

Date de dépôt : 24 février 2020

Rapport

de la commission des affaires sociales chargée d'étudier la proposition de motion de M^{mes} et MM. Marko Bandler, Jean-Charles Rielle, Marion Sobanek, Thomas Wenger, Salima Moyard, Lydia Schneider Hausser, Caroline Marti, Christian Frey, Salika Wenger, Jocelyne Haller, Magali Orsini, Emilie Flamand-Lew, Frédérique Perler, Mathias Buschbeck, Boris Calame, Romain de Sainte Marie, Guillaume Käser, Delphine Klopfenstein Broggin, François Lefort, Yves de Matteis, Esther Hartmann pour une mise en œuvre immédiate de la loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (LCSMU) (A 2 70)

Rapport de M^{me} Véronique Kämpfen

Mesdames et
Messieurs les députés,

La commission des affaires sociales a étudié la motion M 2454 lors de ses séances du 21 janvier et du 4 février 2020 sous la présidence de M^{me} Jocelyne Haller. Les procès-verbaux ont été tenus par M^{me} Camille Zen-Ruffinen que je remercie pour son travail.

Ont assisté aux séances de commission M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat DCS, M. Hossam Adly, secrétaire général adjoint DCS, et M^{me} Nadia Salama, secrétaire scientifique SGGC.

Introduction

La motion 2454 ne possède qu'une seule invite « mettre en œuvre sans délai la loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (A 2 70) ». La loi à laquelle elle fait référence avait été adoptée par le Grand Conseil le 19 avril 2012 et la loi relative à la politique de cohésion sociale en

milieu urbain (LCSMU, A 2 70) ainsi que son règlement d'application sont entrés en vigueur le 27 mars 2013.

Sur le plan opérationnel, la LCSMU prévoit une collaboration active entre le canton et les communes éligibles (art. 3). A l'article 6, il est précisé que cette collaboration est formalisée par la signature de conventions entre les parties définissant « le territoire concerné, les objectifs poursuivis, le programme d'actions, les projets, les modalités de mise en œuvre, les délais ainsi que les ressources allouées par chacune des parties ». Au moment du dépôt de la motion 2454, le 27 février 2018, aucune des conventions n'avait été signée et aucune commune n'avait été approchée pour la mise en œuvre de la loi. En substance, le Conseil d'Etat n'a pas fait appliquer la loi. La motion demande que ce soit le cas.

Séance du 21 janvier 2020

Point de situation du DCS et présentation des résultats du Centre d'analyse territoriale des inégalités à Genève (Cati-GE)¹ par M. Giovanni Ferro-Luzzi, directeur de l'Institut de recherche appliquée en économie et gestion (Ireg)

Point de situation du DCS

En préambule, M. Adly rappelle que la loi sur la cohésion sociale en milieu urbain (LCSMU) a été adoptée en 2012 et qu'elle n'a pas été mise en œuvre depuis son entrée en vigueur, raison pour laquelle la motion de commission a été déposée. Lors de son dépôt en 2018, six ans s'étaient écoulés depuis l'entrée en vigueur de la LCSMU. Cette loi part du principe qu'il existe des inégalités à Genève. Dans ces poches de précarité, il est nécessaire de développer une action publique spécifique pour donner à chacun les mêmes opportunités scolaires, sanitaires et sociales. Il indique que cette motion a d'abord été transmise à la commission législative, car la motion demandait simplement l'application de la loi sans appeler à des retouches de fond. Les commissaires n'ont pas pu se prononcer sur l'application de la loi, une loi devant, constitutionnellement, être appliquée. Sur le fond, la commission législative ne s'estimait pas compétente et a voté son transfert à la commission des affaires sociales.

¹ « Analyse des inégalités dans le canton de Genève, dans le cadre de la politique de cohésion sociale en milieu urbain », du 15 janvier 2020 :

<https://www.ge.ch/document/rapport-2020-du-centre-analyse-territoriale-inegalites-geneve-cati-ge>

Concernant la position du département sur la motion, M. Adly a indiqué que, dès le début de la législature actuelle, le conseiller d'Etat en charge a annoncé vouloir mettre en œuvre de manière concrète la LCSMU et a défini une stratégie dont le mandat du Cati-Ge fait partie. Pour relancer l'application de la loi, il fallait cependant commencer par mettre à jour les résultats du Cati-Ge. Il existe désormais trois rapports (2011, 2014 et 2019), le dernier constituant une étape, car il permet d'avoir un recul d'une décennie sur l'ensemble du territoire du canton selon les mêmes indicateurs de précarité et donc de mesurer véritablement son évolution. Sur cette base, il est possible d'entreprendre un dialogue avec les neuf à onze communes concernées qui méritent de développer des actions spécifiques au regard de la LCSMU.

