

Date de dépôt : 2 novembre 2020

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 2019

Rapport de majorité de M. Bertrand Buchs (page 1)

Rapport de minorité de Mme Jocelyne Haller (page 14)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Bertrand Buchs

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des affaires sociales a examiné le PL 12757 lors de ses séances du 1^{er} septembre et du 6 octobre 2020, sous la présidence de M. Sylvain Thévoz.

Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Camille Zen-Ruffinen que nous remercions pour la qualité de son travail.

Nous remercions M^{me} Nadia Salama, secrétaire scientifique de la commission, pour sa précieuse aide.

Mémorial

Ce projet de loi a été déposé le 19 août 2020. Il a été renvoyé, sans débat, à la commission des affaires sociales, lors de la séance du Grand Conseil du 27 août 2020.

Audition de M^{me} Anne Heritier Lachat, présidente du conseil d'administration, de M^{me} Yasmine Praz Dessimoz, directrice de l'action sociale, et de M^{me} Renée Zellweger Monin, secrétaire générale de l'Hospice général

M^{me} Heritier Lachat indique que l'exercice 2019 est un bon exercice pour 3 raisons : la hausse des dossiers de l'aide sociale a diminué après 12 ans d'augmentation, les courbes des entrées et des sorties de l'aide sociale se rejoignent (graphique de la page 3 du PL) et de nouveaux collaborateurs ont été engagés.

M^{me} Zellweger Monin ajoute que 2019 a été une année qui a permis de poursuivre et renforcer le travail de fond, notamment dans l'accompagnement social et le logement. Au niveau des migrants, elle remarque une stabilité des bénéficiaires et 2019 a permis de terminer les projets de construction d'hébergements.

Un commissaire MCG revient sur les 60 nouveaux postes (lié à un crédit supplémentaire voté par le Grand Conseil). Il aimerait connaître le profil des personnes engagées.

M^{me} Praz Dessimoz indique que ce sont 50% de personnes issues de la HETS et 50% d'autres formations. Elle indique que les posters sont ouverts en permanence au niveau de l'OCE. Elle chiffre à 40% voire plus les nouveaux recrutés qui viennent de l'OCE.

Une commissaire EAG relève qu'il a été constaté un développement du télétravail et demande si les visites à domicile ont été encouragées.

M^{me} Praz Dessimoz indique qu'elle a travaillé sur l'accueil des personnes (par rapport à leurs besoins et leurs capacités). Elle souligne le travail fait à ce niveau. Ensuite elle a regardé avec les assistants sociaux sans favoriser ou prôner la visite à domicile, mais elle voulait mettre les besoins des bénéficiaires en avant afin de sortir du bureau, d'aller dans du tripartite, d'aller chercher les partenaires... Les expériences faites en 2019 sont surtout là-dessus. Elle explique que c'est l'unité logement qui s'est chargée de cela. Elle remarque que thématiser quelque chose pour un travailleur social est difficile vu que l'aide sociale est individuelle. Elle ajoute que cela a été développé. Elle informe qu'il y a des centres d'hébergement collectifs et que les bénéficiaires sont donc mieux encadrés. Elle concède que c'est un travail de longue durée.

Sur le lien avec les employeurs, elle a continué de le développer, mais cela reste actuellement insatisfaisant. Ils ont une liste d'entreprises, mais il en ressort que ces dernières doivent les connaître et elles ont besoin d'un point d'entrée (appel ou accompagnement qui va au-delà de l'accompagnement

social auprès du bénéficiaire). Elle a quelques petites expériences qui vont leur permettre de travailler cela. Elle remarque que les employeurs sont souvent contents d'avoir un lien avec l'entité quand ils engagent quelqu'un. Elle indique que cet aspect est le même pour le bénéficiaire. Elle souhaite améliorer aussi cela. Pour donner un chiffre, elle énumère 7 entreprises, 14 stages et 8 recrutements. Elle souligne que cela se fait avec les partenaires (TRT, Réalise, les EPI). Elle souhaite encore développer énormément de choses.

Une commissaire Ve constate que des motions ont été acceptées concernant la problématique des RMNA. Elle demande ce qu'il en est du projet du centre d'Aïre.

M^{me} Zellweger Monin indique que leur objectif est de cesser d'utiliser le centre de l'Etoile pour les RMNA. L'Hospice général a identifié deux lieux différents (en collaboration avec la FOJ qui devra gérer ces centres). Elle estime qu'un des deux lieux sera transformé l'an prochain, ce qui permettra de vider le centre de l'Etoile.

Un commissaire PLR et un commissaire MCG s'inquiètent du taux d'absentéisme.

M^{me} Zellweger Monin relève que ce taux est suivi de très près. Elle ne voit pas d'augmentation en 2019.

Le commissaire PLR pense qu'un taux de 6% d'absentéisme doit être une préoccupation majeure.

Une commissaire PLR demande comment cela se passe concrètement entre les conseillers en insertion sociale et les assistants sociaux.

M^{me} Praz Dessimoz indique que la LIASI de 2012 a instauré les conseillers en insertion sociale. Elle ajoute que la LIASI pose comme condition le stage d'évaluation LIASI. La manière dont les choses ont été posées a fait que les méritants peuvent avoir un parcours d'insertion professionnelle, mais cela a créé une cession avec ce qui peut être fait avec les centres d'action sociale. Elle indique que les deux conseillers travaillent ensemble pour améliorer la qualité des prestations et pour améliorer la rapidité du retour sur le marché du travail. Elle explique que les deux métiers permettent de mieux amener la personne au but visé. De ce qu'elle entend aujourd'hui, les bénéficiaires et les collaborateurs trouvent cela efficient.

Pour les dossiers non financiers, elle explique qu'aujourd'hui les centres d'action sociale répondent à différentes problématiques et que certaines personnes sont hors barèmes mais qu'elles peuvent être accompagnées. Donc il n'y a pas d'aide financière mais un accompagnement.

Une commissaire PDC demande ce qu'est le service design (page 3 du rapport).

