

*Date de dépôt: 25 octobre 2004*

*Messagerie*

## **Rapport**

**de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier la proposition de motion de M<sup>mes</sup> et MM. Alexandra Gobet Winiger, Sami Kanaan, Véronique Pürro, Charles Beer, Thierry Apothéoz, Marie-Paule Blanchard-Queloz et Sylvia Leuenberger relative à la création d'une spécification administrative des avances AI, distincte de l'assistance publique cantonale**

### **Rapport de M<sup>me</sup> Marie-Françoise de Tassigny**

Mesdames et  
Messieurs les députés

La Commission des affaires sociales s'est réunie sous la présidence successive de M. Leuenberger (5 fois) de M. Iselin (1 fois) et de M<sup>me</sup> de Tassigny (3 fois) pour traiter de cette motion le 2.09.03, le 09.09.03, le 16.09.03, le 23.09.03, le 30.09.03, le 07.10.03, le 21.10.03, le 04.11.03 et le 11.11.03 en présence de M. le conseiller d'Etat M. Pierre François Unger du DASS, M. Pierre-Antoine Gobet, directeur de cabinet, M. Michel Gönczy, directeur de la DGAS et M. Levrat, de la DGAS.

## **Audition de M<sup>me</sup> Véronique Pürro**

M<sup>me</sup> Pürro commente la démarche de cette motion. Cette dernière relève principalement les retards de traitement des dossiers de l'OCAI à ce jour. Certaines personnes ont attendu très longtemps la réponse à leur requête, par exemple jusqu'à quatre ans et demi pour l'une. En attendant la prise en charge par l'OCAI, les éventuels bénéficiaires doivent s'adresser aux CASS, s'ils sont en situation précaire, afin qu'on puisse examiner la possibilité d'une aide sociale provisoire. En 2001, 6307 traités par l'Hospice général, 30 % concernaient des demandes AI en attente de décision. Ces requêtes sont considérées comme celles traitant uniquement de l'assistance et ne permettent pas d'allouer certains droits comme allocations de logement, renouvellement ou octroi de permis) auxquels pourraient prétendre les allocataires de l'OCAI. La problématique repose essentiellement sur le dysfonctionnement de l'OCAI qui pénalise des invalides.

## **Discussion**

M. le conseiller d'Etat précise que depuis le dépôt de cette motion, juin 2002, les retards de l'OCAI ne cessent de diminuer. Actuellement il n'y a que 915 dossiers en attente. M. Unger précise que la vitesse de traitement des dossiers est le véritable indicateur, et non le temps écoulé avant la décision.

Les commissaires interpellent la motionnaire sur la finalité de la motion qui confirme que le problème se situe essentiellement au niveau du fonctionnement de l'OCAI, obligeant ainsi l'Hospice général à jouer le rôle de « banque » ou de transition.

## ***Audition de l'Hospice général en la personne de M. Robert Cuenod, directeur général, et M. Nicolet, chef de section***

Concernant la motion, M. Cuenod précise en préambule que l'assistance publique n'offre pas un minimum vital mais un minimum social, établi selon les directives de la CSIAS, et qu'il n'a jamais eu connaissance que quelqu'un ait été expulsé de son logement ou ait vu le renouvellement de son permis refusé pour cause de prestations d'assistance. M. Cuenod insiste sur la validité de cette motion qui soulève le problème de la subsidiarité et se demande s'il est normal que l'Hospice général mette 51 % de son budget pour les avances. Il est tout à fait favorable à la clarification requise par cette motion.

