

Date de dépôt : 22 août 2019

Rapport

de la commission des affaires sociales chargée d'étudier la proposition de motion de M^{me} et MM. Jocelyne Haller, Jean Burgermeister, Pablo Cruchon, Stéphanie Valentino, Pierre Vanek, Christian Zaugg, Olivier Baud, Pierre Bayenet pour une campagne de lutte contre la précarité issue du non-recours

Rapport de M^{me} Jocelyne Haller

Mesdames et
Messieurs les député.e.s,

La motion 2486 a été examinée par la commission des affaires sociales lors de ses séances du 16 octobre 2018, ainsi que des 29 janvier, 12 et 26 février et 2 avril 2019 sous la présidence de M. Patrick Saudan.

M. Thierry Apothéloz, conseiller d'Etat chargé du département de la cohésion sociale (DCS), et M^{me} Nadine Mudry, directrice des politiques d'insertion au DCS, ont assisté aux séances de la commission et y ont prêté leur concours.

Les procès-verbaux ont été tenus avec précision par M^{mes} Matilde Schnegg et Camille Zen-Ruffinen.

La commission a été assistée dans ses travaux par sa secrétaire scientifique, M^{me} Nadia Salama.

Que tous soient ici remerciés pour leurs précieux apports.

Présentation de la motion par M^{me} Jocelyne Haller, première signataire

Cette dernière explique que cette proposition de motion vise non seulement à instaurer un processus de lutte contre le non-recours aux aides sociales, mais préalablement à faire connaître cette problématique et à permettre aux décideurs d'en mesurer l'ampleur. Elle rappelle que le

phénomène du non-recours n'est pas nouveau. Il revient ponctuellement dans l'histoire des politiques sociales avec plus ou moins d'acuité. Depuis quelques années, il a néanmoins pris une résonance particulière.

D'une part, car de nombreuses études à ce propos menées en Europe ont mis en évidence l'importance du non-recours, ses effets préjudiciables sur les personnes qui en sont victimes et ses coûts, d'autre part, car la prise de conscience du phénomène du non-recours s'inscrit en faux contre la théorie des abus qui influe négativement sur les représentations des ayants droit à des prestations sociales.

M^{me} Haller rappelle à cet égard qu'elle avait dans cette perspective déjà proposé sans succès l'audition du professeur Vuarin, de Grenoble, au cours de la dernière législature. Elle fait ensuite référence à une étude en cours depuis quelques années dans notre canton, dont les premiers résultats ont été présentés à la Haute école de travail social (HETS) en mars 2018. L'auditionné rappelle que le non-recours concerne des personnes éligibles aux droits à diverses aides sociales et qui pour des motifs divers ne peuvent accéder aux prestations auxquelles elles pourraient légitimement prétendre.

Divers motifs sont généralement invoqués pour expliquer ce phénomène : méconnaissance des droits, manque d'informations, prestations difficilement accessibles, multiplicité des barrières administratives, mais aussi volonté de ne pas émarger, de ne pas être dépendant de l'aide sociale, etc. Autant d'obstacles ou de postures qui conduisent des bénéficiaires potentiels à ne pouvoir accéder aux prestations ou à renoncer à y faire valoir leurs droits.

Elle estime que la persistance des mécanismes de non-recours questionne l'efficacité du système de sécurité sociale et d'accès aux droits.

Elle considère qu'il faut des instruments de mesure pour estimer l'ampleur du problème, reconnaissant toutefois la difficulté intrinsèque qui découle du fait que les personnes concernées sont souvent méconnues des services ou qu'elles sont suivies par différents services. Elle ajoute qu'il serait nécessaire de développer des campagnes d'informations sur les droits aux prestations, mais qu'il faut également faire en sorte que les services soient en mesure de faire ce travail d'information et de prévention. Elle rappelle qu'ils n'ont actuellement pas cette capacité, faute de moyens, et qu'ils sont souvent obligés de réorienter les gens vers d'autres services, ce qui provoque une décharge en cascade entre divers organismes sociaux.

M^{me} Haller insiste sur le fait que l'impossibilité d'accéder à une prestation ou le report d'accès à cette dernière prétérite les ayants droit potentiels, et rend souvent plus longues et plus complexes les interventions lorsqu'elles

peuvent enfin avoir lieu. Ce qui génère objectivement un surcoût financier et humain.

Elle rappelle que le rapport sur la pauvreté avait fait état de l'augmentation de la pauvreté et de la précarité dans le canton de Genève. Elle estime dès lors que ne pas veiller à l'accessibilité des prestations sociales revient pour les députés à manquer à leurs devoirs. Elle ajoute qu'il en va aussi de la crédibilité de l'Etat, à qui il incombe de prendre des mesures contre les obstacles administratifs et de simplifier les procédures pour garantir le droit à l'accès aux aides sociales.

Elle rappelle qu'à l'origine le revenu déterminant unique (RDU) avait été promu comme un outil permettant aux ayants droit à diverses prestations sociales d'accéder plus simplement à ces dernières et de ne pas devoir présenter à répétition reprises la pléthore de justificatifs aux administrations chargées de l'octroi de ces prestations. Ce qui – dans le développement du RDU – n'a de loin pas été mis en œuvre car l'accent a été prioritairement porté sur la collaboration interinstitutionnelle en « back office », plutôt que sur l'amélioration du service aux usagers.

Elle précise que lutter contre le non-recours ne vise pas à provoquer un appel d'air, mais à s'assurer que les lois soient respectées et que les personnes éligibles aux prestations soient effectivement en mesure d'en bénéficier. Elle considère que ne pas informer la population de ses droits éventuels en restreignant l'information à ce propos relève d'une profonde incohérence et procède d'un déni de droit.

Elle conclut en passant en revue les invites de la motion qui demandent principalement : la mise en place d'une unité de veille pour mesurer l'évolution quantitative de l'ampleur du phénomène du non-recours à Genève, l'organisation d'une campagne visant à informer la population de l'existence des diverses prestations sociales offertes aux niveaux cantonal et fédéral, une collaboration avec les communes afin de faire connaître également les prestations sociales communales aux habitant-e-s concernés : La motion demande notamment encore de sensibiliser les services de l'Etat et les institutions autonomes recevant des usager-ère-s à la problématique du non-recours et, enfin, de s'assurer que les services concernés disposent des moyens adéquats pour réaliser l'entier de leurs missions, et plus particulièrement leurs devoirs d'information et de prévention.

Question des commissaires et discussion

Une commissaire PDC, à propos de la dernière invite, voudrait savoir s'il s'agit de moyens financiers et si une diminution de la surcharge structurelle est contenue dans cette invite.

L'auditionnée répond qu'actuellement les collaborateurs ne sont pas en mesure de réaliser la mission d'information sociale qui leur est dévolue de par la loi. Elle remarque qu'il ne s'agit pas en l'occurrence d'une intention de « camoufler » des prestations, mais bien d'un déficit de moyens pour assurer cette tâche et d'une logique d'intervention qui a dû céder le pas à la gestion des urgences. Elle déclare que donner les moyens à ces services d'assumer leur mission est un impératif dicté par les lois afférentes. Elle ajoute qu'intervenir précocement réduit non seulement les coûts d'intervention, mais agit structurellement sur la charge de travail en réduisant la complexité et la lourdeur des interventions.

Une commissaire Verte sollicite des précisions concernant l'étude sur le non-recours. M^{me} Haller indique que cette étude se réalise en deux étapes. Elle explique comme indiqué plus tôt que la HETS a présenté la première partie qualitative en mars dernier. Elle suggère d'inviter M^{me} Barbara Lucas et M. Jérôme Chappuis, responsables de l'étude pour la partie sociale, pour la présenter à la commission. Elle ajoute que la partie quantitative, sur un panel plus large, abordera également la question de la santé.

Un commissaire PLR relève que l'exposé des motifs mentionne que la « honte » est désignée comme un motif de non-recours et que les chiffres de l'étude bernoise qui y figurent indiquent que « *le non-recours à l'aide sociale concerne 12% de personnes vivant en ville et 48% de personnes en campagne* ». Il s'interroge sur la présence ici d'un facteur culturel. Il se demande s'il n'y aurait pas plus de solidarité en campagne qu'en ville.

M^{me} Haller confirme que la gêne, la honte sont des facteurs dissuasifs et que certaines personnes renoncent à des prestations d'aide sociale qu'ils jugent porteuses d'une image socialement lourde à assumer. Elle rappelle qu'au cours du développement de la politique sociale lors des dernières décennies, un travail de dédramatisation et de dé-stigmatisation a été réalisé pour atteindre les objectifs fixés par les lois visant à lutter contre l'indigence. Or, depuis quelques années des usagers ont eu à nouveau le sentiment que la responsabilité de leur situation leur était imputée et qu'il leur était reproché d'être « à charge de la collectivité ». A cela s'ajoutent des changements de pratiques institutionnelles qui génèrent l'impression d'être soumis à un contrôle outrancier et de subir une infantilisation au travers des procédures et exigences auxquelles ils sont confrontés.

En ce qui concerne la différence susmentionnée entre la ville et la campagne, elle remarque que la proximité « visible » la pauvreté et la perception éventuelle de prestations sociales. Il est difficile dans des petites communautés d'être réputé « être au social ». Ce qui, dans certaines communautés, peut représenter une « marque d'infamie » qui constitue un frein au recours aux prestations. Enfin, elle pense que le fait de vivre en campagne peut éventuellement relativiser la notion d'immédiateté des besoins, notamment en subsistant par ses propres moyens en produisant peut-être fruits et légumes, etc., mais quant à la solidarité, elle suppose qu'elle rester très variable.

M. Apothéloz « indique que la question du non-recours positionne le système sur sa capacité à répondre à ses objectifs. Il rappelle qu'investir dans la réponse aux besoins engendrera une économie pour le canton ; il explique que la prévention évite de voir les situations se dégrader. » Il estime nécessaire « d'identifier les freins et les contraintes impliquées dans ce phénomène ». Il se montre en revanche dubitatif sur l'efficacité d'une campagne d'information concentrée sur l'écrit. Il pense qu'une campagne complémentaire de proximité, ciblée sur les publics vulnérables avec des supports visuels, serait plus opportune. Il rappelle que le plan d'action contre la pauvreté comprend trois axes prioritaires : « **le logement, la formation et la formation continue et la lisibilité des prestations.** Il rappelle qu'un premier point sur ce rapport devra être présenté au Conseil d'Etat en juin 2019 et qu'il s'agit d'un travail participatif entre les communes, le canton et les associations. » Il approuve par ailleurs l'idée d'auditionner les auteurs de l'étude sur le non-recours à Genève. Il précise que l'étape quantitative servira à vérifier les postulats issus de l'étape qualitative.

Une autre commissaire Verte estime qu'il est nécessaire et possible d'améliorer l'accès aux prestations. Elle décrit son expérience de calcul d'un droit au subsidé du service de l'assurance-maladie (SAM) sur le site internet de ce dernier. Il lui a été opposé la réponse que ce calcul était impossible sans la feuille RDU. Or, elle rappelle que cette feuille n'est plus envoyée aux personnes concernées depuis la dernière révision du RDU. Ce qui concourt à perturber l'identification de ce document et à atténuer la compréhension de son utilité. Voilà un cas de figure qui nous place au cœur de la problématique du nonaccès aux prestations.

L'auditionnée souscrit à ces propos. Elle ajoute que le système dans son évolution tend à accroître la fracture numérique, et partant le phénomène du non-recours.

Un commissaire UDC « constate que l'Etat offre un catalogue de prestations toutes plus ou moins difficiles à trouver et à solliciter. Il indique

que les requêtes sont de plus en plus souvent similaires, que ce soit pour les autorisations de construire, une demande d'abattage, etc. Il déclare ne pas comprendre l'objectif de la chose. Il remarque que les prestations sociales doivent être reçues si les demandes sont faites en bonne et due forme, comme pour les autres prestations. »

M^{me} Haller insiste sur le fait que l'accès aux prestations est facilité pour ceux qui maîtrisent les processus administratifs et comprennent les procédures. Pour les autres, ces obstacles administratifs et procéduraux ne peuvent être franchis sans l'aide de tiers.

Elle précise qu'elle ne conteste pas la nécessité de justifier de sa situation. Elle constate toutefois l'inflation de documents à fournir développée au cours de ces dernières années. Elle indique par exemple qu'il faut actuellement, entre autres, fournir les comptes bancaires détaillés des cinq dernières années pour une demande d'aide sociale (soit l'équivalent de près de 50 pages). A ses yeux, les procédures ne doivent pas mettre les personnes en difficulté et encore moins constituer une entrave à l'accès au droit aux prestations.

Elle précise qu'il entre dans le cahier des charges des assistants sociaux d'aider les personnes qui le nécessitent à accomplir les démarches nécessaires à l'accession à leurs droits. Elle rappelle encore que la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) prévoit en son article 2 et à sa lettre a que « Les prestations de l'aide sociale individuelle sont les suivantes : a) accompagnement social ; » et à son article 5 alinéa 2 que « L'accompagnement social comprend notamment la prévention, l'information sociale, l'orientation et le conseil ».

