne à ce propos qu'il faut être attentif à ce que disent les autres services collaborant avec l'HG, qui éprouvent de grandes difficultés quand il s'agit de collaborer, ou les services sociaux communaux et privés, qui doivent assumer une partie des tâches que l'HG n'assume plus.

Elle remarque que la présidente du conseil d'administration de l'HG et la direction ont donné cette année l'impression de vouloir « faire autrement », de porter plus d'attention à la question du sens de l'intervention. Elle leur en donne crédit, mais ne constate pas les effets de cette volonté sur le terrain.

Votes :

1^{er} débat

La présidente met aux voix l'entrée en matière du PL 12540 approuvant le rapport de gestion de l'Hospice général pour l'année 2018 :

Oui : 12 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 1 PDC, 4 PLR, 1 MCG)

Abstention : 1 (PDC)

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

La présidente met aux voix l'approbation de l'article unique :

Oui : 5 (4 PLR, 1 MCG)

Non : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)

Abstentions : 3 (1 S, 1 Ve, 1 PDC)

L'approbation de l'article unique est refusée en 2^e débat.

La présidente relève que le refus de cet article unique est problématique et vide ce projet de loi de tout contenu.

Un commissaire PLR propose un amendement consistant à réintroduire cet article unique.

vote :

La présidente met aux voix la proposition d'amendement du commissaire PLR qui consiste à réinjecter dans le PL l'article unique :

Oui : 12 (1 EAG, 2 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 1 MCG)

La proposition d'amendement est acceptée.

3^e débat :

La présidente met aux voix l'approbation du PL ainsi modifié dans son ensemble :

Oui : 5 (4 PLR, 1 MCG)

Non : 5 (1 EAG, 2 S, 1 Ve, 1 PDC)

Abstentions : 2 (1 Ve, 1 PDC)

Le PL 12540, tel qu'amendé, est refusé.

Au terme des travaux relatifs à l'approbation du rapport de gestion de l'Hospice général pour l'année 2018, une majorité de la commission a refusé ce rapport. Toutefois, tout au long des discussions sur ce rapport, il a toujours été clair que le refus de ce rapport ne devait pas être interpréter comme une mise en cause de l'HG en tant que telle, mais comme un désaccord sur la manière dont cette institution avait été contrainte d'adapter ses pratiques au fil du temps, en fonction des moyens limités qui lui étaient octroyés et de ses adaptations à un contexte économique et social de plus en plus excluant pour les membres les plus fragiles de la société.

Ainsi donc, au contraire de ce que d'aucuns voudraient peut-être faire croire, ce refus n'est pas un réquisitoire contre l'HG. Il est l'expression du souhait de voir les moyens donnés à ce dernier de rattraper le déficit de sens et d'expertise dont il a été amputé ces dernières années. Ce travail de réaffirmation des fondamentaux de l'intervention sociale et de la mise en pratique de ces derniers devra venir de l'intérieur. La présidente du conseil d'administration et la direction de l'HG ont énoncé cette intention. Il importe

cependant maintenant de ne pas entraver la réalisation de cet objectif et de donner à cette institution la possibilité de les mettre en œuvre.

Au vu de ce qui précède, la majorité de la commission vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à refuser le PL 12540 relatif au rapport de gestion de l'Hospice général pour l'exercice 2018.

Annexes

1. Eléments statistiques et indicateurs de l'Hospice général au 31 décembre 2017. Consultable sur internet :
https://www.hospicegeneral.ch/sites/default/files/content/files/elements_statistiques_et_indicateurs_2017.pdf
2. Lettre de positionnement de collaborateurs du foyer de l'Etoile (*sans les annexes*)
3. Mail de M. Girod à l'intention de la commission des affaires sociales
4. Réponse de l'Hospice général relative au nombre de titulaires d'aide par tranches d'âge

Projet de loi (12540-A)

approuvant le rapport de gestion de l'Hospice général pour l'année 2018

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu l'article 60 de la loi sur la gestion administrative et financière de l'Etat, du 4 octobre 2013 ;
vu l'article 34 de la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017 ;
vu l'article 20 du règlement sur l'établissement des états financiers, du 10 décembre 2014 ;
vu le contrat de prestation entre l'Etat, soit pour lui le département de la cohésion sociale, et l'Hospice général portant sur l'année 2018 ;
vu le rapport d'activité annuel de l'Hospice général pour l'année 2018,
décrète ce qui suit :

Article unique Rapport de gestion

Le rapport de gestion de l'Hospice général pour l'année 2018 est approuvé.

