

Date de dépôt : 24 mars 2021

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} 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

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 18 octobre 2019, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

*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.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La problématique du non-recours aux prestations sociales est autant complexe que le sont les motifs qui conduisent un individu dans le besoin à renoncer à solliciter une aide sociale ou à ignorer qu'une aide sociale peut lui être apportée.

Selon la docteure Frédérique Leresche et le professeur Jean-Pierre Tabin¹, en Suisse, une personne sur quatre ayant droit à l'aide sociale n'y recourt pas. Tous deux distinguent :

- le non-recours par ignorance du droit;
- le non-recours alors que la prestation est connue, par peur de la stigmatisation sociale, par honte ou à cause d'exigences administratives exorbitantes;
- le non-recours suite à une décision raisonnée, car tout le monde ne veut pas de toutes les prestations sociales disponibles.

Et de mettre en exergue le rôle du travail social pour remettre en question les pratiques et les dispositifs qui les encadrent, les faire évoluer, les rendre plus efficaces et s'assurer qu'elles ont du sens.

S'agissant de la première invite, demandant à assurer un suivi de l'évolution quantitative du phénomène du non-recours dans le canton de Genève, le Conseil d'Etat est en discussion avec la Haute école de travail social (HETS)², qui a déjà réalisé une étude qualitative de ce phénomène, pour envisager en complément un volet quantitatif.

Cette introduction théorique illustre à quel point les réponses à apporter à cette problématique ne relèvent pas des seules actions d'information et de communication à mettre en place mais s'inscrivent dans un contexte plus large de perception et de liberté individuelles des individus, influencées par des facteurs administratifs, sociaux, légaux, personnels, ou encore conceptuels. Ci-après sont présentés les principaux outils mis sur pied par le canton pour renforcer l'accès aux prestations sociales et parvenir ainsi à une réduction du non-recours.

¹ Actualité sociale / N° 65 / 11–2016.

² Lucas B., Ludwig C., Chappuis J., Maggi J., Crettaz E. (2019). Le non-recours aux prestations sociales à Genève. Quelles adaptations de la protection sociale aux attentes des familles en situation de précarité ? Rapport de recherche. Genève : Haute école de travail social.

Bureau d'information sociale (BiS)

La crise sanitaire survenue au printemps 2020 a mis en lumière la précarité d'un nombre important de personnes résidant à Genève et qui, suite à la perte de leur emploi ou à la baisse substantielle de leur(s) revenu(s), ont été contraintes de solliciter une aide matérielle, tout d'abord lors des distributions hebdomadaires de colis alimentaires et de produits de première nécessité organisées aux Vernets, puis lors des distributions décentralisées dans différents lieux du canton. Très rapidement, ont été associés à ces distributions les services sociaux communaux, l'Hospice général et diverses associations, notamment afin d'orienter les personnes concernées vers les aides et prestations sociales auxquelles elles avaient droit, si droit il y avait.

Cette expérience a été formalisée et concrétisée en automne 2020 par la création par le département de la cohésion sociale (DCS) du Bureau d'information sociale (BiS), réunissant plusieurs partenaires institutionnels et associatifs. Celui-ci s'est tout d'abord déployé à l'église Saint-Pie X sous une forme pilote chaque jeudi pendant 6 semaines à partir du 26 novembre 2020, parallèlement aux distributions de colis alimentaires et de produits de première nécessité.

La mise en place du BiS a été accompagnée d'une stratégie de communication, comprenant la création d'un logo spécifique, la diffusion de deux communiqués de presse, une page d'informations pratiques sur le site Internet du DCS, deux sessions de publicité dans les TPG, ainsi que la distribution hebdomadaire de flyers. Sur place, une signalétique et des affiches ont été installées.

Au terme de ce pilote et au vu du succès rencontré, les partenaires ont montré une volonté unanime de poursuivre le projet, toutefois en dissociant le BiS des distributions d'aide alimentaire et de biens de première nécessité. Ainsi, la deuxième phase du BiS prévoit-elle un déploiement hebdomadaire par rotation géographique toutes les 10 semaines sur le territoire cantonal, tout d'abord à Plainpalais, puis aux Charmilles, et enfin sur un autre site de la rive gauche du canton à déterminer.

Ainsi, le BiS déploie désormais une phase renforcée, portée par le DCS, les communes, l'Hospice général, la HETS, l'Asloca, le Collectif d'associations pour l'action sociale (CAPAS), l'Association genevoise des psychologues (AGPsy) et l'Association pour la sauvegarde du logement des personnes précaires (ASLPP).