Elle mentionne les prestations complémentaires familiales (PCFam) qui typiquement se révèlent des prestations difficilement accessibles en raison de la quantité impressionnante de justificatifs à fournir. L'auditionnée indique que celles-ci représentent se surcroît une difficulté majeure pour les personnes présentant des revenus variables.

Elle signale que cette problématique a été dénoncée par de nombreux acteurs du terrain. Elle explique que les PCFam sont calculées sur une base annuelle et que leur logiciel n'est pas en mesure de procéder à des calculs mensuels. Ce qui le place dans l'impossibilité de répondre adéquatement aux besoins des situations à revenus variables de plus en plus fréquentes compte tenu de la flexibilisation du travail notamment des travailleur.euse.s précaires. Les réactualisations opérées le sont systématiquement sur une base annuelle et impliquent systématiquement des corrections de montants de prestations a posteriori. Ce qui génère des indûment perçus que les bénéficiaires doivent rembourser. Or, le fait de devoir rembourser quelques

centaines de francs place des personnes avec des budgets serrés en grandes difficultés. Ceci crée des situations d'angoisse et des incertitudes douloureuses qui ont souvent poussé des services sociaux à dissuader des bénéficiaires de recourir à cette prestation. Notamment, lorsqu'ils constataient que leurs consultants risquaient de se retrouver endettés pour ce motif et que cette situation déstabilisait leur budget et les affectait psychologiquement.

Au terme de cette audition, le président propose de voter sur les demandes d'audition et d'ouvrir ensuite les débats sur le cœur de la motion. Il demande également si la commission souhaite avoir accès à l'étude bernoise mentionnée dans l'exposé des motifs.

M^{me} Haller rappelle qu'elle a suggéré l'audition de M^{me} Barbara Lucas et de M. Jérôme Chappuis, auteur.e.s de l'étude sur le non-recours. Elle propose en outre d'entendre le CAPAS, qui regroupe une quarantaine d'organismes sociaux, ainsi que l'Hospice général (HG).

Une commissaire UDC répond favorablement à la proposition d'accéder à l'étude bernoise.

Vote

Le président met aux voix l'audition des auteurs de l'étude de la HETS :

L'audition des auteur.e.s de l'étude de la HETS est acceptée à l'unanimité.

Le président met aux voix l'audition du Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS) :

L'audition du CAPAS est acceptée à l'unanimité.

Le président propose ensuite à la commission de se prononcer sur l'audition conjointe du département et de l'HG.

Un commissaire UDC « *précise que l'Etat devient de plus en plus lourd et demande de plus en plus de chicaneries pour toutes ses procédures. Il déclare vouloir souligner que la dérive décrite par cette motion se retrouve à tous les niveaux de l'Etat.* »

Une commissaire PLR relève que, selon une ancienne étude, le non-recours était estimé entre 40 et 85%. Elle constate que, à supposer que tous les ayants droit recourent aux aides sociales, cela générerait des coûts élevés.

Le président remarque que les chiffres en question datent de 1997. Ce qui amène la députée PLR à déclarer nécessaires des chiffres actualisés.

M^{me} Haller signale que les chiffres de 28,9% datant de 2009 sont moins alarmants. Si tant est que l'on puisse considérer ceux-là comme particulièrement probants. Ce dont elle doute compte tenu de la difficulté intrinsèque à dénombrer ce qui n'est pas connu. Ils constituent néanmoins une indication.

La même commissaire PLR estime que l'augmentation des demandes qui pourrait résulter d'une campagne contre le non-recours s'avère inquiétante dans le contexte de surcharge de l'HG.

L'auditionnée estime que cela renvoie à quel type de politique sociale l'on veut instituer et aux moyens que l'on est prêt à y consentir.

Une commissaire socialiste *« rappelle que répondre aux besoins présents coûtera moins cher que le fait de devoir rattraper des gens qui ont coulé »*.

Audition des M^{mes} Barbara Lucas, professeure à la HETS, et Catherine Ludwig, professeure à la HEdS, auteures de l'étude sur le non-recours à Genève

M^{me} Lucas indique que leur étude n'a pas encore été publiée, mais que les résultats préliminaires ont fait l'objet d'une présentation l'an passé. Le rapport est désormais prêt et sa sortie est imminente. Elle relève que cette étude constitue une première dans le canton de Genève.

Elle précise qu'il s'agit pour ce premier volet d'une démarche qualitative portant sur un panel de 39 personnes.

Elle insiste sur l'importance de cette thématique sur deux plans : son niveau quantitatif et celui des politiques publiques. Elle estime la motion pertinente et significative de la situation que l'on retrouve dans différents contextes européens. Elle note que le phénomène n'est pas nouveau mais qu'il n'a pas encore été étudié en Suisse. Elle remarque que c'est le cas depuis 1930 en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas ou en France.

« Elle souligne qu'il n'existe pas de données pour la Suisse, malgré ce qu'il est possible de lire dans la presse à propos du non-recours. Elle explique que les données les plus fiables disponibles actuellement sont celles de Berne, à propos du non-recours à l'aide sociale, avec des taux à 26,3%. Elle explique que ceux-ci sont néanmoins toujours sous-estimés, car certaines personnes n'y sont pas intégrées. Elle précise que les données européennes se sont concentrées sur des prestations sous conditions de ressources et donnent des taux supérieurs à 40%. Elle constate qu'il ne s'agit

donc pas d'un phénomène marginal, mais qu'il est important, allant de 40 à 60%. Elle mentionne que le débat sur le RMI en France a accéléré la discussion. »

Elle annonce que le second volet de l'étude, en cours de réalisation sous la conduite de M. Eric Crettaz, abordera le volet quantitatif. L'accord des autorités cantonales étant acquis, ils sont actuellement en discussion avec l'office cantonal de la statistique (OCSTAT) pour obtenir les données chiffrées nécessaires. Elle précise qu'il s'agit de données liées au RDU. Elle mentionne ensuite leur projet d'organiser un 4^e séminaire sur le non-recours autour de ces résultats à l'automne, en collaboration avec l'Université de Grenoble.

Elle constate que le sujet – dont l'importance est reconnue dans divers pays – s'impose politiquement, notamment en matière de lutte contre la pauvreté. Elle mentionne à cet égard, *« la stratégie de lutte contre la pauvreté 2018 de la France, qui a mis l'accès aux droits et la lutte contre le non-recours à l'agenda, et indique que des budgets ont été créés pour tester des territoires "0 non-recours" »*.

Elle informe que des initiatives sont prises depuis les années 60 aux Pays-Bas à ce propos et que la Belgique mène des actions explicites contre le non-recours. Elle déclare » qu'il y a là « une opportunité d'améliorer l'action publique et que son intime conviction est qu'il ne faut donc pas craindre de l'observer, de l'analyser et de le comprendre. Elle précise que cela sera également utile pour adapter les prestations aux nouveaux besoins des populations précaires et souligne que les baromètres du non-recours en France ont montré l'importance des diagnostics partagés au niveau des réseaux territoriaux pour travailler ensemble. »

M^{me} Lucas met en évidence le lien entre le non-recours aux aides sociales et de graves problématiques de santé. Elle relève que le non-recours aux aides sociales favorise le non-recours aux soins. Elle souligne que l'état de *« santé des 39 personnes qu'elles ont interviewées est déplorable, en particulier en ce qui concerne leur santé psychologique »*.

M^{me} Ludwig précise que l'étude n'avait pas pour but de décrire le non-recours en tant que tel, mais d'étudier l'articulation entre la précarité et les différentes sphères de la vie, dont celle de la santé. Elle souligne *« qu'il n'existe aujourd'hui aucune donnée concernant la santé des personnes recourant tardivement aux prestations. Elle précise qu'ils ne peuvent pas généraliser leur propos en partant de ce collectif et souligne que cette étude visait à amener les personnes à partager et à décrire comment ils vivent cet aspect »*. Elle indique que dans ce collectif de personnes, elles ont pu montrer

une dimension importante : *« les sentiments d'anxiété, de fatigue, de déprime sont constants dans cette population, alors que ces sentiments concernent 20% d'une population normale ».*

Elle met en exergue une deuxième dimension : *« le fait que les douleurs de l'âme et du corps sont chroniques ».* Elle fait référence à des incidents de santé souvent non soignés. Elle note que *« l'on retrouve dans le collectif de jeunes familles des traits de santé présents chez les personnes âgées, et que leurs santés psychologiques et physiques sont très fragiles. Elle note que ce phénomène est largement décrit chez les personnes en précarité financière, alors que cette dimension n'avait pas été décrite chez les non-recourants. »*

M^{me} Lucas explique que ces personnes ont été interviewées sur leur rapport à l'information dans le complexe système de l'administration, ainsi qu'à l'administration elle-même et à ses agents. Elles ont été en outre questionnées sur leur rapport aux prestations, ainsi qu'aux normes sociales, ceci incluant des sentiments tels que la honte ou la stigmatisation. Elle constate que dans l'ensemble des cas, ces aspects s'articulent et sont cumulés. Elle indique que cela plaide en faveur d'une démarche compréhensive plus large du non-recours et note que **le terme employé devrait donc plutôt être celui de « non-bénéfice ».**

Elle met en évidence *« le fait que le terme de non-recours intègre les personnes qui ne veulent pas recourir aux prestations, celles qui ne peuvent pas faire les démarches, et celles qui font les démarches mais ne reçoivent rien. Elle souligne que ce terme est critiqué, car il donne l'impression qu'il ne concerne que les personnes qui ne veulent pas recourir aux prestations. Elle appuie pourtant que les études étrangères et leurs collectifs font plutôt état de la volonté des non-recourants de chercher l'information et de trouver des solutions. »*

Elle attire l'attention de la commission sur le fait que 26 acteurs du réseau social genevois de différentes structures ont été également entendus. Il en ressort que les professionnels identifient le phénomène du non-recours, mais qu'ils en identifient des causes divergentes. Toutefois, tous estiment qu'il est légitime d'agir. Elle souligne une attente du réseau – essentiellement au niveau des acteurs sociaux de terrain – qui sont directement concernés par les effets du non-recours. *« Elle note que les personnes détenant des postes plus hauts (ndlr : dans la hiérarchie) tiennent des discours à propos de la rationalité budgétaire, la crainte de générer un appel d'air et des coûts supplémentaires. »*

En ce qui concerne la motion, elle estime pertinent de thématiser le non-retour ainsi que de solliciter une intervention. Elle insiste sur

l'importance de trois éléments sur lesquels la motion demande notamment d'agir : **l'orientation, l'information aux prétendants à des prestations et la formation du personnel en la matière.** Elle relève cependant qu'au-delà de ces trois axes d'intervention, il y a d'autres manières d'agir. Elle évoque le rapport Eurofund 2015 qui recommande la systématisation de l'octroi des prestations et la recherche active des bénéficiaires. Elle remarque qu'il s'agit de mettre en place un système proactif. Elle souligne que la Belgique a mis en place un tel système. Ce qui n'est pas le cas de la Grande-Bretagne, et il s'agit là de choix politiques. Elle explique que des expériences et démarches de recherche active existent. Elle mentionne l'expérience d'Amsterdam en 2000, où ils ont simplifié la législation et les procédures pour faciliter l'accès des personnes et mis en place l'automatisation des processus d'octroi.

Questions des commissaires et discussion

Une commissaire EAG voudrait savoir si d'autres effets sur de potentiels ayants droit en situation de non-recours ont été identifiés outre l'impact sur leur santé psychique. Elle remarque que les économies réalisées sur le non-recours sont souvent sans commune mesure avec la cherté de ses effets. Elle se demande par ailleurs si l'information en tant que telle peut s'avérer suffisante pour lutter contre le non-recours, compte tenu des difficultés objectives que rencontrent de nombreuses personnes lorsqu'elles doivent s'adresser à un service ou à une administration.