Il affirme que la position du département sur la motion est d'indiquer que la loi est en cours d'application, que le Conseil d'Etat a déjà été interpellé par le département de la cohésion sociale avec une proposition de méthodologie et de mise en œuvre. Le Conseil d'Etat a répondu favorablement à cette proposition. Depuis le 15 janvier, un plan d'action est mis en marche.

Un député PLR, qui avait participé aux travaux de la loi, se souvient qu'elle reposait sur des principes de collaborations entre les départements et les communes concernées. Il remarque que le rapport du Cati-GE ne va que confirmer ce qui avait déjà été constaté à l'époque. A son sens, c'est un exemple frappant de l'inefficience de l'Etat genevois. Il veut connaître l'utilité d'avoir un nouveau rapport du Cati-Ge et savoir pourquoi cette loi n'a pas été appliquée.

M. Adly répond qu'une double analyse est nécessaire. Dans un premier temps, l'analyse a porté sur la raison pour laquelle la loi n'avait pas été appliquée et, sur la base des résultats de cette analyse, il a été décidé de mandater à nouveau le Cati-GE. Ensuite, la loi n'a pas été appliquée en raison de différentes problématiques. En 2015, au moment de la modification de la loi sur les commissions officielles, les deux organes de mise en œuvre, soit le comité de pilotage et le conseil de coordination, ont été supprimés. La loi a été vidée de sa substance au moment de cette modification. De plus, le portage de cette loi avait été attribué au service du développement durable avec la responsabilité de sa mise en œuvre ; cette loi n'ayant cependant pas pour vocation le développement durable au sens défini, ce service n'a jamais eu les compétences ni les outils pour sa réalisation. M. Adly observe que le rapport du Cati-Ge n'est, en aucun cas, une solution, mais simplement un constat. Ce qui n'a pas été fait dans la dernière législature est ce travail de transversalité qui est aujourd'hui entrepris. Les différents départements concernés ont répondu favorablement à la proposition de la mise en œuvre

transversale. Le Cati-Ge s'appuie sur des indicateurs qui concernent essentiellement des prestations sociales individuelles comme l'allocation de logement et le taux de chômage. Or, la loi sur la cohésion sociale de 2020 prétend ne pas intervenir sur les situations individuelles, mais sur le territoire. C'est donc une action communautaire et collective.

Présentation du rapport du Cati-Ge

M. Ferro-Luzzi informe que ce rapport a été présenté à la presse la semaine précédente. Il rappelle que le but de la politique de cohésion sociale en milieu urbain est de réduire les inégalités dans un territoire donné. Contrairement à beaucoup de collectivités publiques, elle agit sur des territoires et non sur des ménages. Il explique que le Cati-Ge a vu le jour depuis presque dix ans. L'action sur un territoire a pour conséquence que certaines personnes ne sont ni concernées ni intéressées par la politique en question. Ce type de politique est néanmoins complémentaire à toutes les politiques de redistribution. C'est une manière d'agir quand persiste un manque de cohésion sociale, de mixité et un mal-être sur un territoire, malgré les mesures déjà mises en place.

Les inégalités peuvent être calculées sur différentes dimensions comme l'éducation, la culture et l'environnement urbain, la formation, la population, la démographie, le logement, la mobilité, l'emploi, le chômage, la sécurité, la criminalité, la santé, etc. C'est le point de vue large qu'adopte le Cati-Ge. Les mêmes indicateurs que pour les premiers rapports ont été retenus.

Au niveau de la méthodologie, tous les sous-secteurs des communes sont classés par ordre croissant de précarité. Les communes sont affectées très différemment en fonction des mouvements de population.

Pour le premier indicateur, le revenu annuel brut médian, c'est dans la couronne suburbaine (qui entoure la ville de Genève) que les revenus sont les plus élevés. M. Ferro-Luzzi remarque que certains sous-secteurs peuvent très vite être affectés par la présence d'un EMS, par exemple, qui induit une concentration de personnes à faible revenu. Il note qu'il y a toujours un décalage entre les données et les rapports et que les revenus ne peuvent pas être comparés de manière satisfaisante, l'office cantonal de la statistique ayant changé de définition entre 2014 et 2020.

Il tient à préciser que ces données sur le revenu sont fondées sur le bénéfice réel et donc sur les ménages imposés au barème ordinaire, ce qui exclut tous les permis B, N et internationaux. Ceci peut entraîner une sous-estimation ou au contraire une surestimation de certains revenus médians des sous-secteurs. Concernant l'éducation, il explique qu'il est intéressant de noter un certain schisme entre la rive gauche et la rive droite

sur la part d'enfants scolarisés dans le privé. Il précise que c'est une information complémentaire, ce n'est pas un indicateur, mais cela montre une tendance.