M. Cuenod explique que, dans la problématique des avances AI, il y a trois phases où l'HG a été concerné :

1. Avant 1994 : l'HG prenait en compte les aides tant sociales que financières, et tout figurait dans le flux courant des prestations d'assistance jusqu'à ce que la décisions soit prise. Puis, l'HG faisait signer aux bénéficiaires l'ordre de paiement, comme il le fait aujourd'hui.
2. Entre 1994 et 1997, les compétences financières des dossiers ont été transférées à l'OCPA, qui prenait en charge les dossiers et évaluaient les situations. Si la situation était simple, l'OCPA versait les subsides ; mais si la situation était plus compliquée du point de vue social, alors les dossiers repartaient directement à l'HG. Par délégation, l'HG reprenait les dossiers et les facturait à l'OCPA. Cependant, des difficultés sur le terrain sont apparues, et au fil du temps, la situation des personnes se dégradait. Cela a amené l'OCPA et l'HG à demander au DASS de revenir sur sa décision ; ce qui a été fait.
3. Dès 1997 : l'Etat étant revenu sur sa décision, toutes les situations d'avances AI retournent à l'HG. Cette situation est censée être à court terme. En effet, l'article 6 de l'arrêté du Conseil d'Etat en la matière précise que cette situation durera jusqu'en décembre 1999, date à laquelle l'OCAI devrait avoir résorbé le flux des dossiers, ainsi que son retard. De ce fait, les prestations d'avances AI (40 millions de F par année) ne figurent pas dans les comptes de l'HG mais sont passées au bilan, puisque la situation était censée ne pas durer. Le problème est que les remboursements mensuels de l'OCAI ne correspondent pas aux débours mensuels de l'HG, ce qui crée une dette grandissante : en 1998, le déficit de l'HG s'élevait à 11 millions de F, en 1999 : 16 millions de F ; en 2000 : 18 millions de F ; en 2001 : 12 millions de F ; en 2002 : 6 millions de F ; et mi-2003 : 5 millions de F. Ce qui fait en tout 68 millions de F cumulés. L'HG a donc dû contracter une ligne de crédit de 45 millions de F auprès de la BCG.

M. Nicolet expose quelques chiffres issus d'une étude du service études et statistiques, datant de décembre 1999 et traitant la période allant du mois d'août 1997 à juillet 1999 :

- l'HG a traité 1539 dossiers d'avances AI
  - ⇒ dont 878 étaient des dossiers déjà connus de l'HG (649 pour avoir déjà demandé par le passé une aide financière, et 229 pour avoir eu besoin d'une aide sociale)
  - ⇒ ce qui représente une proportion de 57% de dossiers connus

- profil de la population :
  - o 65% d'hommes, 35% de femmes
  - o âge moyen : 44 ans
  - o 52% de Suisses
    - ⇒ dont 18% de Genevois
  - o 48% de ressortissants étrangers
    - ⇒ dont 82% de personnes au bénéfice d'un permis C
    - ⇒ dont : 14% de Portugais, 7% d'Italiens, 7% d'Espagnols, 3% de ressortissants de l'ex-Yougoslavie

M. Nicolet expose ensuite les chiffres d'une seconde étude, datant de janvier 2002 et traitant la période allant du mois d'août 1997 à décembre 2001 :

- l'HG a traité 2396 dossiers d'avances AI
  - o dont 62% n'ont pas eu de réponses de l'AI
  - o dont 37,5% ont obtenu de l'AI une réponse positive
  - o dont 0,5% ont obtenu de l'AI une réponse négative
- en ce qui concerne les remboursements, l'HG a été remboursé :
  - o partiellement par le rétroactif de l'AI et partiellement par l'OCPA (18% des dossiers)
  - o entièrement par le rétroactif de l'AI (14% des dossiers)
  - o supérieurement dans 6% des dossiers : en effet, la décision de l'AI peut être antérieure au dépôt de demande AI.
- ⇒ sur un ordre général, 98% des réponses positives sont remboursées intégralement par l'AI et l'OCPA confondus.
- durée moyenne de traitement : 29 mois
- durée médiane de traitement : 23 mois

M. Cuenod indique que le chiffre sur la subsidiarité figurant dans la motion 1497 a été actualisé pour l'année 2002 :

- 6692 dossiers, qui représentent 2,9% de la population résidente
- l'HG verse, à titre d'avances :
  - o 28% d'avances AI
  - o 14% d'avances chômage
  - o 9% d'avances OCPA
- ⇒ 51% des prestations versées par l'HG sont dues au fait que ces mêmes prestations n'ont pas été versées en amont, au moment où elles auraient dû être versées.

## Discussion

Les commissaires demandent des précisions sur les procédures, le traitement des dossiers et les répartitions de compétences entre HG et l'OCAI.

M. Cuenod relève qu'une rente AI complète est plus élevée qu'une rente d'assistance, donc la personne y perd et cela pendant de longs mois. Il précise que 98 % des prestations sont remboursés mais que le cumul des avances s'élève sur plusieurs années en arrière, à 60 millions. Dès que l'OCAI pourra résorber les dossiers en attente, alors la courbe s'inversera et pendant quelques temps les remboursements seront plus conséquents que les avances.

M. Cuenod rappelle que seulement si la décision de l'AI est positive, ces prestations sont alors interprétées comme avance, mais si elles sont négatives, elles sont interprétées comme prestation d'assistance. Ces dernières représentent 2% des 45 millions de l'assistance pure.