M^{me} Praz Dessimoz indique que ce service permet de discuter avec les gens et de récolter l'avis de ces derniers sur les prestations fournies. Cela a été mené surtout sur le jeune public (18-25 ans) et avec des travailleurs sociaux hors communes. Elle cherchait à comprendre pourquoi des jeunes ne venaient pas et ce que ceux qui étaient reçus pensaient des prestations. Elle constate que la première difficulté est le fait d'aller demander de l'aide. Sur les 6 derniers mois, elle a beaucoup discuté avec les services sociaux communaux pour voir comment améliorer cela et le mieux à faire est de les accompagner. Elle remarque quelque chose d'intéressant sur la perception du « non », notamment au vu des procédés administratifs. Elle relève que l'étiquette du collaborateur est moins importante pour le jeune. Elle ajoute que le même exercice a été fait auprès des collaborateurs.

Une commissaire EAG souhaite savoir quelles sont les problématiques des personnes qui sont à l'Hospice.

M^{me} Praz Dessimoz répond par ces thématiques : santé, logement, dettes. Elle chiffre à 47% les bénéficiaires qui ont des problématiques de dettes. Sur le logement, cela touche 25% des bénéficiaires par un logement pas adapté (trop grand/petit, trop cher...). Elle relève que beaucoup de personnes n'ont pas de logement. Elle souhaite rappeler que $\frac{2}{3}$ des personnes de l'aide sociale sont seules. Pour la santé, elle déplore le fait qu'elle s'aggrave au fil du temps (santé psychique et physique). Elle constate que souvent les problèmes de santé se cumulent. Elle revient sur les liens entre les différents travailleurs sociaux, ce qui permet de les aider sur différentes dimensions. Elle rappelle que le travailleur social doit aussi faire en sorte que la situation de la personne ne se péjore pas.

Un commissaire S relève le tassement des dossiers. Il demande si le fait que le non-recours à l'aide sociale ait augmenté a entraîné une baisse du nombre des dossiers.

M^{me} Praz Dessimoz, sur le tassement, indique que l'étude de la HETS sur le non-recours n'a pas analysé le volet quantitatif. Elle trouve intéressant que les raisons du non-recours soient mises en avant par cette étude. Elle n'a aucun élément qui montre que le non-recours augmente.

Sur les sorties, elle voit une augmentation vers l'emploi. Pour les autres sorties, c'est souvent vers d'autres assurances sociales. Ils essaient de traiter cela en amont (bilan, contact...). Elle relève plus d'acceptation des demandes. Elle chiffre à 20% les bénéficiaires qui ne donnent plus de contact, ce qui est compté dans les sorties. Elle relève que le pourcentage est

plus élevé chez les jeunes. Elle pense qu'il y a tout un aspect qui permet de se satisfaire du travail, mais que mieux peut être fait. Elle rappelle le débat sur le non-financier. Elle remarque que les personnes qui font appel à l'action sociale doivent être aidées. Elle veut sortir du ping-pong entre les entités sociales. Elle remarque que cela peut être extrêmement difficile. Leur approche n'est pas de renvoyer les gens, mais de les réorienter.

Sur l'art. 12 Cst, elle indique que ce qui est requis est le dépôt de la demande à l'OCPM, pas la décision de ce dernier. Pendant la crise, ils ont voulu raccourcir ce processus. Ils demandaient une attestation de dépôt de dossier.

Audition de M^{me} Anne Vifian, présidente de la commission du personnel de l'Hospice Général, accompagnée de M^{me} Caroline Agha-Zangger

M^{me} Agha-Zangger donne ces chiffres : 6880 dossiers d'aide sociale et financière au 31 décembre 2008, 14 674 en 2017, 15 210 en 2018 pour un total de 24 805 personnes. Elle indique que, sur 10 ans, il y a eu une augmentation de 115% des suivis à assurer. Cela augmente entre 1 et 2% chaque année. Au 31 juillet 2020, il y a 16 542 dossiers pour un total de 27 200 personnes. Il y a une hausse prévue de 20% du nombre de situations qui s'élèvera à 17 000 dossiers pour 28 000 personnes suivies. Elle rappelle que la subvention de l'HG n'avait connu aucune hausse jusqu'au 31 décembre 2018. La dotation de personnel était alors de 33%, financée par les fonds propres de l'entité. Cela traduit une totale disproportion entre la charge supplémentaire et les ressources allouées. Donc, chaque assistant social (ci-après : AS) assurait le suivi de 82 situations (état au 31.12.2018). Finalement, le CE a alloué 7 millions (en décembre 2018), ce qui a permis d'engager 62 nouveaux collaborateurs prenant leur fonction en septembre 2019. Donc chaque AS ne suivait « plus que » 72 dossiers. Elle indique que cela était une amélioration, mais qui ne permet pas un bon accompagnement selon elle. Compte tenu de la hausse qui s'en est suivie, les assistants suivent maintenant 85 dossiers. Elle ne peut pas compter sur une stabilisation ni une baisse des demandes pour les deux ans à venir. Elle déplore le fait que cela ait remonté (+13 dossiers au 31 janvier 2020), ce qui annule complètement l'aide allouée et l'allègement prévu, notamment pour les collaborateurs. Elle constate une hausse des dossiers de 120% de 2008 à 2019, alors que la dotation en personnel a suivi une évolution de 46% au 31.12.2019. L'HG reste donc dans une situation surchargée. Elle indique que l'entité, pour remplir sa mission, demande 26 postes supplémentaires, ce qu'elle soutient vu que les AS devront gérer plus de 90 dossiers. Il y a 2 ans, elle rappelle avoir dit lors d'une audition qu'il restait un long chemin à

parcourir pour que les bénéficiaires puissent connaître les effets bénéfiques de l'institution et pour que les impacts soient perçus à l'extérieur. Elle renouvelle ce constat.

M^{me} Vifian, sur les difficultés de la charge de travail, rappelle les postes alloués. Elle ajoute que les engagements ont été effectifs au 1^{er} septembre 2020. Donc, sur les $\frac{3}{4}$ de l'année, il restait une moyenne de 82 dossiers par AS. Elle indique que le travail d'accompagnement, de par sa complexité, nécessite une adaptation de travail importante. Elle relève que l'opérationnalité d'un collègue est de 6 mois, il faut les former en plus des formations de base. Elle indique que des AS de la HETS ont pu être engagés, mais pas que, il a fallu plus former ceux qui venaient des autres études. Les équipes ont dû adapter les collègues, ce qui nécessite du temps. Donc, dans les faits, elle n'a ressenti aucun allègement de la charge. Elle indique que les premiers effets de ces postes auraient pu se déployer juste avant la crise sanitaire.