Le BiS se veut une porte d'entrée pluridisciplinaire à même de fournir une information et une orientation sociales rapides et efficaces à toutes les personnes habitant dans le canton, quel que soit leur statut, et rencontrant des

difficultés, que celles-ci soient d'ordre financier, social ou psychologique, ou qu'elles concernent l'accès à des produits alimentaires ou encore le logement.

Il entretient par ailleurs des liens avec différents services de l'Etat qui fournissent aux usagères et usagers l'information dont ils peuvent avoir besoin en lien avec des prestations sociales individuelles, en particulier dans le cadre de la crise sanitaire actuelle.

Les principes d'actions généraux du BiS sont les suivants :

- le premier contact : il s'agit de créer un premier contact et un lien de confiance entre les bénéficiaires et les associations/institutions afin de stimuler le recours aux aides existantes;
- l'identité du BiS concrétisée par « une bannière neutre », soit une identité visuelle qui le rend repérable facilement par la population;
- la mobilité : le BiS est pensé pour être adaptable et présent dans des espaces où il semble utile et pertinent que la population présente puisse avoir accès à de l'information sociale;
- l'adaptabilité, avec des professionnel-le-s présent-e-s délégué-e-s par les organismes étatiques – communaux – associatifs les plus enclins à apporter les informations pertinentes en fonction du lieu et du public;
- l'accessibilité : une attention particulière est portée à l'autonomisation des usagères et usagers, notamment en relation avec la maîtrise des outils numériques. Les supports d'information diffusés sont rédigés en un langage accessible, et traduits en plusieurs langues;
- l'innovation sociale, en ce sens que le BiS peut s'entendre comme un laboratoire d'expérimentation sociale; il donne la possibilité à des acteurs sociaux d'interagir sur le terrain;
- l'interconnaissance, les partenaires engagés dans le projet ayant la possibilité d'acquérir des compétences et des connaissances sur les prestations délivrées par les associations comme par les institutions.

Enfin, relevons que la mise en place d'une phase renforcée est accompagnée, parallèlement aux divers supports de communication du BiS créés avec la Ville de Genève et l'Hospice général, d'un site Internet à l'adresse info-sociale.ch. Ce site se veut également un espace où les principales ressources, informations et documents relatifs à des prestations sont réunis dans le but d'orienter la population au plus près de ses besoins.

Questionnaire d'éligibilité aux prestations sociales

Un questionnaire qui, selon les réponses apportées, permet d'orienter les usagères et usagers vers les prestations dont elles et ils pourraient bénéficier

est en ligne depuis le mois de décembre 2020 : <https://www.ge.ch/evaluer-mon-droit-aux-prestations-sociales/questionnaire>.

En effet, les personnes habitant dans le canton de Genève, qui ont un revenu modeste ou inexistant, peuvent bénéficier de diverses prestations sociales cantonales, telles que des subsides d'assurance-maladie, des prestations complémentaires ou de l'aide sociale, par exemple. Cependant, une partie de ces personnes ne reçoit pas ces aides financières parce qu'elles ne sont pas informées de leur existence ou parce que les démarches administratives pour les obtenir sont parfois complexes.

Afin de lutter contre cette situation de non-recours aux prestations sociales, le DCS a mis à disposition un questionnaire en ligne permettant à toute personne qui le souhaite d'évaluer son éligibilité à des prestations sociales cantonales soumises à condition de revenu. Cet outil a été élaboré en collaboration avec des associations caritatives actives auprès des personnes précarisées et des représentant-e-s des services sociaux des communes genevoises.

Systèmes d'information et de communication (SIC) du domaine de l'action sociale

La loi 12386, déposée par le Conseil d'Etat le 29 août 2018, adoptée par le Grand Conseil le 25 janvier 2019, ouvre un crédit d'investissement de 9 000 000 francs pour l'évolution des systèmes d'information et de communication du domaine de l'action sociale.

Cette loi vise à financer sur une période de 5 ans (2019 à 2023) les adaptations informatiques des systèmes d'information et de communication du domaine de l'action sociale (SIC Action sociale) dans le but d'assurer et de simplifier les échanges entre les différents services de l'administration cantonale qui octroient des prestations sociales financières sous condition de ressources et leurs usagères et usagers.