### *Audition de l'OCAI en la personne de M. Novel, directeur ad interim*

Son exposé comportera trois volets :

- la question des avances ;
- la définition du retard ;
- quelques propositions.

En ce qui concerne les avances AI, M. Novel indique qu'elles sont remboursées à l'HG si la réponse est positive, ce qui arrive dans environ 90% des cas. Le problème, c'est que pendant des années il n'y a eu aucun suivi chiffré des avances à l'OCAI ; cela est aujourd'hui en cours de mise en place. Pour répondre au grand retard de l'OCAI, la priorité 2003 est axée sur les dossiers de plus de deux ans. Au 1<sup>er</sup> novembre 2002, il y avait 1964 assurés en attente depuis plus de deux ans ; au 1<sup>er</sup> septembre 2003, ils sont 1166 ; cela représente une baisse de 40%. M. Novel indique que l'objectif pour la fin 2003 est d'arriver à 500-600 dossiers de plus de deux ans. Ainsi, la question des avances va se modifier quantitativement au cours de ces prochains mois. Cependant, elle ne va pas disparaître, puisqu'il existe des demandes de moins de deux ans, dont les demandeurs sont en situation financière précaire. Au niveau quantitatif, l'HG a informé l'OCAI qu'au mois de mars 2003, il s'occupait de 1316 dossiers d'avances AI. L'OCAI a contacté l'HG au mois de mai, pour lui demander d'établir une liste des gens qui perçoivent des avances AI. Dès que cette liste sera connue de l'OCAI, ce dernier séparera les dossiers de plus de deux ans et les dossiers de moins de

deux ans ; les premiers passeront dans la priorité 2003, et les seconds feront l'objet d'objectifs plus fins pour 2004.

M. Novel explique qu'en avril 2001, l'OCAI n'avait aucun suivi quantitatif des avances AI alors même que le système GILAI avait été introduit dès 2000. De plus, lors des passages entre les trois différents systèmes informatiques, aucun nettoyage, aucune correction d'erreurs n'ont été effectués. C'est donc en avril 2001 que l'OCAI découvre qu'il y a 2000 assurés en attente depuis plus de deux ans ; cette action devient prioritaire. Mais en juillet 2001, la nouvelle direction décide que ce n'est plus une priorité. Au 1<sup>er</sup> novembre 2002, la direction reprend cet objectif comme prioritaire et met en place la politique suivie. M. Novel indique qu'il a créé un groupe *ad hoc* pour s'occuper des gros retards. Le résultat de ce travail complète celui des autres cantons romans, puisque l'OFAS a mis à disposition des cantons voisins des postes pour régler quelque 700 dossiers genevois pour 2003-2004. Aux dernières nouvelles, tous sont d'accord de traiter 500 dossiers supplémentaires.

M. Novel indique qu'en janvier 2003, il y avait 9352 dossiers en suspens. Il met en garde contre la confusion possible entre « en retard » et « en suspens ». L'OFAS estime qu'il faut un an pour traiter un dossier. Le retard réel en janvier était de 3362 dossiers, dont environ 2000 de plus de deux ans. Il note qu'il y a 12 000 nouvelles demandes chaque année. En août 2003, malgré les nouvelles demandes arrivées en cours d'année, le nombre de dossiers en suspens était de 8398, ce qui représente une baisse de 8%. Ainsi, le fait de mettre la priorité sur les dossiers en attente depuis plus de deux ans a créé une synergie positive.

M. Novel expose ensuite les propositions pour l'avenir de l'OCAI :

1. à court terme : maintenir l'objectif des 500 dossiers de plus de deux ans pour fin 2003 ;
2. mettre en place un outil au sein de l'OCAI pour mieux connaître les dossiers qui font l'objet d'avances (objectif 2004) ;
3. à moyen terme : faciliter le travail de la CCGC (caisse de compensation) en lui transmettant des messages clairs sur les dossiers pour qu'elle puisse prendre des décisions en 30 jours et non en 3-4 mois comme aujourd'hui, ce qui permettrait donc d'interrompre les avances à 30 jours ;
4. faire en sorte qu'il ne soit plus nécessaire d'attendre le délai d'une année incompressible, afin de gagner quelques précieux mois ;
5. mettre en place des indemnités journalières pour le processus de réadaptation ;

6. en ce qui concerne les objectifs pour 2004, M. Novel indique qu'il faut attendre d'avoir la liste de l'HG, et d'avoir pu l'analyser, avant de prendre des décisions.