M^{me} Agha-Zangger, sur l'impact de la charge de travail, indique que les rendez-vous sont de plus en plus espacés, faute de possibilité d'accompagner les usagers régulièrement. Elle informe que l'attente est de 3 à 6 mois. Elle ajoute que le traitement des situations (CAS ou dans des services ressources) est priorisé par ordre d'urgence, qui est défini par l'AS. Elle indique que toutes les démarches et réponses sont faites en différé. Elle ajoute que les aides financières ne sont plus délivrées sur un constat mensuel de la situation des bénéficiaires. Elle déplore le fait que le temps accordé aux bénéficiaires soit réduit au strict nécessaire voire uniquement au versement de la prestation financière, que la prévention et l'accompagnement social soient quasiment abandonnés, que l'aspect collectif n'existe plus, que les usagers soient réorientés sur les entités privées soumises à des barrières contraignantes. Elle indique que la qualité de l'accompagnement pâtit du manque de moyens. Le tri et la gestion par priorité des situations lui posent des problèmes éthiques. Elle condamne cette situation. Elle indique que les tentatives de réorganisation du travail n'ont pas changé cette réalité, vu que le problème se trouve dans la surcharge du nombre de situations. Sur le PL, elle indique que le fonctionnement est une obligation vu la surcharge. Elle insiste sur le fait que ce n'est pas les besoins des bénéficiaires qui ont évolué et qui font que ces derniers ont besoin de moins de temps, mais que c'est bien parce que les AS ont trop de dossiers à gérer qu'ils n'ont pas le temps de mieux accompagner les personnes concernées. Elle rappelle que la LIASI prévoit un accompagnement individualisé et la délivrance de prestations basées sur un constat mensuel. Elle répète et insiste sur le fait qu'il n'est pas possible d'absorber le double de travail tout en continuant d'offrir la même qualité

d'accompagnement. Elle constate que le fait de devoir absorber le double de tâches a des conséquences sur les bénéficiaires.

M^{me} Vifian constate que le manque de temps et le fait d'espacer les rendez-vous ne permettent pas de prévenir et de traiter les problèmes à temps. Elle indique que la relation d'aide (AS – bénéficiaire) doit être nourrie par des rencontres régulières, de plus la confiance, par rendez-vous irréguliers, est difficile à nouer. Elle ajoute qu'espacer les rendez-vous engendre une déshumanisation (administration de l'aide sociale) et des actions juridiques inutiles. Espacer les rendez-vous ne permet pas aux professionnels d'appréhender la situation réelle d'un usager. L'AS ne peut pas avoir une vision d'ensemble. Cela génère des prestations non adaptées et favorise la montée de tension, ce qu'elle regrette. Toujours sur l'espacement des rendez-vous, elle pense que cela rallonge la durée à l'aide sociale. Sur les personnes qui n'ont pas besoin d'aide sociale au sens strict, elle pense qu'elles ne devraient pas aboutir dans un service social qui a pour mission d'accompagner socialement des personnes. Elle rappelle que l'aide sociale ne doit pas répondre à des problèmes structurels. Cela doit être réglé en amont de l'aide sociale. Elle informe, sur la charge de travail, qu'une étude de la HETS de Zurich démontre qu'une charge de travail diminuée pour les AS engendre des coûts plus bas pour l'aide sociale, vu que les AS peuvent mieux accompagner les usagers pour trouver des solutions durables. Les mesures sont mieux ciblées.

M^{me} Agha-Zangger, sur le marché de l'emploi, rappelle que la LIASI a dévolu l'insertion professionnelle à l'HG. Ils doivent aussi aider les personnes à trouver un emploi, alors même qu'elles n'ont pas pu en trouver avec l'aide de l'OCE vu l'état du marché de l'emploi. Elle indique que le travail social vise à aider les gens pour les aider à s'insérer socialement et économiquement. De fait, elle se retrouve, en parallèle de la population traditionnelle de l'aide sociale, à accompagner des personnes qui ne devraient pas être à l'aide sociale (motifs structurels). Elle concède que des emplois sont trouvés, mais que c'est compliqué vu la situation du marché de l'emploi. Les situations reviennent. Elle indique que le vrai problème se trouve sur la véritable sortie de l'aide sociale et que, pour se faire, il faut des mesures suffisantes de l'HG et des entreprises qui jouent le jeu. Elle ajoute que la formation est largement encouragée, mais chiffre à 50% les bénéficiaires qui n'ont pas de formation HP. Elle souligne l'exigence du marché de l'emploi et l'accès y relatif compliqué et très sélectif. Elle a besoin que les entreprises embauchent les bénéficiaires. Elle indique qu'aucune mesure d'insertion ne remplace un emploi. Elle répète avoir besoin d'accès

privilegié pour les places d'apprentissages et pour les formations complémentaires.

M^{me} Vifian indique que de nombreux usagers connaissent des difficultés liées au logement. C'est la population « traditionnelle » de l'aide sociale. Elle indique que ne pas être logé ou être mal logé est un handicap majeur. Elle concède que l'HG a acheté des immeubles (solution transitoire pour éviter les hôtels), mais que du personnel sera nécessaire pour encadrer et gérer la structure.

Sur le report de la charge à l'HG, elle indique que le fait de durcir les conditions, du chômage et de l'AI, amène des personnes à l'aide sociale. Les collaborateurs sont donc confrontés à des situations « entre deux ». Elle prend l'exemple du temps d'attente pour les allocations chômage. Elle relève que des jeunes se retrouvent à l'aide sociale à cause de l'attente pour les indemnités journalières.