En ce sens, les objectifs visés par cette loi concernent deux domaines : la maintenance évolutive ainsi que l'innovation et l'efficacité.

Le volet « *innovation et efficacité* » consiste notamment à développer les e-démarches de façon à offrir aux citoyen-ne-s des prestations en ligne, ce afin de faciliter leur accès. A terme, l'objectif est de permettre à une personne potentiellement éligible à des prestations sociales, notamment sur la base du questionnaire mentionné plus haut, de générer des formulaires de demande de prestations contenant les informations déjà saisies ou connues et de déposer la demande auprès des services compétents.

Il est question également de dématérialisation du dossier social. En effet, il est nécessaire de développer des fonctionnalités de gestion électronique de documents (GED) permettant à l'usagère ou l'usager de joindre, lors de l'envoi de sa demande, les pièces justificatives authentifiées numérisées. Lorsqu'une usagère ou un usager est déjà bénéficiaire de prestations sociales, cette nouvelle fonctionnalité doit lui permettre de mettre à jour ses informations personnelles et/ou économiques, par le dépôt de nouvelles fiches salaires par exemple, afin que le service concerné puisse rapidement instruire le dossier et, le cas échéant, statuer sur une modification de la décision de l'aide octroyée.

Les développements annoncés et attendus visent aussi à contribuer à lutter contre le non-recours aux prestations sociales.

L'Hospice général

L'Hospice général (HG), chargé à Genève de délivrer l'aide sociale individuelle, a depuis plusieurs années mis l'accent sur l'amélioration de la lisibilité de ses prestations. On relèvera en particulier :

- dans le cadre de la collaboration institutionnelle : l'antenne de l'HG située à l'office cantonal de l'emploi (OCE) informe les chômeuses et chômeurs sur l'accès aux prestations sociales et les accompagne dans leurs démarches administratives;
- depuis 2017, l'HG propose à Thônex une permanence sociale destinée aux habitant-e-s des communes des Trois-Chêne; sont fournis des renseignements sur l'accès aux prestations complémentaires, sur le soutien au désendettement, sur les soutiens au logement, sur la santé, sur la formation, sur l'accès à une bourse d'études;
- le centre d'action sociale des Pâquis a réorganisé son espace pour améliorer l'accueil des administré-e-s et faciliter la délivrance d'informations sociales.

Refonte de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI)

Le 16 janvier 2019, le Conseil d'Etat a créé une commission externe, présidée par le professeur Stéphane Rossini et composée d'expert-e-s, de partenaires associatifs, de collaboratrices et collaborateurs de terrain ainsi que de bénéficiaires de l'aide sociale, chargée de proposer une refonte de la loi sur l'insertion et l'aide sociale et individuelle, du 22 mars 2007 (LIASI; rs/GE J 4 04).

Le non-recours aux prestations sociales a tenu une place importante dans les discussions du groupe d'experts, qui a décidé d'ancrer le principe de

l'accès aux prestations et de la réduction du non-recours dans la LIASI modifiée.

Plan d'action cantonal contre la précarité « Cohésion sociale 2030 »

Le DCS a présenté, le 9 février 2021, son plan d'action contre la précarité.

Le plan est décliné en 7 objectifs, dont le premier vise la simplification des procédures et le renforcement de l'accès aux droits, en menant les actions suivantes :

- renforcer les compétences des communes en matière d'action sociale, notamment dans l'intervention de premier recours;
- faciliter les démarches administratives (développement du numérique, lisibilité des décisions/critères, traductions, etc.);
- développer des structures d'orientation, d'information et de conseil facilement accessibles à la population;
- renforcer la médiation administrative et raccourcir les délais de traitement des dossiers individuels;
- impliquer les bénéficiaires et les partenaires dans la recherche de solutions, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de l'action sociale cantonale;
- promouvoir une culture de l'innovation, de la remise en question et du travail en commun au sein des institutions ainsi qu'entre le canton, les communes et les partenaires institutionnels et/ou associatifs, à tous les niveaux;
- identifier les risques sociaux nouveaux et futurs dans une démarche prospective et définir les réponses adéquates ou identifier les bonnes pratiques à implémenter.

Ces différentes actions, complémentaires aux éléments énoncés plus haut, doivent aussi permettre de contribuer à lutter efficacement contre le non-recours aux prestations sociales.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Michèle RIGHETTI

La présidente :
Anne EMERY-TORRACINTA