

Projet présenté par le Conseil d'Etat

Date de dépôt : 5 juin 2019

Projet de loi

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.

Certifié conforme

La chancelière d'Etat : Michèle RIGHETTI

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames et
Messieurs les Députés,

Le projet de loi qui vous est présenté vise à approuver le rapport de gestion de l'Hospice général pour l'année 2018.

Aide sociale – politique publique C01

En dix ans, le nombre de dossiers à l'aide sociale a passé de 6 800 (16 800 personnes) fin 2008 à 13 300 (24 600 personnes) fin 2018, soit une augmentation de 95%.

La population genevoise se composait de 450 000 résidents en 2008 contre 500 000 en 2018 (+11%). Le taux d'aide sociale au sens strict (i.e. les résidents genevois ayants-droit LIASI) a donc passé de 3,5% à 5,9% (6% estimé en 2018) sur la même période (+70%).

		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Taux d'aide sociale au sens strict (avec «AP+7»)	CH	2.9	3.0	3.0	3.0	3.1	3.2	3.2	3.2	3.3	3.3	
	GE	3.5	3.7	3.7	4.0	5.3*	5.4	5.4	5.5	5.7	5.9	6.0 estimé

Ces chiffres sont éloquentes et montrent la précarisation de la population du canton.

De la crise financière de 2008-2009 à la période florissante de 2016-2018, le nombre de personnes ayant recours à l'aide sociale a été en hausse constante avec un doublement du nombre de bénéficiaires durant cette période. Une évolution impactée autant par les réformes successives du système d'aide sociale suisse et qui ont constitué autant de reports de coûts de la Confédération vers les cantons (réformes LACI, LAI, LASi), que par les mutations du marché du travail au fil de ces années : disparition des emplois peu qualifiés, inadéquation grandissante entre compétences recherchées et profils de personnes à l'aide sociale, emplois précaires (sur appel, contrats ne garantissant aucune heure ouvrée), multiplication de petits jobs qui ne donnent pas droit au chômage, etc.

Néanmoins, on constate que la hausse des dossiers financiers s'infléchit de moitié en 2018 pour se monter à 2%, contre plus de 4% les années précédentes. Une évolution qui est autant due à la progression des sorties de l'aide sociale (+3%) qu'au fléchissement des entrées (-4%) et qui reste à confirmer dans les mois à venir.

Les sorties de l'aide sociale augmentent donc de 3% et sont de plus en plus liées à l'acquisition d'un revenu : près de 40% des sorties se font pour cette raison, ce qui conforte l'Hospice général (ci-après : l'HG) dans la priorité qu'il donne à la réinsertion professionnelle de ses usagers.

Cependant, force est de constater que l'aide sociale est, elle aussi, à deux vitesses : si le rythme des sorties s'accélère pour les personnes jeunes, il ralentit avec l'âge du bénéficiaire, rallongeant de facto la durée de l'aide. En outre, l'enjeu ne consiste pas uniquement à augmenter les sorties par une reprise d'emploi mais aussi à les pérenniser; en effet un tiers d'entre elles se soldent encore par un retour à l'aide sociale dans les 5 ans.

Autant de constats qui incitent l'HG à élaborer un accompagnement social adapté aux besoins et aux problématiques spécifiques de chaque bénéficiaire. Agissant dans un environnement qui évolue sans cesse, l'HG doit en effet faire évoluer ses pratiques. L'objectif consiste donc à passer d'un accompagnement « normé », procédural et administratif, très « aidant » (*care giver*), à un accompagnement social adapté aux besoins évolutifs de chaque usager : anamnèse, détermination des moyens à déployer, activation des ressources usager, etc. dans lequel ce dernier est davantage acteur de sa destinée.

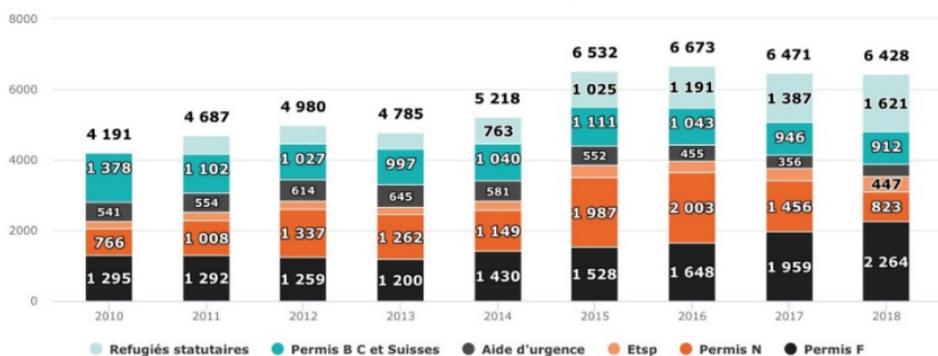
L'HG a également entrepris de réviser ses pratiques dans les domaines de l'accueil et de l'insertion/intégration. Depuis mi-2018, les conseillers en réinsertion professionnelle (CRP) du service de réinsertion professionnelle (SRP) se rendent dans les centres d'action sociale (CAS) afin d'étudier les dossiers avec les assistants sociaux et de décider ensemble du suivi le plus adapté.