M^{me} Lucas indique que l'étude ne donne pas de réponse sur les effets. Elle explique que *« hormis le lien évoqué avant, elles ont constaté un cercle vicieux entre la mauvaise santé et l'incapacité d'acquérir l'information ; elle explique que les recherches sont perçues comme très difficiles et deviennent insupportables. Elle déclare qu'elles ne peuvent pas affirmer qu'il y a des effets, mais confie qu'elles constatent des liens avec les restrictions des loisirs des enfants. Elle explique qu'elles ont étudié comment les gens faisaient pour faire sans : elle indique que leurs stratégies consistent à se limiter et à faire avec le moins possible et remarque qu'ils déplorent de ne pas toujours pouvoir offrir ce qu'ils souhaiteraient à leurs enfants. »*

M^{me} Lucas invoque aussi un lien probable entre les effets sur la santé et l'isolement social. Elle constate que beaucoup de femmes avec leurs enfants sont très isolées. Elle indique qu'avec ses collègues, elles se sont interrogées sur ce qui permettait de débloquer un parcours, dans un canton comme Genève, où le système social est perçu comme généreux et développé. *« Elle explique que les gens ont systématiquement évoqué le hasard et le fait d'avoir eu de la chance »* pour expliquer la réussite de leur parcours. *« Ce qui*

interroge sur les professionnels du système social, ainsi que sur leurs formations. »

Sur la question des coûts, elle indique que les professionnels témoignent de la complexité multipliée et des coûts humains et financiers induits par des interventions différées ou devenues urgentes. Elle estime qu'il faut favoriser les interventions de prévention. Elle se réfère à la littérature spécialisée dans laquelle il apparaît régulièrement que si la réduction de la pauvreté représente un coût, celui-ci reste inférieur au déploiement des diverses facettes de la pauvreté en termes sociaux, de santé, de logement, de formation, de non-accès à l'emploi ou de précarité.

Elle explique que cela a été mesuré aux USA et que le rapport mesuré y est identique que pour les crèches, c'est-à-dire que **pour 1 franc investi, il y a 3 francs de retour**. Elle précise que le rapport québécois « Le sens des sous » concerne cette thématique et affirme que **la lutte contre le non-recours peut être considérée comme un investissement social** (voir annexe 2).

Pour ce qui concerne l'information, elle estime qu'elle ne suffit pas en tant que telle. Parfois, trop d'information finit pas constituer une « nébuleuse » dans laquelle s'égarer les ayants droit qui ne parviennent plus à rapprocher les informations générales de leurs situations particulières. *« Elle pense qu'une information serait d'autant plus efficace qu'elle partirait des besoins de ces personnes, tels qu'elles-mêmes se les représentent. Elle précise qu'il s'agit de se concentrer sur ce qui pourrait permettre d'accéder à une formation, d'augmenter son revenu alors qu'on est en emploi et qu'on a des enfants, etc., plutôt que de se concentrer sur les critères d'éligibilité. »*

Elle ajoute qu'une partie de ces personnes sont difficiles à joindre, et qu'il faut aller vers celles-ci. Elle évoque la population de migrants qui peut développer un rapport de crainte à l'égard des institutions. Il en va ainsi des bénéficiaires de permis B – quelle que soit la prestation qu'ils sollicitent, même celles sans incidences sur leur autorisation de séjour –, car ils ont intégré le risque de perdre leur permis s'ils relèvent de l'aide sociale. M^{me} Lucas souligne que leur stratégie d'intégration sur des générations est en jeu, et qu'ils ne prendront par conséquent aucun risque.

Elle constate que le rapport à l'information est problématique et que celle-ci ne doit pas être uniquement pensée en termes cognitifs pour les populations étrangères, mais également en termes de confiance.

Un commissaire PDC voudrait savoir si l'étude comprend des personnes en âge de toucher l'AVS. M^{me} Lucas lui répond que ce n'est pas le cas, qu'ils ont ciblé des familles et que la personne la plus âgée du collectif a 60 ans.

Elle ne dispose pas de chiffres pour cette population, mais « *plusieurs études à l'international démontrent un fort taux de non-recours sur les générations AVS, lié au sentiment d'illégitimité* ». Elle convient, en réponse à une question du même commissaire sur la faisabilité d'une étude sur ce groupe de population, qu'elle serait non seulement possible mais également nécessaire.

Une commissaire PLR demande des explications sur les « conditions de ressources ». M^{me} Lucas indique qu'il s'agit de prestations versées aux personnes se situant en dessous de certains seuils de ressources variant selon les prestations requises. Elle relève qu'il faut en outre attester de sa situation et que ces démonstrations sont stigmatisantes, car elles obligent à se présenter comme pauvre, et qu'elles sont plus coûteuses administrativement, car elles impliquent beaucoup de documents à fournir. « *Elle remarque qu'il est toujours plus difficile de légitimer une politique qui ne cible pas les plus pauvres, malgré les mises en garde contre l'augmentation de la difficulté d'accéder aux droits.* »

La même commissaire PLR s'enquiert de la manière dont a été recruté le collectif étudié et celui de l'étude quantitative et s'il s'agit de recourants tardifs. M^{me} Lucas explique que M. Crettaz travaillait auparavant à l'OCSTAT, et qu'il y avait planché sur les premières estimations du non-recours. Pour l'étude quantitative, « *elle indique qu'à partir des données du RDU, ils pourront comparer les données du RDU et les bénéficiaires actuels et fournir des estimations qui montreront là où y a le plus de non-recours, et qui sont les personnes concernées.* »

Pour la part qualitative, M^{me} Lucas relève qu'il leur fut difficile de trouver leur collectif de 39 personnes. Elle indique que le projet a été largement financé par la HETS de Genève, avec la participation de l'Hospice général, de la Ville de Genève, du CSP Genève et de CARITAS Genève. « *Elle explique que le nombre de 39 est suffisant méthodologiquement, car le critère est celui de la plus-value de compréhension qu'apporte chaque entretien. Elle explique qu'au fur et à mesure des entretiens, l'équipe apprenait de moins en moins de choses nouvelles et pouvait estimer que leur cadrage théorique était donc adéquat. Elle regrette ne pas avoir plus approfondi les entretiens, car certains étaient très riches. Elle constate que certaines personnes étaient contentes de pouvoir s'exprimer anonymement et souligne que le nombre de membres du collectif ne permet pas d'affirmer que les non-recourants sont peu nombreux.* »

Un commissaire UDC demande à M^{me} Lucas si la dominante des rapports administratifs, lourds de formulaires et de procédures, avec les services de l'Etat n'est pas réhibitoire et s'il n'y a pas plus de non-recourants parmi les personnes s'approchant du seuil de condition de ressource. Cette dernière

souligne que les démarches administratives sont extrêmement difficiles à vivre pour ces personnes, car elles sont compliquées et sans nuances. Elle mentionne aussi les situations où les personnes ont perdu pied, vivent dans l'angoisse et n'ouvrent même plus leur courrier. Elle évoque le découragement des personnes qui se voient exiger à un guichet le remplissage d'un xième formulaire ou d'un xième document à fournir. Elle précise que le plus souvent ces personnes sont dans une démarche de demande d'aide, parfois non financière, et lorsqu'on leur répond avec de nouvelles exigences de « papiers », elles ne reviennent plus.

M^{me} Lucas revient sur l'effet de seuil et remarque que le fait de devoir rembourser des indus, lorsque les personnes ont des revenus fluctuants, est rédhibitoire. Elle explique que les personnes ne veulent plus revivre ça, et préfèrent ne plus recourir aux prestations plutôt que de devoir rembourser. Elle relève que les montants indûment perçus dans ce contexte sont déjà évaporés, et n'ont de fait pas enrichi ces personnes. *« Elle relève qu'il y a un problème de mécompréhension entre les institutions sociales, leurs représentants et les demandeurs ; elle souligne que les gens du collectif ont une grande confiance en les institutions et n'attendent que d'être aidés, et racontent les mécanismes de perte de confiance et d'impossibilité d'y arriver. Elle constate qu'il faut travailler là-dessus en termes d'action publique. »*

Le même commissaire s'inquiète du caractère potentiellement rébarbatif de certaines attitudes inquisitrices des institutions. Il se demande si celui-ci n'inciterait pas des ayants droit à renoncer à leur démarche pour ce motif ou parce qu'ils ne veulent se heurter à un refus après avoir fourni tant d'efforts.

M^{me} Lucas remarque que ces personnes sont surtout désorientées, et ne comprennent surtout pas la complexité du système, ne savent pas où aller, pas plus que comment faire. Elle indique que la complexité vécue et la désorientation sont plus fortes que l'élément de contrôle, et précise que les personnes les plus vulnérables ne savent même pas où faire le premier pas.

M^{me} Ludwig revient sur la notion de fatigue qu'elle évoquait plus tôt et relève que plus la fatigue augmente moins les personnes sont en mesure de faire face à des situations complexes.

Une commissaire PDC demande si d'autres facteurs que la honte et la stigmatisation entrent en jeu dans l'abandon d'une démarche et ce qui permet de débloquer une trajectoire.

« M^{me} Lucas répond que l'impossibilité d'obtenir les informations, de se reconnaître et de se légitimer comme étant un ayant droit sont des facteurs d'abandon. Elle ajoute qu'une fois que les personnes sont en lien avec une institution, le phénomène d'abandon est dû aux exigences administratives

des papiers, surtout lorsqu'elles sont récurrentes, et qu'il faut sans cesse en ramener. Elle explique que face à un accueil incompréhensif, les personnes ne reviennent pas, et que ce mécanisme est directement lié à la posture des professionnels. Elle précise que certains professionnels manquent de respects envers les demandeurs, parfois peut-être de manière involontaire. Elle cite une personne disant qu'on lui rejetait sa misère au visage, et qu'alors, elle voulait partir et ne pas revenir.

Elle ajoute que la non-proposition est un autre facteur, parce que le professionnel n'est pas au courant, ou parce que ce n'est pas dans son mandat et qu'il n'a pas vocation à explorer vers autre chose.

Elle maintient que ce sont les professionnels qui permettent de raccrocher les personnes, ou les bénévoles, en les accompagnant de différentes façons, en orientant les personnes ou en faisant office de médiation entre le demandeur et l'institution. Elle indique qu'il s'agit toujours de rencontres avec des personnes bienveillantes, compétentes, qui connaissent, et non jugeantes, et relève qu'il s'agit finalement des compétences de base de ce type de professionnels. »

Une commissaire socialiste revient sur la difficulté évoquée par M^{me} Lucas d'automatiser l'accès aux prestations. Cette dernière précise avoir déclaré que cette possibilité était recommandée. La commissaire en question relève toutefois qu'elle a mentionné que ce serait difficilement réalisable.

M^{me} Lucas précise que l'automatisation de l'octroi serait réalisable sur le plan technique, mais que la décision politique est plus difficile à adopter. Elle note qu'il faut à ce propos être attentif à la protection des données. Elle mentionne l'expérience belge où une « banque tampon » de données est créée, « qui rassemble toutes les informations permettant de savoir qui a droit aux prestations. Ces informations restent disponibles durant trois mois. Ensuite un courrier est envoyé informant les personnes que, d'après leurs données, il est fort possible qu'elles aient droit à des prestations, et les encourageant à entreprendre des démarches.

La même commissaire souhaiterait savoir si la fracture numérique ou l'informatisation a un impact sur le non-recours. M^{me} Lucas indique que plusieurs études attestent que cela ne facilite pas l'accès. Elle remarque que lorsque les gens vont rechercher des informations sur internet, certains se retrouvent devant la même complexité. « Elle constate qu'actuellement, les gens ne trouvent pas sur internet où aller, à quoi ils ont droit, quelle est la procédure à suivre et comment l'entamer. Elle précise que les études montrent en général qu'il faut multiplier les sources d'information. »

M^{me} Ludwig ajoute qu'une fois qu'un diagnostic médical est fait, le fait de se renseigner sur internet peut se révéler catastrophique. Elle indique que lorsqu'un patient est reconnu comme une personne qui souffre d'une maladie, il est d'abord reconnu comme une personne. Elle explique qu'il va ici du même processus de reconnaissance des individus et atteste que celui-ci est fondamental. Elle constate que cette reconnaissance ne sera pas obtenue sur internet.

La commissaire socialiste a été frappée par la mention de la chance pour expliquer le succès d'une démarche. Elle voudrait savoir ce qu'il serait nécessaire de faire pour que la chance soit toujours au rendez-vous. M^{me} Lucas estime qu'il faut encore démultiplier les possibilités d'être ramené dans ce parcours social, à la fois avec des professionnels sensibilisés à cette thématique du non-recours, mais également dans n'importe quel service.

Une commissaire Verte demande si l'étude comprend une partie comparative avec d'autres systèmes. Elle demande sur quel modèle se baser et s'il y a une esquisse de solution dans l'étude.

M^{me} Lucas répond que l'étude ne comprend pas de comparaison, mais que des éléments peuvent être mis en perspective. Elle insiste sur le fait que toutes les expériences en matière de lutte contre le non-recours relèvent avant tout d'une volonté politique. Elle confirme enfin que l'étude se conclut sur un certain nombre de recommandations.

Discussion interne à la commission

Un commissaire PDC souhaiterait avoir accès à l'étude en question. Le président lui rappelle qu'elle sera disponible au printemps prochain (voir annexe 1).

Un commissaire socialiste propose d'auditionner M. Yves Jackson, médecin à la consultation ambulatoire mobile de soins communautaires (CAMSCO) afin d'obtenir de plus amples informations sur le non-recours en matière de soins et d'étayer la réflexion de la commission.

Le président précise que la CAMSCO s'occupe de migrants et il ne pense pas que ceux-ci entrent dans le champ de la motion. Il relève que la population étudiée par M^{me} Lucas dispose d'autorisations de séjour et de droit aux prestations.