Une des premières politiques à avoir agi sur le territoire plutôt que sur le ménage est le réseau d'éducation supplémentaire qui donne des moyens aux écoles qui ont une population élevée d'élèves dont les parents viennent de catégories socio-économiques modestes ou défavorisées. M. Ferro-Luzzi relève que les différences dans la scolarité restent notables malgré les moyens engagés.

Concernant les chômeurs, une baisse conjoncturelle du taux de chômage après la crise de 2011 est à souligner. Il en va de même des subsides sociaux. Ceux-ci sont à comprendre comme des prestations sociales au sens large, selon les définitions de l'office des statistiques. La commune de Dardagny est un cas frappant, avec un doublement de la part des subsides. Un constat similaire peut être fait pour Avully et Chancy, ce qui est probablement dû à la favorisation de logements sociaux dans ces communes.

M. Ferro-Luzzi indique que si on regarde l'ensemble des six indicateurs et qu'on les cumule, on remarque une certaine constance et que certaines communes sont touchées par les six indicateurs (Meyrin, Vernier, Onex, Chêne-Bourg et Lancy). Au niveau des sous-secteurs, les Vernets sont également touchés par six critères, soit faisant partie des territoires les plus affectés par la précarité.

Cette année, l'indicateur du service santé jeunesse a pu être collecté, notamment celui se rapportant aux enfants qui ont des besoins de soins dentaires. C'est un indicateur très parlant, car il est possible de faire des politiques à ce sujet. M. Ferro-Luzzi remarque qu'il faut agir au niveau du quartier, notamment en matière de politiques de prévention.

Une certaine stabilité dans les résultats peut être notée, avec tout de même l'apparition des certaines communes dans les résultats. Cela ne signifie pas que les changements sont conséquents. Pour le Cati-Ge, la prochaine étape est de pouvoir compléter ces données avec de nouveaux indicateurs, par exemple un indicateur de performance sur la scolarité des élèves pour mesurer la formation. Il peut y avoir des cercles vicieux ou vertueux à l'échelle du quartier qu'il est important de prendre en compte.

Un député PLR demande ce qui a changé dans les domaines urbains et si l'apparition de Airbnb met en exergue des causes de gentrification des quartiers populaires. Il demande s'il est possible de déceler ce phénomène dans les statistiques. M. Ferro-Luzzi répond qu'ils ne l'ont pas fait. Il pense que Airbnb doit pouvoir fournir des données sur les villes, mais qu'il ne les a

pas. Il présume que ce sont les quartiers proches de la gare et du centre-ville qui sont le plus touchés. Il concède que c'est une information pertinente, mais qu'ensuite il faudra savoir répondre à cette question si elle est traitée. Il indique que pour tout ce qui est de la nouvelle économie, il y a un décalage entre l'appareil législatif et la pratique. Le député PLR demande si la population étudiante, en situation précaire temporaire et surtout située au centre-ville, a été prise en compte. Par rapport aux communes, il s'interroge sur le fait que certaines ont des zones industrielles avec une taxe professionnelle très élevée. Il veut savoir si on tient compte des personnes morales dans les chiffres.

M. Ferro-Luzzi explique que cela ressort des moyens de la commune. L'étude du Cati-Ge considère les ménages. Concernant les étudiants, l'office cantonal de la statistique a corrigé ce défaut par de nouvelles définitions, notamment le fait de ne prendre en compte que des couples mariés.

Un député PDC demande si les données sur l'obésité seront intégrées. M. Ferro-Luzzi répond qu'ils sont en train de faire une convention de partenariat avec le département de la santé. Il espère que cela se fera prochainement. Le député PDC relève que dans certaines communes, souvent c'est parce qu'il y a des EMS qui ont été construits, une aide sociale plus substantielle a été allouée. Il aimerait savoir si ces éléments sont pris en compte dans les données. M. Ferro-Luzzi explique qu'il faut demander à l'office cantonal de la statistique de le faire, mais que cet office ne porte pas de jugement sur les données et n'en fait pas l'analyse. Il faudrait leur demander une tâche spéciale.