L'institution a également décloisonné ses processus et poursuivi la mutualisation de certaines compétences en son sein afin d'en faire bénéficier les usagers indépendamment de leur statut. C'est par exemple le cas au sein du pôle immobilier, ce qui a permis de commencer à loger des usagers de l'aide sociale dans les centres d'hébergement collectif de l'aide aux migrants afin d'éviter de les placer à l'hôtel à grands frais. Cela a souvent permis de « resocialiser » ces personnes et de mettre sur pied un suivi social efficace (visant notamment à aider ces usagers à trouver en priorité un bail à leur nom). Autre exemple de mutualisation des compétences : un travail conjoint entre le centre d'animation pour seniors (CAD) et un centre d'action sociale a permis d'organiser une première séance d'information sur les prestations financières des personnes en âge de la retraite, en collaboration avec le service des prestations complémentaires, Pro Senectute et la Ville de Lancy.

Aide aux migrants – politique publique C05

Malgré une diminution des arrivées en provenance des centres fédéraux d'enregistrement et de procédures (CEP), le nombre de personnes suivies par l'aide aux migrants demeure au même niveau de 2017, soit plus de 6 400 personnes. L'augmentation du nombre d'étrangers sans permis (ETSP), ainsi que les regroupements familiaux et l'augmentation du nombre de naissances, qui font suite à l'arrivée massive de requérants d'asile dans les années 2015-16, contribuent à maintenir une forte pression sur le dispositif d'hébergement de l'Hospice général.

Evolution 2010-2018 du nombre de personnes suivies



En 2018, les efforts de l'aide aux migrants se sont portés sur la prise en charge sociale des personnes migrantes avec pour objectif de mettre sur pied un accompagnement adapté aux besoins de chacun, comme pour l'aide sociale.

En effet, les résultats d'une étude de *service design* menée auprès des requérants d'asile en 2017 a montré que le dispositif de prise en charge de l'HG devait faire l'objet d'une actualisation afin d'être moins standardisé (normé, procédural et administratif) et plus individualisé, ceci dans le but d'accélérer le processus d'intégration sociale et professionnelle des migrants.

Pouvoir, dès l'arrivée dans le canton, disposer d'un lieu privatif permettant de « poser ses valises », après les tribulations parfois traumatisantes des parcours migratoires, constitue un impératif pour recouvrer l'énergie nécessaire à l'amorce d'un processus d'intégration.

L'*aggiornamento* du parc d'hébergement de l'HG reste ainsi un enjeu majeur de l'institution : d'une part parce que plusieurs centres collectifs provisoires doivent être fermés et rendus dans les deux ans, et d'autre part

parce que les centres existants sont aujourd'hui vétustes et inadaptés à l'intégration rapide et optimale de leurs résidents.

Avec l'ouverture du centre de Lancy en septembre 2018 et la construction de ceux de Rigot dans le quartier des Nations et de La Seymaz à Thônex, l'institution entend améliorer les conditions de vie des résidents, grâce notamment à des appartements équipés de cuisines et de sanitaires privatifs pour les familles, des espaces communs pour les cours et ateliers, et des espaces enfants afin de permettre aux mamans de se libérer et de suivre des cours de français et autres formations.

Pouvoir tisser des liens et commencer à travailler à l'acquisition de compétences, qui vont ensuite permettre la recherche d'une activité professionnelle, constitue l'autre priorité des migrants dès leur arrivée dans le canton.

En outre, et de plus en plus, des actions d'insertion ou d'intégration sont développées tant pour les populations migrantes que pour les bénéficiaires de l'aide sociale, dans le but de répondre à des problématiques identiques (endettement, santé, hébergement, emploi).

L'HG a aussi développé, en relation étroite avec les communes, un réseau de bénévoles qui œuvrent à établir un lien social avec les résidents des centres collectifs : leçons de langue, aides aux devoirs, sorties culturelles et sportives, mentorats, recherches d'emploi, etc. sont autant d'activités déployées par des volontaires motivés à travers tout le canton, qu'une unité dédiée au sein de l'HG soutient et coordonne.

Au niveau institutionnel

Pour relever les défis mentionnés ci-dessus – augmentation du nombre d'ayants-droit, réorientation de l'accompagnement social de ses usagers afin de permettre une insertion professionnelle plus rapide et plus durable, auxquels s'ajoute la modernisation de ses outils et de ses espaces de travail – l'HG a poursuivi la mise en œuvre de sa stratégie « *Inventer l'Hospice général de demain* », lancée en 2016.