Le commissaire socialiste en question note que la motion renvoie à la Constitution fédérale qui implique le devoir de s'occuper des personnes dans le besoin sur le territoire. Il maintient donc sa demande d'audition de la CAMSCO.

Un commissaire UDC exprime l'impression que l'étude n'apportera pas de faits précis. Il suggère de demander les chiffres qui peuvent être facilement obtenus et propose de tenter l'expérience de chiffrer le non-recours au travers des chiffres facilement disponibles – de son point de vue, les allocations familiales. Il propose de considérer le nombre d'allocations allouées versus le nombre d'enfants donnant droit.

M^{me} Mudry relève qu'aucun chiffre n'est a priori facile à obtenir. Ces chiffres pourraient être fournis à la commission, mais elle doute que ce soit le meilleur indicateur pour illustrer le non-recours.

Une commissaire EAG, à propos de ce bref échange sur l'opportunité de demander des chiffres préalablement au rapport sur l'étude quantitative, rappelle qu'il est par définition difficile de chiffrer le non-recours, puisque la difficulté réside précisément dans le fait que les personnes qui n'ont pas accès aux prestations se retrouvent « hors des radars ». Elle considère que l'on peut à tout le moins connaître ceux qui ont essayé d'en avoir et dont les demandes n'ont pas abouti, car ces demandes au moins doivent être répertoriées.

Le président annonce qu'il va mettre au vote la proposition d'audition de la CAMSCO et celle d'un gel de l'étude jusqu'à la publication de l'étude. Si ce dernier n'était pas accepté, il suggérera que le département s'exprime sur le phénomène de non-recours.

Le commissaire UDC demande que sa proposition soit soumise au vote, mais suggère plutôt de demander les chiffres relatifs à l'octroi du subside à l'assurance-maladie.

M^{me} Mudry lui fait remarquer que l'attribution de subsides à l'assurance-maladie est automatique.

Le commissaire socialiste demande l'audition de la Ville de Genève.

M^{me} Salama intervient pour signaler que le gel de la motion n'est en l'état pas possible car des auditions sont déjà agendées, conformément à la demande des commissaires.

Vote

Le président met aux voix l'audition du service social de la Ville de Genève :

Oui : 6 (2 Ve, 3 S, 1 EAG)
Non : 7 (2 MCG, 2 PDC, 3 PLR)
Abstentions : 2 (1 PLR, 1 UDC)

L'audition du service social de la Ville de Genève est refusée.

Le président met aux voix l'audition de M. Yves Jackson du CAMSCO :

Oui : 6 (2 Ve, 3 S, 1 EAG)

Non : 9 (2 MCG, 2 PDC, 4 PLR, 1 UDC)

Abstentions : –

L'audition de M. Yves Jackson du CAMSCO est refusée.

Le président met aux voix la proposition du commissaire UDC d'obtenir les chiffres sur le nombre de personnes du canton ne touchant pas les allocations familiales :

Oui : 1 (UDC)

Non : 11 (2 Ve, 3 S, 1 EAG, 2 PDC, 3 PLR)

Abstentions : 3 (2 MCG, 1 PLR)

La proposition du commissaire UDC est refusée.

Audition de M. Christophe Girod, directeur général de l'HG, et de M^{me} Yasmine Praz Dessimoz, directrice de l'action sociale de l'HG

M. Girod informe les commissaires que le non-recours est une problématique importante pour l'HG et un thème qui requiert un travail en amont de l'aide sociale. Pour lui, il n'est possible de percevoir le non-recours que lorsque les personnes recourent tardivement aux services de l'HG. Ce qui n'induit qu'une appréhension partielle du non-recours.

M^{me} Praz Dessimoz passe ensuite en revue les diverses actions possibles : la prévention, la simplification de l'accès aux prestations, notamment en les rendant les plus automatiques possible. Elle mentionne une action entreprise sur l'offre des prestations sociales en multipliant les voies d'accès, ainsi que sur l'intégration et l'implication des bénéficiaires des prestations. Elle cite l'exemple de la mise en place d'une permanence par le centre d'action sociale (CAS) des Trois-Chêne. Depuis novembre 2017, une cinquantaine de personnes s'y sont adressées pour avoir des informations notamment quant à l'accès aux prestations complémentaires, aux problèmes de dettes, logement, santé, formation, bourse, etc. Elle indique que cette permanence permet de cerner les problématiques propres à chaque personne, ce qui permet ensuite de mieux les orienter, par exemple en prenant des rendez-vous pour eux, et non pas en les renvoyant juste à différents sites internet. Elle signale que cette permanence a été implantée hors d'un CAS, dans une ludothèque, ce qui permet une meilleure visibilité.

Elle relève que *« travailler sur le volet de l'accueil permet une meilleure adaptation aux situations et sollicitations extrêmement différentes des personnes. Elle ajoute que cette nouvelle vision de l'accueil est basée sur les besoins des différents requérants et non pas sur les processus préalablement définis qui sont fixes et déterminés »*. Elle mentionne que les interviews d'une trentaine d'usagers au sujet de leurs besoins ont été mis en regard avec celles de travailleurs sociaux pour élaborer cette nouvelle conception de l'accueil des usagers. Ce qui a permis notamment de réorganiser le CAS des Pâquis, avec un espace pour les usagers qui permet l'échange et dans lequel des ordinateurs sont à disposition, et non pas une réception. Elle affirme que les différents CAS sont en réflexion quant à l'organisation de l'espace dédié à l'accueil des demandeurs qui est, selon elle, une manière de montrer de la bienveillance, de la considération, de l'écoute et de la prise en compte à ces personnes.

M^{me} Praz Dessimoz ajoute que des discussions au sujet de simplifications et d'automatisations sont en cours afin de faciliter la coordination des différents intervenants pour que les personnes n'aient pas à remplir plusieurs fois les mêmes formulaires. Elle pense que dépasser le périmètre institutionnel permettrait d'apporter une réponse plus adaptée aux besoins.

M. Apothéloz relève à cet égard qu'il a là un défi difficile. Le sujet est multifactoriel et une seule action ne suffit pas à y répondre. Pour lui, il faut multiplier les actions pour assurer les résultats. Il se réfère à ce propos aux constats de la professeure Lucas, qu'il fait siens. Il relève que c'est la première fois à Genève qu'un éclairage est apporté sur cette question du non-recours, du non-droit et évoque ici le volet qualitatif de l'étude en question. Il remarque par ailleurs, pour le volet quantitatif, la difficulté à obtenir des informations, des chiffres précis.

« Il souligne les différents constats apportés, soit la non-connaissance, ne pas savoir qu'une prestation existe, la non-demande possiblement due à une forme de timidité sociale ou du fait de ne pas vouloir dépendre de quelqu'un, ainsi que la lourdeur administrative que cela implique et la mise à nu qui est difficile à admettre pour la population, en particulier pour les personnes âgées. Il revient sur les réactions des administrations, respectivement de l'HG, autour de la non-proposition, des refus de prestations pour de bonnes ou mauvaises raisons. Il rappelle la volonté du département de rendre ces prestations plus lisibles. »

Il ajoute que l'HG est aujourd'hui auditionné comme entité qui exerce l'aide sociale à Genève pour le compte de l'Etat, mais précise que ce n'est pas le seul service à le faire et qu'il serait envisageable d'auditionner d'autres services cantonaux qui se posent les mêmes questions.

M. Apothéloz déclare qu'un changement de paradigme doit être opéré. Il explique que, face au non-recours, on est confronté à l'alternative suivante : soit décider de faire en sorte que ces prestations sociales soient le moins connues possible, ce qui permettrait des économies dans l'immédiat, soit dire que ce sont des économies à court terme, mais qui se paient cher et ceci exponentiellement par la suite. Il indique que le Conseil d'Etat n'est pas insensible à la question et qu'il a un intérêt à travailler sur la motion, respectivement sur les solutions à mettre en place. Il annonce que cela a été pris en compte dans la feuille de route sur le suivi du rapport sur la pauvreté. *« Il explique que la question de la visibilité, de l'accessibilité fait partie des trois objectifs majeurs retenus par le Conseil d'Etat et **qu'un point de situation est prévu pour juin 2019** afin d'arriver, avec les associations et les services partenaires, à une avancée sur la question. »*

« Il relève que les phénomènes exogènes au canton peuvent avoir un impact sur la question du non-recours. Il illustre son propos avec la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, qui met la pression, notamment sur les questions autour des personnes migrantes, étrangères, car cette loi permet une rétrogradation des permis par l'OCPM. Il explique que ceci fait craindre à certaines personnes le recours aux prestations de l'HG et que, de ce fait, ces personnes ne recourent pas auxdites prestations. Il informe que pour prendre en compte ces éléments, notamment les effets de la LEI, le Conseil d'Etat a créé un groupe de travail interdépartemental. »

M. Apothéloz revient sur la M 2486 en relevant les pistes d'actions proposées convergeant avec les intentions du Conseil d'Etat : la capacité de mesurer/documenter la situation, l'information aux ayants droit et finalement l'amélioration de l'action de l'Etat. Il insiste sur son intérêt à voir les communes s'engager plus activement dans ce champ d'action. Il émet toutefois une réserve sur la 1^{re} invite qui demande la création d'une unité de veille. Il se demande si le monde académique ne serait pas mieux à même d'exercer cette fonction.

Questions des commissaires et discussion

Un commissaire PDC voudrait savoir qui est à l'instigation des projets pilotes : l'Hospice général ou les communes. Il se demande par ailleurs quel serait le protagoniste le mieux placé pour mieux faire connaître les prestations sociales.

Il relève, en ce qui concerne les difficultés administratives auxquelles sont confrontés les usagers, que le CSP parvient aisément à découpler l'aide

administrative requise et l'accompagnement social. En ce qui concerne une plus grande implication des communes, cela lui semble relever d'un vœu pieux. De son point de vue, *« les CAS des communes seraient la porte d'entrée des services sociaux et permettrait de centraliser les demandes et d'aiguiller vers l'HG »*. Il souhaiterait aussi savoir ce qu'il en est de cette part d'activité réalisée par le CSP et Caritas et si elle ne pourrait être considérée comme porte d'entrée aux prestations.

Il remarque en outre que pour lui la motion n'évoque pas les personnes « qui sortent des radars » et s'inquiète de savoir si celles-ci entrent néanmoins dans le champ prévu par la motion.

M. Apothéloz réfute l'évaluation que ce serait « un vœu pieux », exprimée par le commissaire PDC. Pour sa part, il entend développer avec les communes des axes de prévention et d'information sociale. Il fonde ce projet sur le fait que les villes, contrairement aux petites et moyennes communes, sont déjà dotées de services sociaux. Certaines communes sont en train de développer des dispositifs de réponse sociale aux besoins de leurs administré.e.s, notamment à Perly-Certoux, dans les communes de la rive gauche et du côté de la Champagne. Il insiste sur le fait que le vieillissement de la population va conduire à de nécessaires modifications dans la manière de couvrir les besoins des usager.ère.s. Il relève plus particulièrement la nécessité d'anticiper sur ces mutations sous peine de voir les coûts de prises en charge être démultipliés. En ce qui concerne la place de Caritas et du CSP dans le dispositif, il mentionne la volonté partagée de les considérer comme des partenaires à part entière.

Une commissaire EAG souligne la difficulté intrinsèque de chiffrer les personnes « qui sortent des radars », qui favorise l'occultation de cette problématique. Elle note que seuls des entretiens qualitatifs permettent de mieux connaître ce phénomène.

M. Apothéloz indique que l'HG connaît une partie des raisons. Ce qui peut apporter un éclairage, mais il reste partiel. Si les gens ne reviennent pas, sans indication de motif, aucune déduction ou action n'est possible.

M^{me} Praz Dessimoz *« précise que 15 à 20% des personnes ne donnent plus de nouvelles et ne veulent plus de contact... Elle revient sur les expériences (pilotes) et affirme que les initiatives venaient de leur part. Elle exprime l'ambition de l'Hospice général de se rapprocher des communes pour offrir des services complémentaires. »*

Un commissaire UDC souhaiterait connaître la perception de l'Hospice général sur la crainte « de se frotter » aux services de l'Etat et à leur pouvoir d'inquisition.

M^{me} Praz Dessimoz « répond que quand ils ont réfléchi sur la question de l'accueil, les usagers commençaient par demander à être reçus et écoutés. Elle affirme que le côté mise à nu est compris des usagers, notamment par les droits et obligations qui découlent de chaque côté, mais aussi pour la compréhension des documents. Elle informe qu'il ressort des études que le pas le plus difficile pour les usagers est le fait de demander. »

Une commissaire EAG voudrait savoir si l'espace développé aux Pâquis est un espace collectif où les gens sont reçus individuellement. Elle s'enquiert ensuite de la manière dont est conçu l'accueil des usagers. De ce qu'elle entend à ce propos depuis le début des travaux sur la M 2486, on pourrait supposer qu'il s'agit d'une tâche supplémentaire pour l'Hospice général, alors que c'est une prestation dont l'HG a porté le flambeau durant de nombreuses années.