Une députée socialiste a pris bonne note que les données ne comprennent pas les étudiants ni les couples mariés. Elle demande si les ménages monoparentaux sont compris. M. Ferro-Luzzi répond que les ménages monoparentaux, les permis B et L ne sont pas compris dans les données. Il concède que ce sont de très mauvaises données mais que ce sont celles qui leur sont fournies et qu'ils doivent élaborer le rapport à partir de ce qu'ils ont. Idéalement, il faudrait pouvoir prendre en compte l'impôt à la source. L'office cantonal de la statistique travaille sur cette question ; il a sorti un fascicule (en août 2019) sur les inégalités de revenu à Genève au niveau des ménages. Il explique que cela leur permet de faire des mesures de revenus équivalents, ce qui corrige les revenus en fonction de la taille de la famille. Le député socialiste demande comment sont élaborées les statistiques par rapport aux personnes en EMS. Elles sont prises en compte, mais M. Ferro-Luzzi ne sait pas si, pour que cela entre dans le champ des données, les deux personnes mariées doivent vivre à l'EMS ou si elles peuvent être mariées et vivre dans des communes différentes. La députée socialiste

demande ce qu'est le secret statistique. M. Ferro-Luzzi explique que l'office cantonal de la statistique est contraint par la loi de faire en sorte que les personnes ne soient pas identifiables par les données.

Le conseiller d'Etat M. Apothéloz remercie M. Ferro-Luzzi pour le travail réalisé. Les données sont intéressantes pour le département, pour le Conseil d'Etat et pour le canton, car elles permettent d'identifier les poches de précarité où des mesures sont à prendre. Il ajoute qu'il faut travailler autour de la question d'égalité des opportunités et offrir un maximum de possibilités, ce qui a déjà été fait un niveau du réseau d'enseignement prioritaire. Il faut renforcer ces moyens. Un autre intérêt du rapport est d'être un outil à la décision, en tout cas à l'élaboration de politiques publiques communales. Les magistrats communaux ont une très bonne connaissance du territoire, mais elle est intuitive et en lien avec l'histoire du territoire. Le fait de pouvoir obtenir des données permet au conseil communal d'en prendre connaissance et de mieux agir. C'est un excellent outil pour dialoguer avec les autorités et pour mettre en place des mesures. Des projets pilotes sont menés avec trois territoires pour tester la politique de cohésion sociale en milieu urbain et la transversalité interdépartementale nécessaire. La collaboration interdépartementale est facile à décréter, mais elle est beaucoup plus complexe à mettre en œuvre, selon le conseiller d'Etat. C'est la raison pour laquelle il a été décidé de partir de projets convenus avec les départements et les communes concernés, afin de regarder très concrètement ce qui peut être fait. M. Apothéloz indique que, par exemple, les deux mois de vacances d'été peuvent être un frein à la reprise pour certains élèves, le DCS et le DIP ont donc un intérêt commun à travailler sur ce point. Tout comme les questions de santé doivent être travaillées avec les HUG. M. Apothéloz indique qu'il a besoin de ce rapport pour pouvoir entrer en contact avec les communes concernées, leur proposer des projets réalisables sur une période courte de deux à trois ans. Fort de ces enrichissements, il proposera ensuite au Conseil d'Etat et au Parlement des changements de la loi qui soient proches de la réalité.

Concernant les moyens, il indique que, dans le projet pilote, il n'a pas l'intention de demander des fonds supplémentaires. Il préfère orienter de manière prioritaire les différents budgets actuels sur ces projets, susciter l'apport des communes et des fondations externes qui soutiendraient des projets spécifiques. Il tient à ce que les trois territoires concernés fassent l'objet d'une évaluation des projets proposés, pour pouvoir en tirer des enseignements qui l'aideront non seulement dans le cadre de l'élaboration de la réponse législative mais aussi pour les projets suivants.

Une députée Verte veut savoir si le département va présenter les projets concernés de manière plus concrète à la commission. M. Apothéloz explique que les projets ne sont pas complètement formés, souhaitant les mettre sur pied en impliquant les communes concernées pour mobiliser les quartiers. La députée Verte demande s'il y aura un calendrier qui garantit à la commission la concrétisation de ces projets. M. Apothéloz propose de faire un point annuellement sur l'évolution de ces projets. Il ajoute que, comme il souhaite, à terme, modifier la loi, c'est tout à son intérêt de procéder comme tel. M. Adly précise qu'en amont de la finalisation du rapport du Cati-Ge, le DCS a sollicité les départements et, au titre de leurs politiques publiques, les a interrogés sur leurs projets et besoins. Il indique qu'actuellement ils ont des axes thématiques qui pourront ouvrir le dialogue avec les communes.