## Discussion

Les commissaires s'interrogent sur la pertinence de laisser l'Hospice général verser les avances en lieu et place de l'OCAI et sur la prise ou non en compte des intérêts de la dette de l'Hospice général par l'OCAI ainsi que les réexamens des situations AI bisannuels.

M. Novel répond qu'il n'est pas envisageable pour l'OCAI de verser des avances. De plus, l'intérêt de la dette n'est pas pris en compte par l'OCAI. A ce jour, des révisions de situations ont été interrompues pour consacrer des forces de travail au rattrapage.

M. Novel considère que cette motion est validée par le dysfonctionnement de l'OCAI, mais qu'il serait prudent de voir les effets de la réorganisation avec la nette diminution des dossiers en retard.

## Avis du DASS sur la motion 1467

M. le conseiller d'Etat Unger confirme que cette motion pose de vraies questions mais qu'elle est polymorphe en matière de réponse :

- sur le plan législatif :
  - deux projets de loi sont en gestation, dont le projet de loi sur le revenu déterminant unique, qu'il espère voir adopté lors de la séance du CE de la semaine prochaine ;
  - l'autre projet de loi concerne la suppression de la dette d'assistance ;
  - ces deux projets de loi amèneront plus d'accessibilité, plus de visibilité, donc plus d'équité.
- sur le plan de l'organisation :
  - il tient à rendre hommage au travail et à la compétence de M. Novel, qui s'attache à tisser des liens organiques avec le monde entourant l'OCAI et qui pousse le travail de cet office à être effectué plus rapidement ;
  - pour axer sur l'anticipation, il ne devrait pas être obligatoire d'attendre les 720 jours pour commencer à réfléchir ;
  - le cash-pooling réglera le problème de la ligne de crédit de l'HG ; une convention a été signée par tous les partenaires : DASS, DF et HG ;

Une commissaire s'insurge sur la stigmatisation de certains bénéficiaires. Elle ne trouve pas qu'il y ait des gens plus dommageables que d'autres !

### ***Audition de M<sup>me</sup> Bellinazzo-Spahni, directrice de l'Office cantonal du logement***

M<sup>me</sup> Belinazzo confirme qu'il n'est pas incompatible d'être à l'assistance pour bénéficier d'une allocation de logement selon les articles 26 et 28 RLGL. Ce qui est incompatible avec l'allocation de logement en revanche, ce sont toutes les prestations de l'OCPA. Elle précise que pour le secteur subventionné, le délai maximal de prise de décision est de 30 jours dès réception du dossier complet et de 60 jours maximum s'il faut homologuer un logement.

### ***Audition de M. Neil Ankers, direction de l'OCE***

M. Ankers pense que l'OCE n'est pas concerné par cette motion mais néanmoins il insiste sur le fait que les assurances sociales doivent veiller à maintenir des délais de traitement les plus petits possible. Dans le cas des indemnités de chômage le rôle de la caisse publique n'est que partiel puisqu'elle n'occupe que 50 à 60 % des parts du marché. Les délais de traitements de la caisse publique genevoise sont meilleurs que ceux de certaines caisses privées.

## **Discussion**

Après les différentes auditions, certains commissaires considèrent que la motion n'est pas d'actualité vu la reprise en main de l'OCAI par son directeur a.i. M. Novel. On peut constater déjà les premiers effets de son management qualitatif, par une réduction du nombre de dossier en attente. Les motionnaires demandent un délai pour prendre une option finale sur un éventuel retrait ou au contraire le maintien. Après un certain nombre de semaines M<sup>me</sup> Pürro propose d'amender la motion de manière à ce que les bénéficiaires des assurances sociales qui ont droit à des prestations définies par la loi, ne souffrent pas des conséquences des retards importants dus au traitement administratif.

La motionnaire explique qu'il s'agit de prendre en compte la différence des montants assurés par les assurances concernées par les retards et les montants accordés par l'Hospice général dans la prise en charge des situations en attente d'une décision.



## Madame Pürro propose les amendements suivants

### 1<sup>er</sup> amendement

*A mettre en œuvre dans les meilleurs délais une mesure provisoire qui permette aux administrés en attente d'une décision d'assurances sociales de percevoir des avances alignées en termes de montants et de cumulabilité sur les assurances concernées.*

Elle suggère un 2<sup>e</sup> amendement qui repose le problème des retards occasionnés par l'OCAI, afin que ce dernier axe la résorption de son retard sur les situations qui font l'objet d'avances.