Elle rappelle de surcroît que **l'art. 5 de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) prévoit que l'accompagnement social – qui selon la LIASI est indissociable de l'aide financière – comprend l'information sociale, l'orientation, la prévention et le conseil.**

Elle constate pourtant que cette tâche qui permet de procéder à l'évaluation des besoins des personnes qui sollicitent une aide, et le cas échéant leur orientation sur le service le plus approprié pour répondre à leurs besoins, est fréquemment déléguée – le plus souvent implicitement ou au motif récurant de la surcharge.

Pour sa part, elle reste convaincue, expérience à l'appui, que les communes ont un rôle à jouer principalement sur la gestion d'un « portail » des aides sociales au sens large. L'attribution claire de ce rôle aux communes présenterait l'avantage d'éviter une confusion entre ce qui relève des activités d'administration sociale et ce qui relève plus précisément du travail social au sens métier et déontologique du terme.

Cette distinction des champs d'interventions proscrireait les « doublons » et respecterait les contours des champs professionnels en œuvre. Elle offrirait aussi l'occasion de réaliser des économies d'échelle qui pourraient être réinvesties là où les besoins le requièrent. Elle pense que cette séparation des tâches éviterait également une rupture dans le cursus d'intervention individuelle qui selon les évaluations et l'évolution des situations peut s'avérer socio-financier ou simplement social ou passer alternativement d'un stade à l'autre.

Elle précise qu'à répartir les rôles de manière rigide, on prend le risque de voir cette articulation rompue, de cliver les interventions et de favoriser la création de doublons, voire de susciter le non-recours par abandon face à la

nécessité de recourir à un autre service ou au sentiment d'être ballotté d'un service à un autre.

M^{me} Praz Dessimoz lui répond que l'espace usager des Pâquis est collectif. Il ne s'agit pas d'un lieu d'entretien, mais d'un espace qui se démarque des salles d'attente traditionnelles et permet une interaction entre les différentes personnes. Sur la question de la délégation, *« elle précise que ce qui est important est de répondre aux besoins des personnes et à leur situation et de ne pas rentrer dans une logique de statut. Elle pense que plus les différentes compétences sont regroupées, meilleure est l'action, l'orientation. Elle ajoute que le tissu associatif/communal permet de mieux orienter et prendre en charge les personnes, surtout si l'accompagnement n'est pas financier. »*

La commissaire EAG insiste sur l'application de l'article 5 de la LIASI et voudrait savoir comment il s'applique formellement et quel est le message à ce propos à l'intention des collaborateurs qui devraient l'appliquer. De plus, sur la question du partage de tâches avec le CSP et Caritas, elle se souvient de nombreux témoignages, notamment des principaux intéressés, faisant apparaître un transfert subreptice de compétences de l'Hospice général sur les services sociaux privés et communaux, alors que nombre de ceux-ci étaient déjà eux-mêmes submergés par leurs tâches spécifiques. Enfin, elle relève la question de la décentralisation et de l'égalité d'accès et de traitement des besoins des usagers dans les différentes communes.

M^{me} Praz Dessimoz *« répond que l'idée n'est pas de renvoyer. Elle ajoute que repenser l'accueil aujourd'hui, alors que la manière d'agir sur une base de processus permettait peu de marge de manœuvre, permet de mettre en œuvre l'art. 5 LIASI et que, pour que cette mise en œuvre soit optimale, il faut travailler en réseau avec le travail des communes et le travail associatif et ne pas rentrer dans une logique de ping-pong. »*

Sur l'insistance de cette même députée pour comprendre le développement actuel par l'Hospice général des tâches d'information sociale, de prévention d'orientation et de conseil, M^{me} Praz Dessimoz *« affirme que c'est leur mission, leur ambition, notamment le fait de réorganiser l'accueil, mais que ce n'est pas toujours facile au regard des moyens disponibles »*.

Une commissaire Verte considère que la difficulté des professionnels à proposer des réponses aux besoins des usagers pousse au non-recours. Elle s'interroge sur les ressources des professionnels et sur le volume de ces situations restées sans réponses. Elle voudrait savoir en outre si la difficulté d'accès aux données est fréquente et si une automatisation apporterait une facilitation. Elle mentionne que des études françaises démontrent que le

non-recours découle d'un manque de leadership politique, et elle souhaiterait connaître la position des auditionnés à cet égard.

M^{me} Praz Dessimoz relève qu'il est difficile de chiffrer la « non-proposition ». Elle considère que dans certaines situations, il n'y a pas de solution ou que dans d'autres des erreurs peuvent survenir. Pour elle, *« l'importance est dans l'approche, la discussion, l'écoute. Elle précise que c'est ce qu'ils essaient de mettre en avant. »*

Sur la question de l'automatisation, M. Girod indique que l'accès facilité aux données est un de leurs vœux, notamment pour éviter d'ouvrir un dossier à chaque demande. Concernant le leadership politique, il pense que les signaux donnés par le département montrent une volonté d'agir sur le phénomène du non-recours. *« Il affirme que le problème du non-recours est un problème qui coûte plus cher à ne pas traiter qu'à traiter. »*

M. Apothéloz revient sur le sujet de la « non-proposition » en déclarant que des efforts restent à faire en la matière. Il rappelle que les demandes les plus fréquentes concernent le logement ou le travail. Il n'y a pas de réponse toute faite en raison de la pénurie qui affecte ces domaines, mais les personnes doivent être accompagnées pour se rapprocher autant que faire se peut de leurs objectifs ou pour définir des projets de substitution de la meilleure qualité possible.

A propos de l'automatisation, il informe que le Conseil d'Etat a répondu favorablement à une consultation de la Confédération s'agissant d'utiliser plus largement le numéro AVS. *« Il ajoute que dans l'ordre du jour du Grand Conseil se trouve un projet de loi pour 9 millions pour avancer sur l'informatisation des prestations. »*

Un commissaire PDC, au sujet du revenu déterminant unifié (RDU), s'interroge sur l'adéquation de l'outil.

M. Girod lui fait savoir qu'il n'est pas en mesure de faire un bilan de celui-ci, outre le fait qu'on sait l'outil utilisé et consulté régulièrement. Il permet de savoir quelles prestations ont été perçues par les usagers. C'est un instrument dont il voudrait lui-même obtenir plus de données.

M. Apothéloz surenchérit en précisant que c'est un outil qui permet de hiérarchiser les prestations, mais *« qu'il reste du chemin à faire sur son utilité »*. Il revient sur l'obstacle que représente la caractéristique N-2, à savoir le fait que l'on ne connaisse a priori que la situation d'il y a deux ans. Ce qui peut être problématique et nécessite de constantes actualisations.

Un commissaire PDC demande si le crédit servira à développer le RDU. M. Apothéloz *« répond que le SIRDU sert à mettre à jour le programme obsolète. Il informe aspirer à un troisième crédit. »*

Une commissaire EAG se soucie d'une réelle facilitation pour les usagers par le RDU. Elle rappelle qu'en 2004 lors des premiers débats parlementaires relatifs à l'instauration d'un RDU, l'atout principal présenté par ce dernier était que les personnes qui requéraient plusieurs prestations n'auraient pas à fournir plusieurs fois les mêmes documents aux différents offices. Cet objectif n'a pas été atteint, les usagers doivent toujours procéder aux dépôts successifs et identiques pour la plupart d'une pléthore de documents. Elle revient sur son idée « d'un portail des aides sociales au sens large » qui permettrait d'aligner d'un coup la hiérarchisation et l'entrée en scène des différentes prestations d'aide sociale par une seule démarche et donc supprimerait le problème d'actualisation des données et des fastidieux et décourageants dépôts successifs de justificatifs.

Le président relève qu'une étude bernoise croisant une base de données fiscales avec une base de données de recours à l'aide sociale montre que le taux de non-recours est de 12% dans les villes, de 28% dans les agglomérations et de 58% dans les communes rurales. Il ajoute que les francophones ont un taux de 15% de non-recours, alors que les germanophones qui sont en majorité dans le canton de Berne ont un taux de non-recours de 45%. Il explique qu'en extrapolant ça sur la région genevoise, il faudrait prendre la population urbaine francophone, et, à son avis, le taux doit être inférieur à 10%. Il demande donc aux intervenants quel est le taux à Genève selon eux.

M. Girod indique qu'il ne peut répondre à cette question. Il rappelle que M^{me} Lucas elle-même a démontré combien l'estimation de ces chiffres est difficile. Il pense toutefois que le taux est conséquent, notamment en raison de la problématique des permis de séjour et qu'il risque encore de s'aggraver.

Audition de M. Alain Bolle, président du CAPAS et directeur du CSP, et de M. Dominique Froidevaux, directeur de Caritas

M. Bolle salue la qualité du texte soumis. Il déclare que Caritas et le CSP sont mobilisés depuis longtemps sur la question du non-recours et qu'ils ont participé au processus de recherche présenté par M^{me} Lucas. Les résultats de l'étude devraient selon lui être disponibles dès le 12 mars 2019.

Sa pratique l'amène aux constats suivants : la majeure partie des personnes qui sollicitent le CSP pour le volet service social le font dans un contexte de non-recours. Il remarque par exemple dans le cadre du surendettement que les travailleurs sociaux découvrent que les personnes qui les consultent pourraient prétendre à des prestations auxquelles ils ignoraient pouvoir avoir droit ou qu'ils n'avaient pas sollicitées, voire qu'ils y avaient

renoncé. Il ignore le nombre de personnes en situation de non-recours. Il signale toutefois que le second volet de la recherche, quantitatif pour celui-là, est en cours de réalisation à la HETS.

Il remarque que ce pan de l'étude explique la base de calcul du RDU. M. Bolle note que le RDU répond à certains impératifs et a, à ce titre, l'avantage d'exister. Il présente toutefois quelques défauts qui tempèrent cette évaluation, notamment le fait qu'il ne compte pas les personnes détentrices d'un permis B (car elles paient des impôts à la source), les moins de 25 ans et les requérants d'asile.

M. Bolle rappelle le mandat du Conseil d'Etat confié à la DGAS par arrêté du 7 février 2018 sur la problématique de la lisibilité de la prévention. Il informe la commission *« que le Conseil d'Etat a validé le fait qu'un certain nombre de citoyens du canton n'arrivent pas à bénéficier de prestations, notamment faute de lisibilité de ces prestations, de la compréhension et de l'accès »*.

Il témoigne du fait que, dans le cadre de groupe de travail auquel il participe avec d'autres acteurs, les collaborateurs de services, souvent en ligne de mire, reconnaissent eux-mêmes que la qualité de l'accueil réservé aux usagers est problématique. Il explique que certains services ont recruté des techniciens plus à l'aise dans la gestion de dossiers administratifs que dans l'accompagnement de personnes en difficulté et la construction de relations d'aide.

Concernant l'organisation de l'information sociale, il explique que la Ville de Genève dispose de 4 points info-services dont les collaborateurs n'ont pas tous les compétences requises pour donner l'information sociale. Il fait à ce propos référence au modèle « Fribourg pour tous », un dispositif qui lui paraît particulièrement intéressant et digne d'être étudié, car il se révèle particulièrement adéquat en termes de réponse aux besoins des usagers en difficulté.

M. Bolle soutient particulièrement les invites 2, 3 et 4 de la motion. Il affirme partager les conclusions de cette dernière. Il s'arrête sur la question de la difficulté d'accès aux prestations et à l'information sociale qui lui apparaît dommageable. Il annonce espérer présenter prochainement au Conseil d'Etat des propositions qui verront le système s'organiser différemment. Il explique enfin que *« le CSP et Caritas ne peuvent pas continuer à recevoir des personnes qui se retrouvent face à des formulaires face auxquels même les fonctionnaires se trouvent en difficulté. Il pense que le service public doit impérativement traiter la question de la complexité des démarches administratives, qui, en étant trop complexes, ont un effet sur la*

précarité ». Il constate que les pertes de prestations peuvent aller jusqu'à 1500 francs par mois pour un groupe familial de 4 personnes.

M. Froidevaux relève que le problème n'est pas tant que la personne n'aura jamais recours à une ou à des prestations, mais qu'elle le fait plus ou moins tardivement. Ce qui concourt à dégrader drastiquement les situations, situations qui se seront détériorées et complexifiées au point de justifier la nécessité d'interventions plus intenses et plus coûteuses pour la collectivité.