M^{me} Agha-Zangger indique qu'il y a des difficultés liées au changement des structures familiales, le recouvrement d'un emploi, les moyens de garde,... Elle indique que les familles ne peuvent pas payer des mamans de jour vu le revenu modeste ; or c'est le préalable pour travailler. Elle relève que les crèches demandent un justificatif d'emploi pour inscrire l'enfant. C'est un cercle vicieux, parce qu'on ne peut pas faire de démarches professionnelles sans moyen de garde. Elle relève que les bénéficiaires sont souvent sujets à l'endettement. C'est une problématique qui demande beaucoup de temps et de moyens. Elle ajoute qu'à la pauvreté s'ajoutent le logement, la santé, l'absence de liens, la solitude,... Les situations doivent être appréhendées de manière systémique. Il faut donc une mise en réseau. Mais joindre les entités extérieures, surchargées aussi, et l'administration complique et alourdit le bon traitement des dossiers.

M^{me} Vifian, sur le temps, indique qu'en 2018, compte tenu de la surcharge de travail, ils avaient calculé le temps réel possible à consacrer par usager. Ils ont conclu qu'il y avait une charge de travail trop élevée, un manque de temps réel pour effectuer un travail social par usager, un nombre de rendez-vous inférieur à la nécessité, un manque de temps réel pour les usagers. Elle indique que chaque AS disposait d'1h22 de temps mensuel par usager. Selon les études, il devrait y avoir minimum 1h54, donc un total de 63 dossiers par AS maximum. Elle rappelle un taux de dossiers qui va arriver à 90 dossiers par AS d'ici la fin de l'année. Elle indique que la gestion est calculée en proportion des AS. Elle souhaite prendre du temps et écouter la personne pour pouvoir construire un projet de réinsertion. Cela demande des entretiens réguliers et un temps suffisant pour aider la personne (pas simplement attribuer des gens à des mesures).

M^{me} Agha-Zangger ajoute que les personnes en capacité de travail devraient surtout être engagées par les entreprises. A défaut, elle propose de favoriser les sorties de l'aide sociale et l'application de la loi sur les EDS (emploi de solidarité). Elle indique que les bénéficiaires peinent à accéder à ces emplois. Elle propose une rémunération des activités de réinsertion (ADR) et des stages. Elle propose que les ADR soient rémunérées quand la personne est dans un processus de retrouver un emploi. Elle persiste à penser que rémunérer ces activités permettrait aux usagers de sortir de l'aide sociale en réduisant le coût des prestations et du fonctionnement.

M^{me} Vifian conclut que la situation est la même qu'il y a deux ans sur la problématique de la charge de travail qui est un problème majeur dans la qualité du travail. Elle ajoute que cela péjore les réinsertions. Elle rappelle qu'il en va de la cohésion sociale. Elle ajoute que les professionnels ne veulent plus trier les demandes. S'ils doivent exercer leur mission, elle demande à avoir les moyens. Elle demande à la commission de réfléchir à la situation, soit d'appliquer la loi. Ce qu'en l'état ils ne peuvent pas faire.

Une commissaire socialiste demande de développer le thème des personnes qui ne relèvent pas de l'aide sociale.

M^{me} Agha-Zangger indique que c'est des personnes qui sortent du chômage. Pour elle, c'est un problème structurel.

Une commissaire PDC a entendu le plaidoyer sur l'espacement des rendez-vous. Elle demande si c'est une obligation ou si c'est une impossibilité pratique. Elle demande si le temps alloué est adaptable en fonction des situations. Sur la mission du service social, elle rappelle qu'il doit accompagner les personnes. Elle veut des exemples des personnes qui ne devraient pas être à l'HG et demande quelles seraient les solutions à leur proposer. Elle revient sur l'idée des entreprises qui doivent reprendre les employés. Or, elles sont mises à mal et les votations du 27 septembre ne vont pas permettre d'améliorer la situation. Elle ne comprend pas ce qui est attendu des entreprises. Elle se demande s'il y a d'autres pistes.

M^{me} Vifian explique que l'espacement des rendez-vous permet d'absorber la charge. Elle concède que des personnes doivent être suivies chaque semaine (celles sujettes à des dépendances). Elle indique que le suivi régulier est indispensable. Aujourd'hui, les suivis sont trop espacés. Elle rappelle la question de la prestation financière, car la loi (LIASI) prévoit que le suivi financier doit être regardé en fonction de la personne et mensuellement. Or cela peut vite changer d'un mois à l'autre et la prestation doit être réévaluée. Elle ne peut plus le faire aujourd'hui, ce qui génère d'autres problèmes d'adaptation. Avant, ils pouvaient recevoir chaque bénéficiaire et évaluer la

situation tous les mois. Aujourd'hui ce n'est plus possible. Elle indique que chaque collaborateur a sa méthode (téléphone, rendez-vous plus courts,...).

Une commissaire PLR indique que la commission devra se prononcer sur le rapport d'activité de 2019. Elle a vu une stabilisation de nombre de dossiers malgré une légère augmentation de ces derniers. Elle relève que l'HG a pu engager 62 personnes. Elle demande si, pour 2019, abstraction faite du COVID, elles ont le sentiment qu'elles ont pu bien travailler, dans de bonnes conditions.

M^{me} Vifian répond par la négative. Les effets des engagements n'ont pas pu être ressentis, vu que les nouveaux collègues sont arrivés en septembre. Ensuite, il y a une hausse de dossier (9% au 31 juillet). Elle portait cet espoir sur 2020.

Votes

1^{er} débat

Le président met aux voix l'entrée en matière du PL 12757 :

Oui : 14 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 2 PDC, 4 PLR, 2 MCG)

Non : –

Abstentions : 1 (1 UDC)

L'entrée en matière est acceptée.

2^e débat

Titre et préambule pas d'opposition, adopté

Article unique pas d'opposition, adopté

3^e débat

Un commissaire MCG trouve difficile de refuser un rapport d'activité. Il prend acte des difficultés. Il souhaite améliorer ce qui a été relevé comme problématique.

Une commissaire EAG déclare qu'elle refusera ce PL. Elle pense qu'il y a eu un grand espoir que la rallonge accordée en 2018 permette de mieux travailler. Or, l'ouverture du crédit extraordinaire s'est amoindrie pour diverses raisons. La dégradation sur le travail social est problématique selon elle. Elle indique que les éléments de la charge de travail avancés ne sont pas des solutions. Elle souligne que c'est un non-respect de la loi et une forme de mépris à l'égard des bénéficiaires. Elle déplore le fait que les rendez-vous

soient autant espacés. Elle rappelle que l'HG était conscient des difficultés. Elle n'a pas entendu de solutions. Elle refusera ce PL.