ANNEXE 2

Genève, le 23 août 2019

Prise de position des collaborateurs du Foyer de l'Etoile

Madame Jocelyne Haller, Présidente de la Commission des affaires sociales du Grand conseil,

Nous nous permettons de nous adresser à vous et à la Commission des affaires sociales car vous êtes venue au Centre de l'Étoile après le drame de ce printemps. Cette prise de position est guidée par l'unique préoccupation quant à la prise en charge adéquate des jeunes mineurs et des jeunes adultes dont nous avons le mandat. Il s'agit de rappeler nos précédentes tentatives de faire remonter nos inquiétudes (ci-joint annexe avec nos documents) ainsi que les difficultés et les impasses auxquelles nous nous heurtons dans l'accomplissement de notre devoir professionnel depuis plusieurs années. Egalement de s'interroger sur la publication et surtout l'accès au rapport de l'HETS sur les besoins des RMNA et ex-RMNA, tant attendu, que nous n'avons cependant toujours pas reçu.

Nous aimerions exprimer que la politique institutionnelle actuelle, dans une situation de souffrance générale, suite aux événements de ce printemps, ne tient aucunement compte de notre expérience et se tient éloignée des principes sensés inspirer notre institution.¹

Rappelons que nous sommes censés travailler dans une culture qui :

- Permettre à chacun de s'engager
- Donner les moyens d'être un collaborateur
- Valoriser l'intelligence collective
- Se préoccuper concrètement du bien-être au travail
- Développer un environnement de travail stimulant

Nous distinguons quatre étapes significatives ayant marqué le défaut de prise en compte du vécu de l'équipe depuis l'ouverture de l'Etoile :

1) Janvier 2016 – 2017 : Gestion de plus de 200 RMNA dans une logique d'hébergement d'urgence et non d'analyse des besoins, en particulier en terme d'accompagnement humain. Cette période a été marquée par un manque cruel de moyens, pour nous elle a été une période d'épuisement et d'insécurité qui a donné lieu à des interpellations envers notre hiérarchie en septembre 2016 et en janvier 2017. En septembre 2017, nous avons soumis un document de réflexion concernant les ex-RMNA, accompagné d'une lettre datant du 18 septembre 2017. Ces lettres ont été soutenues par la commission du personnel.

2) 2018 : Tentative de mettre en place un nouveau projet institutionnel inscrit dans une vision pédagogique basée sur les besoins des jeunes (rencontre avec la directrice de l'AMIG et le SASELP où la problématique des ex-RMNA est posée).

3) Septembre 2018 - début 2019 : Le projet pédagogique ne peut être mis en œuvre par manque de moyens et en raison de l'enlisement de la problématique des jeunes majeurs logés à l'Etoile sans projet d'intégration individuel. Notre mandat à leur égard

1 Infos de la direction du 01.07.2019 « La Culture de l'Hospice Général »
<http://intranethg/actualites/Pages/Infos-de-la-direction-5.aspx>

n'est pas clair, cependant nous assumons au mieux notre responsabilité éthique envers eux. Sans réponse à nos questions et par manque de politique institutionnelle claire de la part de la direction de l'Hospice Général concernant les jeunes adultes, un retour vers la logique d'urgence à court terme s'opère avec l'épuisement qui s'en suit. De multiples rencontres ont eues lieu entre la direction et l'équipe ainsi que l'émission d'un projet pour la prise en charge des ex-RMNA en juillet 2018. En novembre 2018, un colloque avec le directeur général de l'Hospice Général ainsi qu'un autre avec la directrice de l'AMIG le 16 janvier 2019 ont eu lieu. Ces contacts directs avec la direction ont créé un climat peu propice à impliquer la commission du personnel car nous avons une voie de discussion privilégiée où la direction temporisait nos inquiétudes et nos questionnements avec différents échéanciers.

4) Fin mars 2019 : le suicide d'un jeune est l'évènement redouté, mais pas incompréhensible qui suit quatre années d'épuisement et d'instabilité. Cet évènement en plus du drame qu'il représente a d'autant plus fragilisé l'équipe par une absence de protection face aux critiques des médias et de la société civile. Suite aux attaques ciblant le personnel de l'étoile, les réponses officielles ont été, entre autres, des travestissements de chiffres concernant l'encadrement. L'absence de soutien officiel de la direction dans le travail au quotidien des éducateurs, son silence face aux insinuations diffamatoires quant à leur responsabilité et leur manque d'engagement ainsi que l'impossibilité de l'équipe de pouvoir faire valoir son droit de réponse dans la presse.