Il met en évidence l'empilement historique et progressif de prestations relevé par l'étude sur le non-recours, qui est d'un abord extrêmement difficile. Ceci en dépit des objectifs du RDU et de son caractère plus coordonné. Il constate que *« les traditions bureaucratiques sont différentes suivant les prestataires de service, que les questionnaires sont également différents parfois pour les mêmes éléments d'information et quand dans le système de subsidiarité que présente la logique du RDU pour accéder à des prestations de plus en plus complexes, une étape est ratée, alors toute la procédure en pâtit.*

Il précise que quand la prestation précédente n'est pas obtenue, le droit à la prestation suivante ne peut pas être revendiqué. Il affirme que c'est cette complexité du système qui aujourd'hui empoisonne la vie des gens. Il ajoute que le rapport relève la souffrance des gens, le sentiment de la destruction du fait d'être un citoyen digne de considération et le sentiment d'une absence de service public en cas de difficulté. »

Pour lui le dispositif « Fribourg pour tous » incarne réellement une *« administration publique au service de tous les citoyens. Il continue en affirmant que contrairement à Genève, à Fribourg le service est découplé entre ceux qui donnent de l'information, ceux qui offrent des prestations et les gens qui savent comment remplir les différents documents. Il déclare qu'entre ceux qui donnent les informations et ceux qui offrent les prestations, il y a ceux qui exercent ce travail d'explication et d'accompagnement personnalisé. Il déclare que "Fribourg pour tous" est un idéal de service public, avec des gens hautement qualifiés pour leurs connaissances du système. Pour lui, "Fribourg pour tous" entre dans une logique de service public aux populations qui sont en difficulté. »*

M. Froidevaux évoque la situation actuelle caractérisée par le report de charges des activités des services publics sur les associations qui sont censées faire un travail complémentaire et qui du coup font moins leur travail de prévention en amont, de facilitation d'accès aux différents services et de stabilisation de la situation des personnes. Il considère que lorsque diverses administrations de la même fonction publique demandent les mêmes

informations, mais de manières diverses, une simplification est nécessaire, de même qu'arrêter ce découplage entre les lieux d'informations et de prestations.

Le président revient à l'étude bernoise publiée en 2016 par la faculté des sciences sociales qui donne des taux de non-recours variables selon les régions linguistiques et selon que les régions soient des campagnes ou des villes. En précisant que dans les régions citadines le taux est de 10%, il interroge les auditionnés pour savoir s'ils pensent que ce taux est équivalent à Genève. Il voudrait aussi savoir si le modèle fribourgeois dépend du canton ou de la Ville de Fribourg, combien de dossiers par mois traite le personnel hautement qualifié évoqué plus haut et si le travail de Caritas Fribourg est différent de celui des intervenants genevois. Enfin, il voudrait connaître l'opinion des auditionnés sur l'hypothèse d'une prestation globale qui serait différenciée selon le niveau de RDU et s'ils imaginent que ce serait une solution pour simplifier le système.

Sur « Fribourg pour tous », M. Bolle propose d'adresser à la commission la présentation faite au groupe de travail suivi pauvreté dans laquelle il y a des éléments de réponse statistiques (voir annexe 3).

Il précise ensuite que le dispositif « *“Fribourg pour tous” existe depuis 4 à 5 ans, aussi sous forme mobile, et va probablement se déployer dans d'autres parties du canton de Fribourg vu sa qualité. Il énonce les différentes missions de cette structure : assurer à l'ensemble de la population du canton de Fribourg un accès simple, neutre et convivial à des informations personnalisées, orienter au sein du réseau social vers les services d'aide professionnelle les plus appropriés à leurs besoins et permettre d'éviter la détérioration des situations sociales en toute confidentialité, gratuitement et sans engagement. Il répond qu'il n'y a pas d'ouverture de dossier à proprement parler. Il précise qu'environ 1000 personnes sur un bassin de population de 30 000 personnes sont reçues.* »

M. Bolle insiste sur le fait que mobiliser des professionnels qui sont à haute valeur ajoutée, connaissant parfaitement toutes les prestations afin de les rendre lisibles, permet de résoudre une partie de la problématique de l'accessibilité.

Sur la question de la réorganisation, il rappelle que M. Apothéloz a lancé un groupe de travail interparlementaire sur la révision de la LIASI, ce qui lui paraît l'occasion d'intégrer de nouvelles choses dans la loi.

Il prend ensuite l'exemple des e-démarches pour relever que, selon les statistiques, 50% des requérants de prestations les abandonnent en cours de

route. Il est convaincu que l'accès via l'informatique n'est pas la panacée. L'expérience du non-recours en est une démonstration.

Pour ce qui relève des variations importantes du taux de non-recours entre milieux urbains et ruraux, M. Froidevaux estime qu'elles découlent notamment en grande partie du fait que l'on trouve une plus grande proportion de propriétaires de biens immobiliers en campagne.

Selon ses estimations, le taux de non-recours à Genève avoisine les 20-25%, non seulement en raison de la complexité du système, mais aussi du fait qu'outre les populations qui perçoivent de bas salaires et qui se voient le plus préférentiellement par l'évolution du marché du travail, il y a aussi des populations qui sont propriétaires de petits biens qu'elles n'arrivent pas à vendre à court terme et qui ne peuvent accéder à certaines prestations.

« Concernant Caritas Fribourg, il déclare qu'actuellement il est parcellisé en différentes associations dont le cœur d'activité est essentiellement articulé autour d'un mandat public. Il explique qu'il existe une autre antenne à Fribourg qui s'occupe exclusivement des questions d'asile. Contrairement à Genève, Caritas Fribourg ne possède pas de Caritas local qui propose des conseils juridiques généralistes dans le domaine des assurances sociales, il y a beaucoup moins d'activités de réinsertion, mais il existe (pour ce faire) d'autres services. »

A propos d'une éventuelle réorganisation, M. Froidevaux attire l'attention de la commission sur la prudence à observer en la matière, en se gardant de démanteler ce qui fait sens. De telles structures, relève-t-il, ont été généralement construites sur une analyse et une réflexion de fond. Il considère qu'il faut en revanche agir sur les mutations qui complexifient l'accès aux prestations ou rigidifient ou alourdissent les pratiques des différentes administrations.

Pour ce qui est des invites de la motion, il pencherait en faveur d'une inversion de leur agencement. Il pense que l'information doit apparaître en premier lieu, suivie de près par la mise sur pied d'un système de récolte d'informations sur les parcours d'accès. Quant aux campagnes, des dispositifs réguliers d'information plutôt qu'une seule et unique campagne seraient plus judicieux en matière de gestion des énergies et des ressources. Ils augmenteraient potentiellement les possibilités d'atteindre les personnes concernées.

Un commissaire socialiste rappelle qu'en 1997 et 1998, la Ville de Genève disposait d'un service social de prestations individualisées qui a été suivi par la mise en place des unités d'action communautaire. Sous l'égide de M^{me} Esther Alder, le service social de la Ville de Genève s'est orienté vers

des prestations plus individuelles, dans la perspective, lui apparaît-il, d'aller vers une forme de guichet universel. Il souhaiterait savoir comment les personnes auditionnées imaginent une optimisation de la politique sociale municipale axée sur l'intervention individuelle, en évitant de créer des doublons avec les attributions de l'Hospice général.

M. Froidevaux rappelle que « *la Loi sur la répartition des tâches (LRT) pose un obstacle juridique qui complique les choses, car elle interdit de coupler informations et conseils. Il ajoute que même pour les prestations offertes par la Ville, les points d'informations ne peuvent pas faire remplir les questionnaires et envoient donc les personnes concernées à Caritas qui du coup est surchargé et les renvoie donc au CAS.*

Il relève le risque de différence de traitement entre les différentes communes, alors que le droit aux prestations a vocation universelle doit se faire (sur tout le territoire cantonal) selon les mêmes principes. »

M. Bolle renchérit en évoquant une démarche en cours consécutive au rapport sur la pauvreté réunissant la Ville et d'autres partenaires pour construire un dispositif d'informations qui soit le plus pertinent possible. Il insiste sur le fait que le canton de Fribourg a pris le parti de doter le dispositif « Fribourg pour tous » de collaboratrices et collaborateurs qui présentent une grande expérience professionnelle et sont donc en capacité de répondre avec adéquation et d'accompagner avec pertinence les personnes dans le besoin. Il lui apparaît que le canton de Genève doit s'inspirer de cette posture pour garantir un dispositif de qualité et équitable sur l'ensemble du territoire cantonal.

Le même commissaire socialiste s'enquiert de l'impulsion que le Conseil d'Etat donnerait suite aux travaux de ce groupe de travail et s'il appuierait ce qui pourrait se créer dans les communes.

M. Bolle indique qu'il y a une nécessité d'un dialogue entre le Conseil d'Etat et les communes pour la mise en place d'un dispositif coordonné. Il note que la question de savoir si les CAS pouvaient répondre à ces prestations s'est posée plusieurs fois. Il informe que le CAS des Pâquis teste un nouveau modèle d'accueil pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Il attend les résultats de cette expérience.

Une commissaire PDC, au sujet de l'invite 5, voudrait savoir ce qu'impliquerait pour eux la sensibilisation des services de l'Etat et comment faire pour sensibiliser des professionnels dont la fonction est de gérer des situations sociales.

M. Bolle établit une distinction entre les profils de techniciens de certains professionnels qui délivrent actuellement des prestations sociales et les

compétences requises en travail social pour assurer un accompagnement social. Aujourd'hui, la confusion qui règne en la matière nécessite une réorganisation. Or, il constate une absence de volonté politique à cet égard.

Le président questionne les auditionnées sur la pertinence de la 1^{re} invite.

M. Froidevaux réitère son sentiment qu'évoquer avant tout le besoin d'améliorer et de rendre plus accessible l'information sociale s'impose. Toutefois si, cette étape réalisée, elle est couplée à une collecte des données qui permettrait une meilleure connaissance du phénomène et une amélioration continue des pratiques, cette invite prend sens.

Une commissaire socialiste remarque que la politique de sanction pratiquée par l'office cantonal de l'emploi a un impact sur les revenus des chômeuses. Elle se demande si cela a également des retombées sur les problèmes d'endettement et de non-recours à des prestations sociales pour ces dernières.

M. Bolle répond que cela présente indubitablement des effets sur l'endettement de ces personnes. Il n'en est pas sûr pour ce qui relève du non-recours. Il rappelle qu'en cas de chômage le revenu diminue déjà au minimum de 20%. *« Il ajoute que le programme cantonal de lutte contre le surendettement (PCLS) avait ouvert une porte d'entrée par l'office cantonal de l'emploi qui commençait par demander si la personne était en situation de surendettement, et suivant la réponse de cette personne, cette dernière était orientée sur Caritas et le CSP. »*

M. Froidevaux précise que la problématique soulevée est celle de la fin de droit liée à des sanctions ou à l'épuisement du droit, ce qui induit un statut différent, à savoir la qualité d'ayant droit ou celle de fin de droit. La dernière catégorie de personnes disparaît des statistiques du chômage et revient par la porte du surendettement. Il ajoute que cette question demeure néanmoins un point obscur non documenté par la recherche. Cette question pour lui est importante, car elle a trait à une population dont la détresse est occultée par son invisibilité sociale. Il évoque encore la situation de fin de droit de près de 3000 personnes soumises à un chômage de longue durée, qui se retrouvent à l'aide sociale, affligées et sans perspectives.

Un commissaire socialiste constate l'absence de respect des dispositions prévues par la loi sur la cohésion sociale – qui permettaient d'obtenir des rapports du CATI-GE – prévoyant que le Conseil d'Etat remette à chaque début de législature un rapport au Grand Conseil – chose qui n'a pas été faite. Il se réfère à l'idée de M. Apothéloz de réactiver ce processus. Il se demande si les auditionnés en attendent quelque chose, à propos du non-recours, et s'ils pensent que cela pourrait activer la recherche de solutions.

M. Bolle indique que le CATI-GE a annoncé la remise d'observations et d'informations, mais il ne sait ce qu'il en est pour le moment. Il lui paraît intéressant de réactiver le CATI-GE, car c'est un outil d'observation qui a bien fonctionné par le passé. Il souligne toutefois que la constance doit être de mise. S'il s'agit, à l'instar du rapport sur la pauvreté, de faire une « photo » tous les 5 ans, sans se doter par ailleurs de moyens de remédiation, alors cela s'avérera peu pertinent, outre le bénéfice des informations relevées. Il postule en faveur d'une politique publique adaptée de suivi de cette structure. Sur la loi sur la cohésion sociale en milieu urbain, il attend de voir ce que fera à ce propos le chef du département. Il rappelle que la mise en œuvre de cette loi a été confiée au Conseil du développement durable.

M. Froidevaux ajoute que *« le CATI-GE a joué un rôle important dans la planification scolaire. En termes de politiques familiales, il rappelle qu'avoir cette vision territoriale avec les aides locales qui peuvent s'organiser pour renforcer les chances de réduction des inégalités est selon lui est un gros enjeu. »*

Un commissaire UDC s'étonne de la disparition des chômeur.euse.s en fin de droit sans que cela n'ait une incidence à la baisse sur le taux de chômage. Il constate qu'il est difficile de prendre des décisions sans avoir d'indications chiffrées. Il voudrait connaître l'analyse des auditionnées sur ce groupe de population, non chiffré, mais non dénué à ses yeux d'influence sociale.