Un commissaire Ve rappelle qu'on parle de 2019. Il énonce les mesures prises. Que la situation ne soit pas satisfaisante, il l'entend, mais il pense que trouver une situation médiane est possible entre 2019 où des efforts ont été faits et 2020 où la situation se péjore. Il ne veut pas mélanger les deux années.

Un commissaire UDC pensait qu'il serait le seul à s'abstenir (abstention due à des interrogations). Il est évident pour lui qu'une aide sociale doit exister et que des personnes ont besoin de temps et d'accompagnement. Il le conçoit. Par contre, ses questions concernent la complexité du système. Il trouve que la masse salariale est invraisemblable, 50% des prestations délivrées. Il ne comprend pas pourquoi toutes les prestations ont des barèmes différents. Il pense qu'il faut revoir toute cette problématique d'une manière globale. Si d'autres refusent ce PL, il refusera aussi.

Une commissaire PDC indique que son parti est sensible à tout ce qui concerne l'accompagnement de ces situations. Le PDC approuvera ce rapport.

Une commissaire PLR indique que son parti soutiendra ce rapport vu qu'il y avait une stabilisation du nombre de dossiers, une augmentation du nombre de sorties, ce d'autant vu que les collaborateurs sont arrivés en septembre. Elle trouve cela positif.

Un commissaire PDC ajoute que son parti avait refusé les rapports de gestions de 2017 et 2018 avec des remarques sur le fonctionnement. Il avait trouvé que la direction de l'HG avait fait un effort de discussion. Il a eu l'impression qu'il y a une ouverture dans le changement de fonctionnement de l'HG. Il ne pense pas que ce soit un problème de moyens, mais de fonctionnement. Il déplore le fait que le discours des syndicats soit toujours négatif. Il craint que cela ne permette pas d'avancer. Il veut trouver des pistes. Il souhaite que tout le monde s'adapte à ses conditions de travail et ses moyens. Il pense vraiment que c'est une question de fonctionnement de l'HG et non de moyens.

Un commissaire S indique que son parti refusera ce PL. Il a entendu la souffrance au travail, les difficultés liées au nombre de dossiers. Il constate que la situation perdure depuis des années. Il trouve qu'il y a un véritable problème de fond (manque de ressources notamment). Il indique que le PL n'en fait pas écho. Il souligne la différence entre le PL et la réalité du terrain. Il rappelle ce que demande l'art. 2 de la LIASI. Il a clairement entendu que l'insertion professionnelle et l'accompagnement ne sont pas assurés. Il ne

reste que l'aide financière. Il rappelle qu'il ressort de la loi que les AS doivent accompagner socialement. Il évoque l'augmentation du taux d'absentéisme. Il pense que les vrais enjeux ne sont pas traités (art. 2 LIASI et plan pour prioriser). Il ne veut pas que les collaborateurs aient à sacrifier des personnes.

Le président met aux voix l'ensemble du PL 12757 :

Oui : 8 (2 PDC, 4 PLR, 2 MCG)

Non : 5 (1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Abstentions : 2 (1 Ve, 1 UDC)

Le PL 12757 est accepté.

Projet de loi (12757-A)

approuvant le rapport de gestion de l'Hospice général pour l'année 2019

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève,
vu les articles 58, lettre i, et 60, lettre e, 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 prestations entre l'Etat, soit pour lui le département de la cohésion sociale, et l'Hospice général portant sur l'année 2019 ;
vu le rapport d'activité annuel de l'Hospice général pour l'année 2019,
décrète ce qui suit :

Article unique Rapport de gestion

Le rapport de gestion de l'Hospice général pour l'année 2019 est approuvé.

Date de dépôt : 9 novembre 2020

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Mme Jocelyne Haller

Mesdames et
Messieurs les députés,

Approuver un rapport de gestion, une auto-évaluation ?

Une fois de plus, Mesdames et Messieurs les député.e.s, nous voici confronté.e.s à la demande d’approbation d’un rapport de gestion de l’Hospice général. La rapporteuse de minorité ne réitérera pas ses questionnements sur un examen qui, à ses yeux, n’en est pas véritablement un, sur une position à déterminer sur une problématique où somme toute le Parlement qui doit approuver ce rapport de gestion, est largement partie prenante de cette gestion. Elle a déjà largement expliqué ce point de vue au sujet de ses précédents rapports de commission sur les rapports successifs de gestion de l’Hospice général.

A ses yeux, au sens où il détermine les moyens dont dispose l’institution pour réaliser sa mission, de fait le Grand Conseil est à cet égard juge et partie. Ce qui rend d’autant plus complexe cet exercice d’approbation du rapport de gestion car il devrait admettre que les difficultés objectives auxquelles est confronté l’Hospice général – outre celles liées à des facteurs exogènes – lui sont en grande partie imputables. Chose que jusqu’ici le Grand Conseil s’est toujours répugné à faire.

Et pourtant, il serait temps d’admettre les interactions évidentes entre la diminution de la qualité et de la quantité des prestations de service public en général – de celles de l’Hospice général en particulier – et les politiques budgétaires déployées dans notre canton depuis le milieu des années nonante.

Ainsi donc la rapporteuse de minorité aurait pu reproduire le même rapport que les années précédentes, sauf à considérer que cette fois-ci avec des arguments identiques et globalement une même situation, il s’agit actuellement d’un rapport de minorité au contraire des deux précédents qui se présentaient sous la forme de rapports de majorité.

Au cours de ces travaux, un secteur d'activité oublié

Paradoxalement, le secteur de l'aide aux migrants (AMIG) n'a quasiment pas été abordé lors de l'examen du PL 12757. Hormis peut-être sous l'angle d'une brève mention des requérants d'asile mineurs non accompagnés (RMNA) pour lesquels divers changements importants sont prévus. Quoique selon la perception qu'il faille tirer de contacts extérieurs avec des acteurs du terrain il apparaisse que les améliorations attendues tardent à se mettre en place.