Il n'a pas été tenu compte des causes structurelles évidentes telles que la taille inhumaine du foyer et la vision institutionnelle inadéquate conçue dans une logique restreinte d'hébergement collectif. Tout en sous-estimant gravement les tâches d'un accompagnement éducatif que nécessite l'encadrement d'adolescents ayant subi déchirures et traumatismes, dans un quotidien chargé de surcroît d'incertitudes angoissantes.

Le manque de moyens et de réflexions appropriées de la tâche sont à l'origine de l'échec de la prise en charge des RMNA. L'effacement de ce vécu se solde par un report totalement injuste des problèmes purement systémiques sur la responsabilité individuelle des éducateurs et la responsabilité collective de l'équipe et de la direction du terrain de l'Étoile. C'est ainsi que nous recevons des jugements arbitraires et moralistes sur nos compétences professionnelles. La fréquence et la durée des congés maladie, pour prendre cet exemple, est devenu un indicateur de « déficit de performance » et non le symptôme d'une souffrance au travail liée à un dysfonctionnement institutionnel. Il nous est souvent reproché de ne pas être soudés et ne pas être une équipe collaborante ce qui est totalement erroné au vu de notre résilience grâce à notre solidarité durant toutes ces années difficiles. Nous craignons que cette logique managériale visant les personnes puisse s'accompagner éventuellement de sanctions telles que des contrats non prolongés, ou des déplacements de collaborateurs dans d'autres unités, sans qu'une analyse englobante des dysfonctionnements et des responsabilités ait été envisagée.

Les dernières semaines nous paraissent démontrer que la logique gestionnaire semble se cantonner, comme par le passé, dans une logique d'hébergement collectif qui néglige les tâches socio-éducatives dont l'urgence n'est plus à démontrer. Des notions de base de notre exercice professionnel telles que l'empathie et le lien sont souvent considérées comme un obstacle vers l'autonomie des jeunes. Il n'est pas tenu compte des parcours personnels des jeunes et des sanctions sont exigées comme réponse. Une logique d'uniformisation de l'intervention nous est également imposée.

Nous estimons aujourd'hui avoir traversé des années où le vécu collectif de la situation a été nié et effacé, alors que nous n'avons pas manqué une occasion de donner l'alerte. Par ailleurs, nous relevons également, une gestion instable et délétère de la direction de l'AMIG concernant les cadres de l'Etoile. En 2017, le départ d'une responsable, sans droit de retour à l'Etoile est annoncé, suivi en 2019 du départ de notre actuelle directrice dans des circonstances floues et depuis peu l'absence de notre chef de groupe qui occupe un poste pilote sans définition claire du statut hiérarchique.

Un glissement significatif d'une gestion participative vers un management unilatéral nous est actuellement imposé. En l'absence de notre directrice et de notre chef de groupe, la gestion est confiée au chef de service des prestations sociales individuelles de l'AMIG et à une Task Force composée de cinq personnes choisies par ce dernier. Cette solution qui représente aussi des métiers différents pourrait être intéressante dans la mesure où elle aurait une capacité décisionnelle, consultative et hiérarchiquement reconnue. Cette solution semble fonctionner à court terme mais ne peut en aucun cas remplacer la direction d'un foyer éducatif. Dans l'état actuel, nous pouvons nous interroger de l'utilité de cette Task Force à part de décharger le chef de service des prestations individuelles qui supervise également des transitions d'envergure dans l'intégralité de l'AMIG. De ce fait, nous aimerions exprimer la nécessité que nos futurs cadres soient issus du terrain de l'éducation ou du travail social avec une expertise et une connaissance approfondie du paysage social genevois.

Les colloques d'équipe sont devenus des réunions purement informatives et verticales. Cela a un impact direct sur la prise en charge des jeunes, car l'absence de discussion autour des thématiques socio-éducatives, réduit d'autant plus la qualité de celle-ci. Cette ambiance a créé une rupture de confiance, une division de l'équipe ainsi qu'une démotivation, qui s'ajoutent encore et toujours à l'épuisement déjà existant au détriment du personnel autant que des jeunes.