M. Froidevaux explique que c'est par le biais de l'endettement que cette réalité est quelque peu approchée. Il constate que ces personnes vont occuper des emplois précaires pour tenter de s'en sortir par elles-mêmes et vont voir de ce fait leur situation se détériorer plus encore. C'est de fait une réalité mal documentée, *« un point aveugle des politiques publiques et des politiques en matière d'insertion qui se concentrent sur le peu de personnes éligibles à un retour rapide à l'emploi »*.

M. Berclaz, sur les personnes en fin de droit, explique que ce n'est pas la totalité de celles-ci qui disparaissent. Certaines sont identifiées lors d'un passage à l'aide sociale. Il précise qu'une partie d'entre elles n'émargent à aucun dispositif, car elles n'en remplissent simplement pas les critères d'accès. Il insiste sur la nécessaire distinction à établir entre « ne pas avoir accès » et « ne pas avoir droit ». Il confirme par ailleurs que le département ambitionne de réactiver la loi sur la cohésion sociale en milieu urbain.

Concernant une réorganisation pour agir sur le non-recours, il insiste sur le fait qu'il ne s'agit pas d'introduire un nouvel acteur, mais de coordonner l'ensemble du dispositif pour faire en sorte qu'il remplisse adéquatement son

office. Pour ce qui relève de la simplification, pour lui, elle se confronte à deux obstacles : une partie du cadre légal est fédéral, et ce cadre date parfois des années 60 et est mal adapté aux conditions de vie actuelles. Quant à la LIASI, le système doit être repensé pour les dix prochaines années en prenant en considération l'augmentation des coûts de la santé et le vieillissement de la population concernée. La volonté de simplifier existe bel et bien, affirme-t-il, mais il est peu aisé d'y parvenir.

Prises de position et votes

M. Apothéloz constate que le sujet du non-recours est difficile à appréhender. S'engager dans la lutte contre ce phénomène repose sur un changement de paradigme qui rompt avec l'occultation du non-recours qui a prévalu ces dernières années. Cela revient à investir socialement et induit à terme une réduction des coûts des aides sociales. Il souhaiterait que la commission, respectivement le parlement, intègre la nécessité de lutter contre le non-recours. Il encourage les membres de la commission à lire l'étude sur le non-recours. Il souligne que la deuxième partie du rapport, consacrée aux témoignages, permet de voir comment l'administration, au sens large du terme, est perçue sous l'angle qualitatif et quelle est la marge de progression envisagée. Il rappelle que le pan quantitatif de l'étude est en cours de traitement et sera disponible ultérieurement. Il mentionne le caractère éclairant des pistes énoncées pour faire évoluer le dispositif qui figurent dans la troisième partie.

Concernant les différentes invites traitées dans la motion, il se demande si la 1^{re} invite est pertinente sachant que l'analyse du volet quantitatif est attendue. *« Sur les invites suivantes relatives à la coordination et à l'action des dispositifs de l'action sociale, elles conviennent au département, ce d'autant plus qu'il travaille sur les mesures du rapport pauvreté, notamment par les priorités émises au Conseil d'Etat concernant la visibilité et l'accessibilité de ces mesures. La 7^e invite concerne les moyens alloués à l'Etat et M. Apothéloz pense que la question du non-recours est dépassée. »*

Tenant compte de cela, le président questionne le conseiller d'Etat pour savoir si à ses yeux la motion peut être envoyée au Conseil d'Etat, sous réserve de la 1^{re} invite. Il demande à propos de celle-ci si le département souhaite proposer un amendement.

M. Apothéloz répond qu'il n'entend pas présenter d'amendement, mais que la question reste de savoir qui porterait cette unité de veille.

Une commissaire EAG signale que cette motion est importante pour son groupe. Elle est représentative non seulement de la difficulté d'accès aux

prestations, mais qu'elle permet aussi la mise en évidence de l'ampleur du phénomène et de ses effets collatéraux, ceci au même titre qu'elle met en lumière les risques encourus en cas d'inaction sur le non-recours et l'absolue nécessité de mesures de remédiation. Elle rappelle que si les prestations sociales ont un coût, le non-recours occasionne des dépenses bien supérieures pour la collectivité sur les plans humain et financier. Ce pourquoi, elle invite la commission à la soutenir.

Un commissaire socialiste soutient le renvoi de la motion au Conseil d'Etat. Il est convaincu de la nécessité de changement de paradigme évoquée par le chef du département. Il se dit attaché à la collaboration entre le canton et les communes et à une claire définition des rôles de chacun. Il insiste encore sur la nécessité d'assurer la traduction des documents administratifs pour s'assurer de leur compréhension par les usagers de toutes origines.

Un commissaire Vert annonce que son groupe soutiendra la motion. A propos des invites 4 et 5, il relève que celles-ci enjoignent l'Etat à se réorganiser, et à changer son approche des usagers. Ce qui lui paraît aussi utile que louable, et permettrait de lutter de manière intelligente contre le non-recours.

Un commissaire PDC votera cette motion, car son groupe est particulièrement sensible à cette problématique. Le PDC a déjà beaucoup collaboré avec Caritas à ce propos. Cependant, il estime que la 1^{re} invite est peu claire. Il propose de la supprimer ou de la remplacer.

Un commissaire UDC indique que son groupe n'est pas favorable à plusieurs invites. Il évoque le fait que l'administration se doit de poser certaines questions, quand bien même cela peut heurter certains usagers qui préfèrent préserver leur intimité. Ce qui s'avère problématique. *« Il pense qu'il ne faut pas aller vers une automatisation de distribution d'aide et trouve que c'est dans ce sens que va le texte. »*

Une commissaire MCG annonce que son groupe soutiendra ce texte qui relève une problématique importante d'accès à l'information et aux prestations sociales. Elle constate que trop souvent les délais de réponses opposés aux sollicitations des usagers sont trop longs. Elle estime qu'il faut ouvrir l'information à la population, mais précise qu'il est nécessaire que l'Etat fasse un suivi pour en garantir l'efficacité. A ses yeux, un grand travail reste à faire au niveau de l'Etat et de ses administrations.

Un commissaire PLR indique que son groupe convient que plus la précarité est traitée précocement plus les conséquences néfastes sont limitées. Il souligne que tout ce qui concourt à l'optimisation du fonctionnement de l'Etat ne peut que les réjouir. Il précise que la 1^{re} invite leur pose problème.

Son groupe à ce propos est dubitatif à l'idée de créer un nouvel office, une nouvelle structure. Il affirme que le PLR va soutenir la proposition du groupe PDC tendant à supprimer la 1^{re} invite.

Une commissaire EAG précise que, dans l'esprit des signataires de la motion, l'objectif de la 1^{re} invite consiste à assurer un suivi de l'évolution du non-recours. Elle annonce, pour sa part, que si les propositions d'amendement vont dans le sens d'inviter le Conseil d'Etat à assurer un suivi de l'évolution quantitative de l'ampleur du phénomène, cela lui conviendra. Elle s'opposerait en revanche à une suppression de cette invite qui négligerait la nécessité de ce suivi.

Quant à la volonté d'automatisation redoutée par le commissaire UDC, elle explique que la motion n'en recèle aucune. Bien au contraire. L'objectif de cette dernière vise avant tout à garantir l'accès aux prestations aux personnes qui peuvent légitimement y prétendre. Enfin, au sujet des situations évoquées par la commissaire MCG, elle rappelle que la commission législative a longuement travaillé sur la création d'une instance de médiation administrative, et que c'est de cette dernière dont bon nombre des situations mentionnées par cette commissaire relèveraient.

Un commissaire PDC demande le vote sur sa proposition de suppression de la 1^{re} invite qui à ses yeux affaiblit la motion et risque de complexifier la position de l'Etat sur le suivi à apporter à cette motion.

Un commissaire socialiste estime la 1^{re} invite pertinente et nécessaire. Il craint que sa suppression n'induisse un retour dans la « zone grise » du non-suivi du phénomène de non-recours.

Le président rappelle que l'étude de la HETS contient un volet quantitatif en cours de travail.

Le président met aux voix la proposition d'un commissaire PDC de supprimer la 1^{re} invite :

Oui : 8 (2 MCG, 1 UDC, 3 PLR, 2 PDC)

Non : 4 (1 EAG, 3 S, 1Ve)

Abstentions : –

La proposition est acceptée et la 1^{re} invite est supprimée.

Une commissaire EAG propose de rétablir la 1^{re} invite avec le texte suivant « invite le Conseil d'Etat à assurer un suivi de l'évolution quantitative du phénomène du non-recours dans le canton de Genève ».

Le président met aux voix l'amendement de la commissaire EAG proposant de rétablir la 1^{re} invite avec l'amendement suivant « invite le Conseil d'Etat à assurer un suivi de l'évolution quantitative du phénomène du non-recours dans le canton de Genève » :

Oui : 7 (2 PDC, 1 EAG, 3 S, 1 Ve)

Non : 5 (2 MCG, 1 UDC, 2 PLR)

Abstentions : 1 (1 PLR)

La 1^{re} invite est rétablie avec cette formulation.

Le président met aux voix le renvoi de la proposition de motion ainsi modifiée au Conseil d'Etat :

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

Non : –

Abstentions : 1 (1 PLR)

Le renvoi de la proposition de motion au Conseil d'Etat est accepté.

Et c'est ainsi, Mesdames et Messieurs les député.e.s, qu'au vu de ce qui précède la majorité de la commission des affaires sociales vous invite à renvoyer au Conseil d'Etat la motion 2486 telle que modifiée.

Annexes consultables sur internet :

1. *Le non-recours aux prestations sociales à Genève – HES.SO Genève*
https://www.hesge.ch/hets/sites/default/files/contribution/rapport_non_recours_final2.pdf
2. *Le sens des sous pour résoudre la pauvreté – Rapports du Conseil national du bien-être social – Gouvernement du Canada*
http://publications.gc.ca/collections/collection_2011/cnb-ncw/HS54-2-2011-fra.pdf

Proposition de motion (2486-A)

pour une campagne de lutte contre la précarité issue du non-recours

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

- l'article 212 de la constitution cantonale, qui affirme que « L'Etat prend soin des personnes dans le besoin », qu'il « encourage la prévoyance et l'entraide, combat les causes de la pauvreté et prévient les situations de détresse sociale » et qu'il « veille à l'intégration des personnes vulnérables » ;
- les lacunes d'évaluation précise de l'ampleur et de l'impact du phénomène du non-recours à Genève sur la situation des potentiels ayants droit ;
- la récente étude réalisée à Genève par la HETS et les éléments mis en lumière par la HEdS sur le phénomène du non-recours ;
- le risque de détérioration et de précarisation accrue des personnes concernées et de leur qualité de vie que le phénomène du non-recours génère ;
- la nécessité d'une prise en charge plus complexe pour les personnes dont la situation se dégrade au point qu'elles finissent par aboutir à une prise en charge sociale ;
- la surcharge structurelle des administrations et des services chargés de l'octroi de prestations sociales et son risque de générer involontairement, ou par réflexe de protection, des entraves à l'accès aux allocations et aux aides ;
- la nécessité d'un travail d'information et de prévention digne de ce nom afin d'éviter la précarisation de nombreuses personnes et de la prise en considération à temps de leurs problématiques par les services sociaux ;
- les économies financières à moyen et long termes induites par l'intervention préventive et la diminution de ce fait tout aussi indubitablement des coûts humains et sociaux que représente le phénomène du non-recours,

invite le Conseil d'Etat

- à assurer un suivi de l'évolution quantitative du phénomène du non-recours dans le canton de Genève ;
- à mettre sur pied une campagne visant à informer la population de l'existence des diverses prestations sociales offertes aux niveaux cantonal et fédéral, afin de lutter contre la précarité due au non-recours ;
- à travailler en collaboration avec les communes afin de faire connaître également les prestations sociales communales aux habitant-e-s concernés ;
- à réaliser une brochure informant les personnes de leurs droits sociaux et à la transmettre aux habitant-e-s du canton avec la déclaration d'impôts ;
- à sensibiliser les services de l'Etat et des institutions autonomes recevant des usager-ère-s à la problématique du non-recours ;
- à améliorer l'information sociale délivrée, dans les services de l'Etat, à l'OCE et à l'Hospice général, aux personnes qui y recourent, notamment aux personnes fragilisé-e-s qui se rendent à l'Hospice général, dont un certain nombre ne parviennent pas à accéder à leurs droits ;
- à s'assurer que les services concernés disposent des moyens adéquats pour réaliser l'entier de leurs missions, et plus particulièrement leurs devoirs d'information et de prévention.