Cela étant, il serait étonnant que la situation des requérants d'asile dans notre canton se soit améliorée et que les difficultés dont ont fait état tant ces derniers que les professionnels appelés à les soutenir et accompagner dans leur parcours aient soudainement disparu.

La rapporteuse n'en dira pas plus au risque d'extrapoler. Ce qui serait hors de propos. Pour le reste il conviendra de s'en remettre au rapport d'activités de l'Hospice général.

En l'état, elle constate que la commission, elle y comprise, a négligé cet aspect des activités de l'Hospice général lors des travaux de la commission. Elle le regrette à posteriori et suggère que ce domaine d'activités soit examiné plus en détail lors de l'examen du rapport de gestion 2020 ou de textes parlementaires ad hoc.

2019, une année qui aurait pu faire la différence

Une subvention extraordinaire, un espoir vite rafraîchi

2019 aurait dû être une année de rupture avec le blocage de la subvention de fonctionnement. Elle aurait dû permettre d'apporter enfin un soulagement à la surcharge de travail endémique du personnel de l'Hospice général grâce au crédit extraordinaire de 7 millions voté par le Parlement lors de l'examen du budget 2019.

Or nous le savons maintenant les engagements que devait rendre possibles ce crédit n'ont été effectifs qu'à partir de septembre 2019, soit après les trois quarts de l'année écoulée. Si les représentantes du personnel auditionnées ont pu dire que cette subvention extraordinaire avait permis un certain allègement – quand bien même tardif – de la charge sur la fin de l'année et au début de la suivante, elles devaient constater malheureusement quelques mois plus tard que l'effet Covid 19 avait annihilé cette ouverture et douché les espoirs du personnel de voir leur surcharge réduite de sorte qu'il puisse réinvestir la tâche d'accompagnement social qui avait dû être reléguée en second plan.

Une fugace baisse de l'augmentation !

Non pas une baisse du nombre de dossiers, mais une inflexion à la baisse de l'augmentation des dossiers pour la deuxième année consécutive (2% en 2018 et 0,6% en 2019), alors que celle-ci n'a cessé de progresser durant les 12 années précédentes en moyenne de 4% par an.

Lors de l'examen de ce rapport de gestion, au vu des incidences économiques et sociales des mesures sanitaires induites par la crise de la Covid 19, une hausse de 9% du nombre de dossiers apparaissait déjà au 31 juillet 2020, alors que des projections laissaient craindre une progression de celle-ci à hauteur, semble-t-il, de l'inquiétant taux 20% au terme de l'année.

A ce propos, il faut rappeler qu'outre l'augmentation des besoins induite par les baisses de revenus ou les pertes d'emplois sans droits à des compensations conjoncturelles ou prévues par les dispositifs de sécurité sociale, les vannes de l'aide sociale ont dû être ouvertes pour prêter assistance à des catégories de personnes qui sans ces circonstances particulières n'auraient pu bénéficier de prestations d'aide : les indépendant.e.s, des personnes au bénéfice d'un permis B ou C au renouvellement duquel un recours à l'aide sociale aurait pu porter préjudice, etc.

Cependant, outre l'aspect alarmant de cette explosion des demandes d'aide sociale consécutive aux effets de la première vague de la pandémie, il faut considérer que l'effet durable des dégâts sur l'économie et l'emploi provoqué par cette dernière s'étendra sur plusieurs années et marquera notablement le marché de l'emploi. Une situation que la deuxième vague qui sévit actuellement viendra encore accentuer.

Une certaine volonté de clarifier les contenus d'intervention

Les représentants de l'institution ont fait état de leur volonté de poursuivre un travail de fond pour renforcer l'accompagnement social des usagers de l'Hospice général. On peut supposer, à leur crédit, que si la crise Covid n'était venue y faire obstacle, de meilleures conditions de travail, une plus grande disponibilité des professionnel.le.s aurait pu leur permettre d'approcher cet objectif. Sachant toutefois que des principes d'interventions peuvent être rapidement mis en échec, mais qu'il est bien plus long, plus compliqué de les relégitimer et de les remettre en application. En effet après avoir dû justifier la mise à l'écart de ces principes d'intervention, leur délégitimation ; il s'avère particulièrement ardu de les réadopter, de les réaffirmer comme support essentiel de l'intervention.

Enfin, il faut porter au bénéfice de l'Hospice général les efforts qu'il a accomplis en matière de développement et de rénovation de son dispositif d'hébergement.

En quelques mots comme en cent, l'Hospice général porte en lui toutes les compétences, tous les outils requis pour développer une véritable politique d'intervention sociale qui ai du sens, qui permette de faire face aux défis sociaux. Mais encore faudrait-il pour qu'il puisse mettre ces ressources en œuvre qu'il dispose des moyens indispensables non seulement pour ce faire, mais encore pour entretenir et voir réanimer ces compétences étouffées, désactivées, par la nécessité de parer au plus pressé.

Un taux d'absence qui devrait interpeller

Depuis près de 25 ans, depuis le début des politiques de rigueur budgétaire, on a pu constater une tendance à la banalisation de l'augmentation des taux d'absence. A tel point qu'aujourd'hui un taux de 5,92%, si l'on se réfère aux indications fournies par le bilan social 2019 de l'Etat et des établissements autonomes, est évoqué comme un taux « ordinaire ». Ceci alors qu'auparavant un taux identique de près de 6% devait être considéré comme un signal d'alarme, révélateur d'une problématique à identifier : tels que des problèmes de gestion du personnel, des conditions de travail de travail dégradées, des tensions internes. Toutes choses qui affectent la santé du personnel autant que la qualité des prestations.

Evoquer un taux donné nécessite encore de tenir compte du fait qu'il agit d'un taux moyen et que de nombreuses variations peuvent intervenir selon les secteurs d'activités. Certains étant plus fortement impactés que d'autres par les facteurs portant atteinte à la santé du personnel.

Une problématique qui ne peut être négligée sachant que les absences sont le plus souvent pas, ou trop peu, ou mal remplacées. Ce qui a pour effet de reporter la charge de travail sur les collaborateurs valides, les accablant ainsi d'une charge excédentaire qui peut venir alors affecter leur santé et activer ainsi « l'effet domino » des absences au poste de travail. Un mécanisme qui confronte de fait les employé.e.s à une double peine : leur surcharge et l'obligation de suppléer à des degrés variables à l'absence de leurs collègues et met leur santé en péril. Là encore la question renvoie aux moyens dont est dotée l'institution pour faire face à sa mission, à sa charge de travail. Une situation qui révèle une fois encore une gestion à courte vue, puisque l'absentéisme coûte non seulement cher, mais qui plus est, il s'autoalimente.