Tel est notre diagnostic aujourd'hui. Il est motivé par le souhait de faire reconnaître notre expérience, notre engagement et notre investissement, ainsi que le souci de mener à bien une tâche à laquelle nous sommes mandatés.

Les changements décisifs qui nous paraissent nécessaires sont les suivants :

- 1) Nous demandons aujourd'hui le remplacement de la structure de l'Etoile par des foyers plus restreints à taille humaine de trente places maximum. Ceci a déjà été exprimé dans notre lettre à la direction du 20 janvier 2017.
- 2) Les jeunes de 18 à 25 ans doivent également être concernés (en suivant ce que préconise l'Agenda Suisse d'intégration). La période d'entrée dans la vie professionnelle est une période de vulnérabilité dans laquelle les jeunes doivent pouvoir s'appuyer sur des relations qui ont été tissées autour d'eux dans la phase d'accueil. Cette position a été également communiquée à notre direction dans notre document de positionnement en septembre 2017, dans la lettre à la direction du 18 septembre 2017 et enfin dans le projet 18-25 ans présenté à notre hiérarchie le 20 juillet 2018.
- 3) Nous demandons la reconnaissance du travail des professionnels, ce qui implique concrètement que leurs analyses du vécu des jeunes et leurs savoir-faire soient intégrés aux prises de décision.
- 4) Une telle reconnaissance doit être concrétisée par la mise en place d'un processus de discussions décisionnaires, portant sur le fonctionnement de notre service sur la base d'un cahier des charges revu et clairement défini.
- 5) Un engagement des cadres issus du terrain socio-éducatif genevois.

- 6) Nous demandons également l'accès au rapport de l'HETS sur les besoins des RMNA et ex-RMNA.

Dans l'attente de votre réponse, nous vous adressons nos plus cordiales salutations,

21 collaborateurs du Centre de l'Etoile.

Annexes :

- Lettre du 27 Septembre 2016
- Lettre du 20 Janvier 2017
- Axes de réflexion sur la prise en charge des 18-25 ans
- Courriel de Monsieur Girod en réponse à notre lettre du 18 Septembre 2017.
- Projet AMIG 3.0

ANNEXE 3

Genève, le 9 septembre 2019

Madame la Présidente de la Commission des affaires sociales du Grand Conseil,
Chère Madame,

Je souhaite vous informer des démarches qui ont été entreprises avec les collaborateurs de l'Etoile aux cours des deux dernières semaines :

- Fin avril, un comité de gestion regroupant les différents métiers relatifs à la prise en charge des RMNA et des ex-RMNA a été créé.
- Le 28 août, une journée de travail sur la prise en charge et le suivi continu des RMNA/ex-RMNA s'est tenue avec les représentants de l'équipe de gestion et la responsable de l'équipe chargée des ex-RMNA. Cette journée a permis de prioriser les actions concrètes qui seront mises en œuvre courant septembre.
- Demain le 10 septembre a lieu un échange avec l'ensemble des collaboratrices et collaborateurs impliqués dans la prise en charge des RMNA/ex-RMNA. La direction de l'Aide aux migrants confirmera la volonté de l'Hg de poursuivre, peaufiner et formaliser la prise en charge et le suivi en continu des jeunes RMNA et ex-RMNA - volonté que l'HG a défendue devant la Cour des comptes - en tenant compte des propositions de l'équipe.
- Vendredi 6 septembre, l'Hg a en outre rencontré les responsables de la FOJ et de la FASE pour convenir d'une collaboration renforcée entre les 3 institutions et ce, dans les plus brefs délais. La FOJ a identifié aujourd'hui une personne à même de collaborer avec l'équipe de l'Etoile pour gérer le centre en intérim, en collaboration avec l'équipe de gestion actuelle. Les modalités pratiques seront discutées dès demain avec Olivier Baud et la personne concernée.

Nous espérons que ces étapes, nécessaires afin de reconstruire une équipe autour d'un projet de prise en charge des RMNA/ex-RMNA - projet qu'il faut revisiter à la lumière des conclusions du rapport à venir de la Hets et de l'Agenda intégration suisse - seront de nature à apaiser la situation au centre de l'Etoile, à créer un climat propice à une prise en charge idoine de ces jeunes, et à favoriser la collaboration et la communication.