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS
Direktion für Gesundheit und Soziales GSD

Fribourg pour tous

Information et orientation sociales

Freiburg für alle

Soziale Information und Orientierung

Présentation de Fribourg pour tous
Direction générale de l'action sociale, Genève
Groupe de travail «Lisibilité et prévention»

Mercredi 13 juin 2018, 9h-10h

Jacqueline Gremaud Neri, Coordinatrice
Kathrin Gabriel-Hofmann, Assistante sociale



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service de l'action sociale SASoc
Kantonales Sozialamt KSA

1

Ordre du jour

1. Historique
2. Enjeux de départ
3. Missions et principes d'action
4. Accès
5. Travail orienté vers le public / vers le réseau professionnel
6. Statistiques
7. Plus-values (public / professionnel) et limites
8. Echanges, discussion



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Service de l'action sociale SASoc
Kantonales Sozialamt KSA

2

Fribourg pour tous- Freiburg für alle



Fribourg pour tous - Freiburg für alle



1.1 Historique

➤ **2004 :**

Proposition de la **Commission cantonale pour une politique familiale globale** d'un guichet d'information et de conseils pour les familles

(Rapport pour une politique familiale globale dans le canton de Fribourg)

➤ **2004:**

Dépôt du **postulat** Demierre/Menoud sur la création d'un «service d'information pour les familles»

➤ **2008:**

Etude évaluative et projective pour la mise en place d'un «guichet social» dans le canton de Fribourg par le Prof. Knüsel (UNIL)

1.2 Historique

➤ **Automne 2009:**

Le Grand Conseil confie la réalisation du « guichet social» à la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)

➤ **Printemps 2010:**

Démarrage du projet en collaboration avec le réseau social fribourgeois

➤ **Septembre 2011:**

Inauguration et ouverture de Fribourg pour tous

2. Enjeux de départ

- Accueil positif du Grand Conseil
- Pas de nouvelles prestations, mais une optimisation du dispositif existant
- Plus de résistances chez les professionnels du dispositif
- Défi relevé en impliquant dès le départ les professionnels (kick-off)



3. Missions

- **Assurer** à toutes les citoyennes et tous les citoyens du canton de Fribourg un **accès facile, équitable, neutre et convivial** à des **informations personnalisées**
- **Orienter** les personnes au sein du dispositif d'action sociale vers les services d'aide professionnelle les plus appropriés à **leurs ressources** et à **leurs besoins**
- **Permettre** d'éviter la détérioration des situations sociales dans une **visée préventive...**
 - ...en toute **confidentialité, gratuitement et sans engagement.**



3.1 Principes d'action

- Accueil immédiat, gratuit et sans engagement
- Accès universel, anonymat et confidentialité
- Equité de traitement, neutralité et convivialité
- Prestations personnalisées et non standardisées
- Approche généraliste
- Renforcement de la capacité d'agir
- Mise en communication et échange autour des informations

4. Accès

- **Lieu d'accueil**
Rue du Criblet 13
1700 Fribourg
- **Permanence téléphonique**
0848 246 246 (CHF 0.08 / Min.)
- **Site internet et adresse e-mail**
www.fribourgpourtous.ch
fribourgpourtous@fr.ch

5.1 Travail orienté vers le public

Objectifs :

- Informer et orienter les individus
- Faire connaître FpT à un public le plus large possible
- Faciliter l'accès aux prestations existantes

Moyens :

- Guichet, permanence téléphonique et mails
- «Aller vers» : actions promotionnelles dans les régions et participation à des événements
- Espaces Porte-voix
- Rencontres avec des groupes d'apprenants de cours de français
- Site internet



Service de l'action sociale SASoc
Kantonales Sozialamt KSA

11

Espace Porte-voix



Journée romande de la schizophrénie

Informations sur les primes d'assurance-maladie

L'argent de poche des enfants FRC & Pro Juventute



Service de l'action sociale SASoc
Kantonales Sozialamt KSA

12

5.2 Travail orienté vers le réseau professionnel

Objectifs :

- Favoriser la communication entre l'acteur et les institutions
- Actualiser les connaissances de FpT et sa documentation
- Observer les besoins et les problématiques

Moyens :

- Rencontres interinstitutionnelles
- Espaces Porte-voix
- Groupe Réseau
- Grille d'observation



Service de l'action sociale SASoc
Kantonales Sozialamt KSA

13

Projet «aller vers»



Comptoir de Romont (2016) et de Bulle,
Marché folklorique (2017)

Assemblée générale de sociétés, d'associations, de
fondations ou d'institutions privées ou publiques

Groupe de cours de français (OSEO, Espace
femmes, Croix-Rouge, Lire et Ecrire)

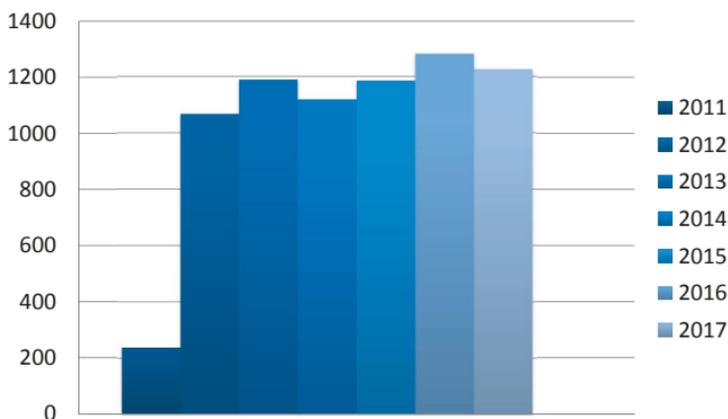


Service de l'action sociale SASoc
Kantonales Sozialamt KSA

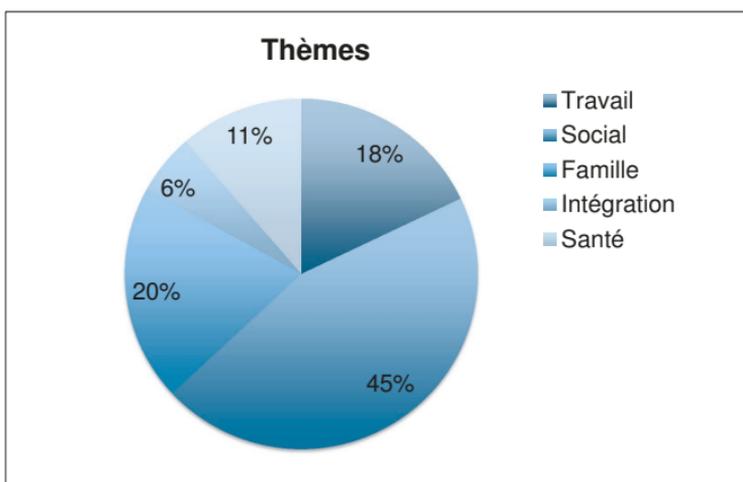
14

6. Statistiques

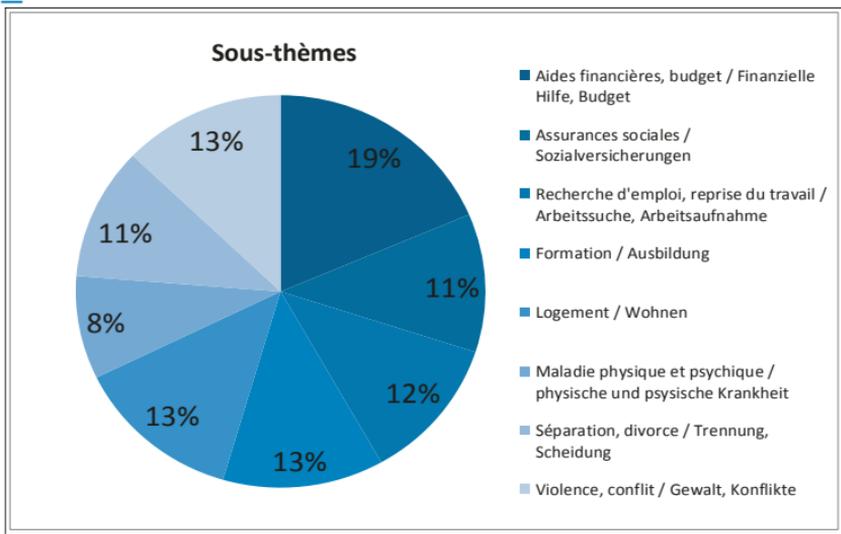
Evolution de la fréquentation



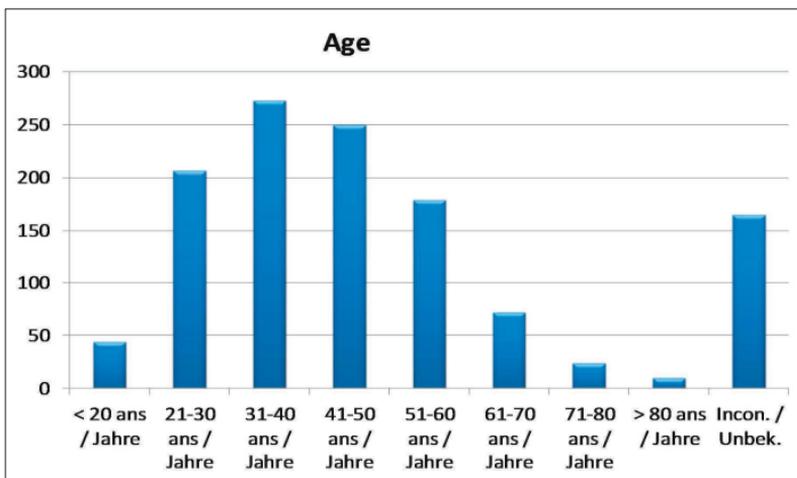
6.1 Statistiques 2017



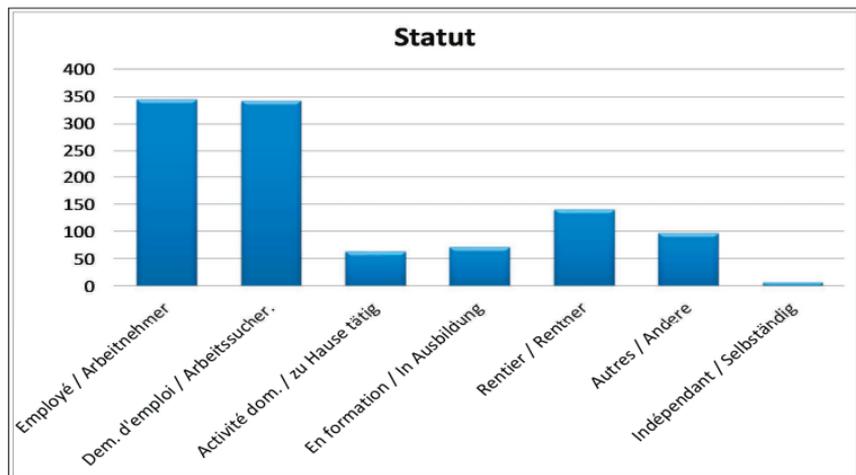
6.2. Statistiques 2017



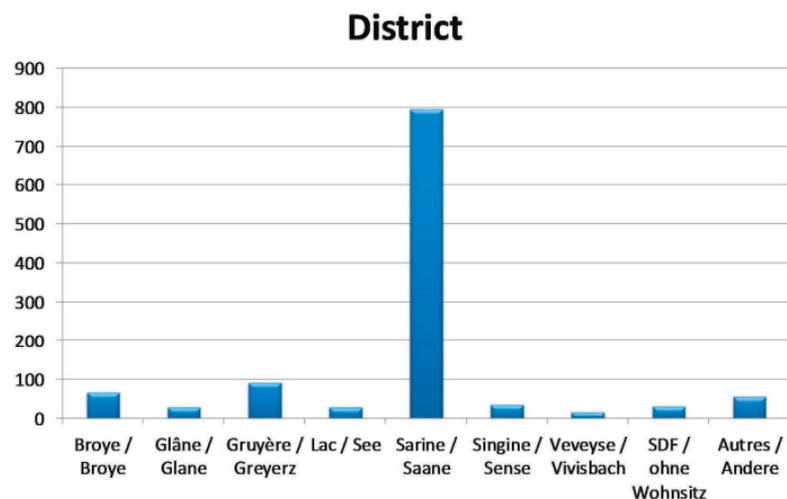
6.3. Statistiques 2017



6.4 Statistiques 2017



6.5 Statistiques 2017



7.1 Plus-values (public / professionnel)

- **Prévention:** déboucher sur des solutions concrètes qui évitent la péjoration de la situation
- **Conseil personnalisé** en fonction de la demande vs réponse spécialisée et standardisée
- **Circulation de l'information:** relayer les questionnements adressés à FpT auprès du réseau professionnel

- *Observation de l'adéquation entre les besoins et les offres du système socio-sanitaire (failles du dispositif, nouvelles problématiques)*

7.2 Limites

- Difficultés de mesurer l'impact réel de nos interventions
- Limite géographique d'un accueil de proximité (uniquement dans le Grand Fribourg)
- Réponse inégale aux différentes régions du canton (ressources limitées)

8. Echange, discussion



Merci beaucoup ...

... pour votre attention et pour votre participation active