Des moyens, des effectifs pour quoi faire ?

Pour répondre simplement et brièvement : pour dispenser des prestations de qualité à une population en détresse face aux multiples difficultés qui l'accablent.

Pour rappel, jusqu'en 2018, le nombre de dossiers avait augmenté de 115% au cours des 10 années précédentes. Cela sans que la subvention de fonctionnement ait été adaptée en conséquence. En 2019, comme évoqué plus haut, les renforts enfin obtenus n'ont pu être effectifs que sur le dernier trimestre.

Lors de l'examen de ce projet de loi par la commission, un commissaire a établi une comparaison entre l'augmentation du personnel depuis le début des années 2000 de l'Hospice général et les courbes de variations du personnel dans les banques. Il s'étonnait que les banques aient pu drastiquement réduire leur personnel alors que l'Hospice général n'y était pas parvenu, et pire encore aspirait à l'augmenter.

Quelques arguments lui ont été opposés. Il aurait été peut-être plus simple, plus explicite de lui dire tout simplement que par essence le travail social ne peut se pratiquer par le biais d'un « multimat » ou par le télébanking.

Outre le fait que l'on puisse encore débattre de l'opportunité des réductions drastiques de personnel dans les banques. Les usagers des banques apprécieront. Cette distinction entre les politiques de gestion du personnel des banques et d'une institution sociale constitue le centre de la question. Elle touche à l'essence des missions de ces dernières. Mais avant de développer cet aspect de la problématique rappelons que le travail social, selon le code de déontologie d'AvenirSocial, l'association suisse des professionnel.le.s de l'action sociale :

- « Est une contribution de la société à l'attention particulière des personnes et groupes qui, temporairement ou durablement, connaissent des limitations illégitimes dans l'accomplissement de leur vie, ou qui disposent d'un accès insuffisant ou restreint aux ressources sociales.
- Le travail social consiste à inventer, développer et fournir des solutions à des problèmes sociaux.
- Le travail social consiste à empêcher, faire disparaître ou atténuer la détresse des êtres ou groupes humains.
- Le travail social consiste à accompagner, éduquer ou protéger les êtres humains tout en encourageant, garantissant, stabilisant et maintenant leur développement. »

Rappelons encore les propos de la directrice du secteur de l'Action sociale à l'Hospice général, M^{me} Praz Dessimoz, qui indiquait que les ayants-droit aux prestations d'aide sociale sont des personnes présentant des problématiques de chômage, de réinsertion professionnelles, de santé psychique ou physique, des problèmes d'addiction, de logement, des problèmes de couple, d'endettement, etc. Autant de difficultés, de facteurs de détresse qui nécessitent un accompagnement social basé sur l'établissement d'une relation de confiance et l'élaboration d'un projet de reconstruction des capacités de la personne pour affronter ses problèmes ou évoluer dans le dédale des administrations et assurances sociales.

A l'évidence des actes professionnels auquel un « multimat » ou un suivi minimaliste ne pourront, ne devront pas se substituer. Une situation de fait qui exige que tant que la demande sociale augmentera, les moyens d'y faire face devront également être augmentés en conséquence.

A ce stade de son propos la rapporteuse ne peut manquer de rappeler que de nombreuses études en Suisse, et ailleurs, ont démontré que lorsque les travailleurs sociaux présentent une dotation adéquate, correspondant aux standards définis pour leurs secteurs d'activités, les durées de prise en charge diminuent et les taux de réinsertion augmentent de manière significative.

Or, en la matière, l'Hospice général, à son corps défendant, présente un engorgement des dossiers compte tenu d'une part des facteurs exogènes (assèchement du marché de l'emploi, régressions des assurances sociales, etc.) qui font obstacle aux processus de réinsertions de bon nombre d'usagers. Et d'autre part en raison de la situation d'insuffisance des effectifs et de la surcharge qui en découle et entravent les professionnels dans les accompagnements qu'ils tentent de mettre en place. Et donc là encore, il s'avère que comme le dit l'adage : « le bon marché coûte toujours trop cher ». Ainsi, la démonstration est faite que rogner sur les postes de travail produit une augmentation des coûts de prestations et de fonctionnement.

On ne peut donc que s'inquiéter des propos de la directrice de l'Action sociale à l'Hospice général qui indiquait que les renforts rendus possibles par le crédit extraordinaire de 7 millions en 2019 devraient apporter un soulagement, mais ne seront pas suffisants pour permettre un réinvestissement massif dans les tâches d'accompagnement. Un soulagement dont on connaît aujourd'hui la volatilité. Une inquiétude à laquelle vient s'ajouter le fait que l'Hospice ne s'est autorisé qu'à demander 26 nouveaux postes pour l'exercice 2021. Une demande qui ne sera apparemment pas soutenue par son département de tutelle.

Pour un suivi social digne de ce nom.

Aujourd'hui, les professionnel.le.s de l'action sociale sont soumis à des contraintes de disponibilités, de charge de travail qui les amènent à devoir opérer des choix cornéliens.

Comme nous l'avait indiqué le Directeur général de l'Hospice général, M. Girod, il y a près de 3 ans, l'espacement des rendez-vous à tous les 3 mois pour les usagers qui théoriquement ne nécessitaient pas un accompagnement social, ne relevait pas d'un concept d'intervention auquel l'institution adhérait, mais d'une nécessaire adaptation de l'intervention en fonction des moyens du bord.

A ce stade reviennent pour la rapporteuse toujours les mêmes interrogations : que font dans une institution sociale des personnes qui ne nécessitent pas une intervention sociale ? A force d'exclusion, d'absence de perspectives, des personnes qui n'auraient pas eu de difficultés majeures, outre un déficit de ressources financières, ne finissent-elles pas par développer d'autres fragilités qui conduisent à nécessiter une intervention de soutien social ? Ces questions ne sont pas anodines. Elles devraient ouvrir une indispensable réflexion sur une autre réponse que la société devrait donner à celles et ceux que le système exclut.