Un député PLR revient sur le réseau d'enseignement prioritaire. Il a l'impression qu'il y a une amélioration et aimerait savoir si, dans les trois projets, il y en aura un comportant un volet éducatif. M. Apothéloz répond que l'objectif n'est pas de réformer les réseaux d'enseignement prioritaire par la politique de cohésion sociale en milieu urbain. Il rappelle que le DCS n'est pas chargé de l'instruction publique. En revanche, ce qui tourne autour de l'école et ce qui permet aux élèves d'avoir de meilleures conditions d'apprentissage sont des sujets qui les intéressent.

Un député PDC remarque que l'étude de 2014 montre les mêmes résultats que celle de 2019. Il dénonce le fait que cinq à six ans ont déjà été perdus. Il demande pourquoi il y a un manque de volonté politique d'appliquer cette loi. M. Apothéloz ne peut que constater que la loi n'a pas été mise en œuvre et regretter d'avoir perdu ces années. Il confirme la motivation du Conseil d'Etat d'agir en la matière aujourd'hui. Il y a des territoires prioritaires et aussi des territoires où il faut faire de la prévention. Il prend l'exemple du quartier des Adrets qui est considéré comme prioritaire, car beaucoup d'éléments laissent à penser que des besoins vont y apparaître. Il affirme qu'il prendra également rendez-vous avec l'exécutif de la commune de Chancy qui a trois critères remplis sur six, ce qui n'était pas le cas dans les précédents rapports. Il aimerait pouvoir aborder au moins un des trois projets sous l'angle de la prévention.

Séance du 4 février 2020

La présidente rappelle le délai de traitement au 22 mars 2020. Elle propose à la commission de se prononcer sur cette motion.

Un député PDC relève que le DCS mène une réflexion et va mettre des mesures en place. A ses yeux, ce que demande l'invite de la motion est réalisé. Il juge inutile de renvoyer la motion au Conseil d'Etat.

Un député socialiste indique que son groupe votera la motion. Malgré la réactivation de la loi, elle n'a pas été appliquée pendant longtemps. Il lui semble important d'en prendre acte et de renforcer la politique publique.

Une députée Verte indique que son groupe votera la motion. Elle remarque que la motion a précédé le rapport du Cati-Ge. Elle souligne l'endormissement des travaux autour de cette cohésion sociale et juge essentiel de soutenir le travail effectué. Il faut marquer le soutien envers le Conseil d'Etat sur cet objet.

Un député PLR rappelle avoir été le rapporteur de minorité du PL de l'époque et avoir été dubitatif sur sa mise en application, doutes qui ont été confirmés. Une loi votée, comme c'est le cas en l'espèce, doit être appliquée. En conséquence, le groupe PLR votera la motion.

Le groupe EAG soutient également la motion, car elle a été déposée avant la prise de fonction du conseiller d'Etat actuel, à une époque où la loi n'était pas appliquée. Il est important de réitérer l'intention de mise en œuvre.

Le groupe MCG décide de s'abstenir, ne voyant pas l'intérêt de voter une motion concernant un travail déjà entamé.

La présidente met aux voix la motion 2454 et son renvoi au Conseil d'Etat :

Oui :	9 (1 EAG, 3 S, 2 Ve, 3 PLR)
Non :	2 (2 PDC)
Abstentions :	4 (1 PLR, 1 UDC, 2 MCG)

La motion est acceptée et renvoyée au Conseil d'Etat.

Conclusion

La Constitution demandant que les lois votées soient appliquées, la motion est acceptée par la majorité de la commission des affaires sociales.

Proposition de motion

(2454-A)

pour une mise en œuvre immédiate de la loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (LCSMU) (A 2 70)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève
considérant :

- le nombre de dossiers traités par l’Hospice général (avec suivi financier au titre de la loi sur l’insertion et l’aide sociale individuelle – LIASI) qui, entre 2008 et 2016, est passé de 6882 à 12 520, ce qui représente 20 425 personnes dépendantes de l’aide sociale à Genève ;
- le « *Rapport sur la pauvreté dans le canton de Genève* » (août 2016) du Conseil d’Etat, qui montre que plus de 63 000 personnes touchent des prestations sociales dans notre canton (13,6% de la population) ;
- le rapport 2014 du Centre d’analyse territoriale des inégalités (CATI-GE), qui fait apparaître une évolution particulièrement inquiétante des inégalités sur le plan territorial, par rapport aux chiffres contenus dans le précédent rapport daté de 2011 ;
- la réponse du Conseil d’Etat à la question écrite urgente 591 du 8 mars 2017, qui démontre que celui-ci ne souhaite pas appliquer la loi, comme le lui impose pourtant la constitution genevoise (art. 109, al. 4),

invite le Conseil d’Etat

à mettre en œuvre sans délai la loi relative à la politique de cohésion sociale en milieu urbain (A 2 70).