*A intervenir auprès de l'OCAI pour qu'il axe la priorité de son action en 2004 sur les demandes de plus de deux ans qui font l'objet d'avances,*

### Discussion

Une motionnaire en la personne de M<sup>me</sup> Gobet Winiger rappelle que l'Hospice Général travaille sur trois régimes différents

- les gens en attente d'une décision de l'OCP ;
- le régime d'assistance ;
- le régime pour requérants d'asile.

Elle précise également que les 90 % des avances AI sont remboursés à l'Hospice général car les montants sont souvent inférieures à l'indemnisation. Avec l'amendement proposé par M<sup>me</sup> Pürro, les personnes en attente touchent l'assistance sociale qui procure un revenu de base (AI, chômage) et peuvent cumuler ceux-ci avec des allocations d'étude, de logement, avec un salaire, etc.

M. le conseiller d'Etat Unger rappelle que les différences en terme de montant entre l'attribution d'invalidité ou l'assistance sont de 50 % pour une personne seule et 54 % pour un couple. Cette différence est une réalité. Selon lui une substitution du chômage ou de l'AI n'est pas de même nature. Il explique que les processus d'attribution prennent du temps, indépendamment du retard de l'OCAI, et cela sans possibilité de prendre une décision a priori. Or ces amendements impliquent que les décisions et les montants devraient être adoptés a priori. Ces amendements vont à l'encontre d'une vision actuelle, consistant à éviter d'installer dans l'AI certaines personnes, pour leur permettre de se réinsérer, et ruinerait pour certaines le processus thérapeutique engagé. De plus, il souligne que la solution proposée

signifierait une explosion des coûts. Cette anticipation de versement poserait des problèmes à des personnes qui se verraient refuser l'AI et auraient touché plus qu'elles n'ont droit en réalité.

Certains commissaires rappellent que l'OCAI est en bonne voie de rattraper le retard et que l'on devrait plutôt promouvoir le bon fonctionnement de cet office.

Un échange a lieu sur la validité de cette proposition qui pour certains est trop généreuse et pour d'autres occasionne une disparité entre bénéficiaires et met en évidence une application à deux vitesses de directives d'assistances.

## **Vote**

### ***1<sup>er</sup> amendement***

La Présidente soumet au vote le premier amendement:

*A mettre en œuvre dans les meilleurs délais une mesure provisoire qui permette aux administrés en attente d'une décision d'assurances sociales de percevoir des avances alignées en termes de montants et de cumulabilité sur les assurances concernées*

**Pour:** 3 S  
**Contre:** 1 Ve, 2 PDC, 2 L, 2 R, 1 UDC, 2 AdG  
**Abstentions:** –

***Le premier amendement est refusé.***

La présidente soumet au vote le deuxième amendement:

### ***2<sup>e</sup> amendement***

*A intervenir auprès de l'OCAI pour qu'il axe la priorité de son action en 2004 sur les demandes de plus de 2 ans qui font l'objet d'avances.*

**Pour:** 3 S  
**Contre:** 2 PDC, 2 L, 2 R, 1 UDC, 2 AdG  
**Abstentions:** 1 Ve

***Le deuxième amendement est refusé.***

**La Présidente soumet au vote la motion: 1467-A****Pour:** 3 S**Contre:** 1 Ve, 2 PDC, 2 L, 2 R, 1 UDC, 2 AdG**Abstentions:** –**La motion est refusée.**

La commission à la majorité, moins 3 voix, estime que cette motion doit être refusée, malgré ses intentions louables. Le délai de son traitement a fait que les constats ne sont plus d'actualité et elle vous propose donc de refuser cette motion 1467.

## **Proposition de motion (1467)**

### **relative à la création d'une spécification administrative des avances AI, distincte de l'assistance publique cantonale**

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

- la spécificité de contexte ouvrant la voie au service d'avances AI ;
- les garanties particulières de compensation liées à ces avances ;
- la gravité des conséquences qui sont attachées à la confusion de ces avances avec l'assistance publique,

invite le Conseil d'Etat

à promouvoir dans les meilleurs délais une spécification administrative des avances AI distincte de l'assistance et à édicter, dans l'entre-temps, toutes directives utiles pour que les administrés en attente de décision AI ne soient plus assimilés à des assistés.