Aujourd'hui, la majeure partie des usagers de l'Hospice général sont suivis à raison de rendez-vous trimestriels. Ce qui pose la question essentielle de comment construire une relation d'aide, de confiance en rencontrant les usagers 4 fois l'an ? Comment mettre en place un suivi, être suffisamment réactif pour aider des personnes lorsqu'elles sont confrontées à des difficultés ? Comment identifier leurs moments de découragement, de dépression lorsque l'on ne les rencontre qu'une fois par trimestre ?

Ce mode de suivi à distance n'a que peu à voir avec un suivi social conforme aux fondamentaux du travail social. Les travailleur.euse.s sociaux.ales déplore le peu de temps dont il.elle.s disposent pour accompagner leurs consultants. Il.elle.s constatent que ce n'est pas parce qu'il.elle.s ont moins de temps à disposition que les personnes nécessitent moins d'accompagnement. Au contraire plus l'intervention est tardive plus les besoins de réparation augmentent. Il.elle.s constatent qu'espacer les rendez-vous ne permet pas aux professionnel.le.s d'appréhender la situation réelle d'un usager. L'assistant.e social.e ne peut pas avoir une vision d'ensemble, ce qui fausse l'élaboration de stratégies d'intervention.

Les professionnel.le.s regrettent de devoir constamment prioriser leurs interventions par ordre d'urgence. De nombreuses réponses ou démarches sont différées. Il.elle.s *« déplorent le fait que le temps accordé aux*

bénéficiaires soit réduit au strict nécessaire voire uniquement au versement de la prestation financière, que la prévention et l'accompagnement social soient quasiment abandonnés, que l'aspect collectif n'existe plus, que les usagers soient réorientés sur les entités privées (ndlr : elles-mêmes déjà submergées) soumises à des barrières contraignantes. »

Ce qui est décrit-là s'apparente plutôt à une gestion administrative des problématiques sociales qu'au développement d'une réelle politique d'action sociale. Preuve en est, malheureusement, que les évaluations mensuelles des situations prévues par la réglementation ne peuvent s'effectuer dans de trop nombreux cas. Celles-ci sont remplacées par des évaluations trimestrielles, qui donnent lieu à postériori à des corrections, soit en faveur ou en défaveur de l'utilisateur.

Or, pour des personnes qui perçoivent des prestations de minimum vital, voir leur situation financière faire l'objet de corrections rétroactives place celles-ci en difficulté quel que soit le cas de figure. A savoir, soit, la personne aurait trop perçu et elle devrait, sur son minimum vital, rembourser les sommes qui lui ont été délibérément versées en prenant un risque d'inexactitude, soit elle aurait été tout aussi délibérément lésée en recevant des prestations inférieures à ce que la loi prescrit. Tout cela simplement car les professionnel.le.s ne peuvent pas plus procéder à des évaluations financières mensuelles que de faire à tout le moins des bilans sociaux mensuels.

Ainsi les professionnel.le.s qui se rendent compte de l'ampleur des besoins des usager.ère. s en sont réduits à devoir choisir auprès de quelle personne ils.elles vont mettre la priorité pour aider celles-ci à faire face à ses difficultés. Une sélection douloureuse qui les place dans des postures déontologiques en rupture avec les valeurs du travail social et principes institutionnels. Ce à quoi s'ajoute leur frustration de ne pouvoir lutter efficacement contre la fracture sociale et de voir les problématiques sociales de leurs consultants s'amplifier plutôt que de se résoudre.

Parler vrai ou politiquement correct ?

Au terme des travaux de la commission sur le projet de loi 12 757 approuvant le rapport de gestion de l'Hospice général, un commissaire a fait état de son sentiment que la problématique qui se poserait à l'Hospice général serait un problème de fonctionnement et non de moyens.

Pour la rapporteuse, il est possible de présenter des problèmes de fonctionnement quand bien même les ressources de l'institution seraient adaptées à ses besoins. En revanche, elle ne peut concevoir que des déficits

de ressources ne finissent pas par poser d'importants problèmes de fonctionnement. En l'occurrence, tant le personnel que la hiérarchie ont fait le constat d'un déficit de ressources qui affectait et entravait l'intervention auprès des usagers. Elle s'étonne donc que ce commissaire puisse procéder à cette distinction.

Ce dernier faisait par ailleurs état d'avis plus positifs recueillis auprès de collaborateurs de l'Hospice général dans le cadre d'une démarche de communication organisée par l'Hospice général. Il en venait par conséquent à mettre en cause ce qu'il qualifiait de vision trop pessimiste des représentantes du personnel. Il omettait ce faisant de prendre en considération le fait que parler-vrai et opération de communication ne se situent généralement pas dans la même veine. Il ne considérait pas le risque que prennent le plus souvent les représentant.e.s du personnel pour dire la réalité du terrain. Il sous-estimait qu'il.elle.s ont une vue plus large du terrain et des réalités institutionnelles que leurs collègues.

Patte blanche

Une fois de plus la rapporteuse devra attester de sa bienveillance envers l'Hospice général, ou plutôt selon ce que d'aucuns se plaisent à lui imputer, de sa non-hostilité à l'égard de ce dernier. Alors oui, elle le rappelle. La critique exprimée au travers du présent rapport de minorité ne vise pas à mettre en cause l'Hospice général. Elle incrimine l'absence de moyens suffisants qui lui est imposée de longue date et qui a fini par altérer ses modes d'intervention. Elle vise à éviter la banalisation de la perte de qualité induite par les mutations de ses pratiques professionnelles. Elle entend mettre en lumière les conséquences des économies mal conçues qui sont imposées aux services publics dans notre canton en général et à l'Hospice général en particulier.

Cela étant, incriminer les politiques d'austérité et leurs avatars ne dispense pas l'Hospice général de poursuivre ses efforts pour redosser sa fonction d'institution d'action sociale au sens plein du terme, et non à hauteur des moyens que l'on ne lui attribue plus de longue date.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les députés, la minorité de la commission des affaires sociales vous invite à refuser le rapport de gestion 2019 de l'Hospice général.