De nombreux projets ont abouti ou sont encore en cours :

- la dématérialisation des dossiers usagers, achevée fin 2018, qui vise à réduire les tâches administratives de peu de valeur ajoutée et à permettre aux collaborateurs de ne plus avoir à s'échanger un dossier physique (délais, pertes, empreinte carbone);
- la mobilité des collaborateurs de l'HG a franchi un pas supplémentaire avec l'adoption, par le Conseil d'administration de l'institution, d'une directive relative au télétravail qui sera mise en œuvre courant 2019;

- plusieurs centres d'action sociale (CAS) ainsi que deux directions (générale et action sociale) ont passé en espaces partagés – engendrant de nouvelles organisations et dynamiques de travail, et accélérant le décloisonnement, parfois au sein même d'unités;
- l'organisation de pôles de compétences (e.g. pôle insertion intégration) et la collaboration désormais plus étroite entre conseillers en réinsertion professionnelle et travailleurs sociaux des CAS permet de raccourcir les délais de prise en charge des bénéficiaires et de mieux définir leur accompagnement. Reste à rapprocher, et mieux intégrer, le service de réinsertion professionnelle et l'unité en charge d'élaborer des mesures de maintien social et d'insertion professionnelle;
- la réflexion, avec les acteurs concernés, autour de l'inscription des séjours pour seniors dans le dispositif genevois des structures intermédiaires et la définition du meilleur mode d'exploitation des maisons de vacances;
- la participation de bénéficiaires de l'aide sociale et de l'aide aux migrants à des événements culturels ou sportifs genevois tels que la fête de la musique, la course de l'escalade, le festival du film et forum international sur les droits humains (fifdh), le festival antigel, etc. – ou l'organisation d'événements par l'HG, comme le *refugee food festival* – constituent autant d'opportunités de rencontres et d'intégration qui contribuent au mieux vivre ensemble;
- l'innovation sociale, enfin, est encouragée avec la création d'un poste dédié ainsi qu'un espace de « co-création » qui offre aux collaborateurs et aux usagers un lieu d'échange d'expériences et de réflexion collective sur les pratiques, un laboratoire pour l'innovation et la modernisation du travail social.

Une nouvelle culture d'entreprise voit peu à peu le jour, qui entend responsabiliser et autonomiser collaborateurs et unités dans l'accomplissement de leurs tâches. L'ambition est d'également insuffler un esprit entrepreneurial au sein de l'institution afin que les solutions aux problèmes des usagers ou internes à l'institution soient recherchées et trouvées aux niveaux adéquats.

Mais de nombreux défis demeurent :

- si les réformes engagées depuis deux ans visent à la simplification des fonctionnements et à un allègement de la charge administrative des collaborateurs, force est de constater qu'il reste à l'institution du chemin à parcourir dans ce domaine;

- la responsabilisation et l'autonomisation des collaborateurs et des unités est en bonne voie mais n'est pas encore de mise partout au sein de l'institution;
- le renforcement des liens entre le tissu économique cantonal et l'HG doit être développé;
- l'accompagnement social adapté aux besoins de chaque usager doit être mis en œuvre;
- enfin, une meilleure collaboration entre administrations et officines publiques relative à l'échange de données des usagers reste un impératif urgent !

Les coûts de fonctionnement de l'HG ont augmenté de 40% en dix ans, alors que le nombre de dossiers a fait un bond de plus de 90% (aide sociale et aide aux migrants confondus). Dans le même temps, la subvention Etat de Genève est restée quasiment identique. L'augmentation des revenus du parc immobilier de rapport, optimisés au cours de la même période, ont partiellement pallié cet écart.

Au défi de repenser l'accompagnement social et l'organisation de l'HG s'ajoute celui de devoir faire face, année après année, à de plus en plus de bénéficiaires. En décembre 2018, le Grand Conseil a voté un budget qui octroie 7 millions de francs supplémentaires au budget de fonctionnement de l'HG en 2019, soit environ 60 EPT.

Les révisions successives, au niveau fédéral, de la LACI, de la LAI et dernièrement de la LASi, ainsi que l'entrée en vigueur, au niveau cantonal, de la LIASI, ont été autant de facteurs qui ont contribué à l'augmentation du nombre de dossiers pris en charge à l'HG.

De plus, l'augmentation du nombre de bénéficiaires, dont le profil-type change année après année, s'accompagne d'une complexification de leurs besoins qui, pour certains, sont à la limite des compétences d'une institution d'action sociale (cas psychologiques par exemple).

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.

Au bénéfice de ces explications, nous vous remercions, Mesdames et Messieurs les Députés, de réserver un bon accueil au présent projet de loi.

Annexes consultables sur internet :

- 1) *Rapport d'activité annuel 2018* –
<https://www.hospicegeneral.ch/fr/rapport-annuel-2018>, disponible depuis le 10 avril 2019
- 2) *Statistiques et indicateurs 2018* –
<https://www.hospicegeneral.ch/fr/rapport-annuel-2018>, disponible depuis le 10 avril 2019

Nota bene: Les annexes sont dématérialisées et ne peuvent être accessibles autrement qu'en tant que liens url. Cette pratique de l'HG fait suite à la volonté du Conseil d'Etat de réduire le nombre de publications et autres divers imprimés au bénéfice de publications électroniques.