Avec mes meilleures salutations,
Christophe Girod



Hospice général

Direction générale
Cours de Rive 12
Case postale 3360
1211 Genève 3

N/Réf. : RZM/cti/030

Genève, le 13 septembre 2019

Destinataire : Madame Roberta Piccoli
Secrétaire de commissions
Secrétariat général du Grand Conseil

Expéditeur : Madame Renée Zellweger Monin Téléphone : 022 420 51 14
secrétaire générale

Chère Madame,

Suite à l'audition de l'Hospice général par la commission des affaires sociales du Grand Conseil le 3 septembre 2019, je me permets de vous adresser cette note d'information afin de répondre aux demandes d'informations complémentaires des députés sur plusieurs points répertoriés ci-dessous.

1. Action sociale : Répartition des bénéficiaires par classe d'âge - évolution sur les 7 dernières années

cf. graphiques en pièce jointe

2. Suite à la directive du procureur Monsieur Olivier Jornot, combien de dénonciations/plaintes pénales déposées et quelles sommes récupérées jusqu'ici ?

Entre 2017 et 2018, il y a eu 82 plaintes/dénonciations pénales de l'Hospice général. 32 dossiers sont suivis au service recouvrement de l'institution pour un montant total de remboursements qui s'élève à ce jour à CHF 166'740.—.

3. Aide aux migrants : personnes admises provisoires

En août 2019, sur les 1'200 dossiers de personnes admises provisoires (AP) assistées par l'Hospice général, 25% sont arrivées en Suisse depuis plus de 7 ans.

En restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire que vous souhaiteriez obtenir, je vous prie d'agréer, chère Madame, mes salutations les meilleures.

Renée Zellweger Monin
secrétaire générale

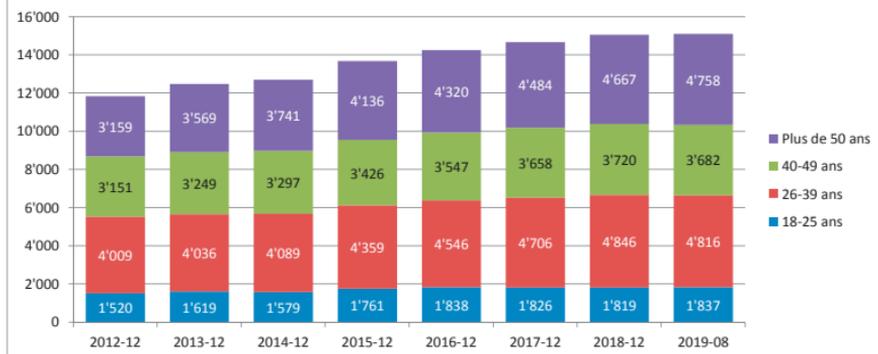
Copie :

- Monsieur Thierry Apothéloz – Conseiller d'Etat chargé du DCS
- Monsieur Aldo Maffia - Directeur général de l'OAIS
- Madame Nadine Mudry – Directrice du pôle insertion - OAIS

Tranches d'âges des bénéficiaires d'aide sociale financière et non financière

	2012-12	2013-12	2014-12	2015-12	2016-12	2017-12	2018-12	2019-08
Moins 18 ans	5'725	5'537	5'598	6'004	6'241	6'555	6'717	6'680
18-25 ans	2'239	2'403	2'331	2'479	2'630	2'645	2'704	2'744
26-39 ans	4'879	4'893	4'931	5'212	5'460	5'649	5'778	5'712
40-49 ans	3'685	3'783	3'819	3'979	4'116	4'217	4'267	4'223
Plus de 50 ans	3'464	3'957	4'144	4'588	4'789	4'968	5'161	5'246
Somme(AGE)	19'992	20'573	20'823	22'262	23'236	24'034	24'627	24'605

Nombre de titulaires de dossier à l'aide sociale - Par tranches d'âges (photo de fin d'année)



Proportion des bénéficiaires d'aide sociale financière et non financière répartis par tranches d'âge

	2012-12	2013-12	2014-12	2015-12	2016-12	2017-12	2018-12	2019-08
Moins 18 ans	29%	27%	27%	27%	27%	27%	27%	27%
18-25 ans	11%	12%	11%	11%	11%	11%	11%	11%
26-39 ans	24%	24%	24%	23%	23%	24%	23%	23%
40-49 ans	18%	18%	18%	18%	18%	18%	17%	17%
Plus de 50 ans	17%	19%	20%	21%	21%	21%	21%	21%
Somme(AGE)	100%							

Proportion de titulaires de dossier à l'aide sociale - Par tranche d'âge (photo de fin d'année)

