Secrétariat du Grand Conseil **RD 1146-A**
M 2336-A

Date de dépôt : 25 avril 2017

Rapport

de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier :

a) RD 1146-A Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la loi 10599 modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) renommée loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI), entrée en vigueur le 1er février 2012

b) M 2336-A Proposition de motion de Mmes et MM. Jean-Luc Forni, Olivier Cerutti, Anne Marie von Arx-Vernon, Béatrice Hirsch, Geneviève Arnold, François Lance, Guy Mettan, Jean-Marc Guinchard, Bertrand Buchs, Vincent Maitre, Marie-Thérèse Engelberts pour une meilleure prise en considération des conclusions de l'évaluation de la LIASI

Rapport de majorité de M. Marc Falquet (page 1)
Rapport de minorité de Mme Jocelyne Haller (page 106)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Marc Falquet

Mesdames et
Messieurs les députés,

Le rapport du Conseil d'Etat sur la loi 10599 a été étudié en Commission des affaires sociales durant huit séances, entre le 13 décembre 2016 et le 7 mars 2017, sous la Présidence de Mme Frédéric Perler. Les procès-verbaux

ATAR ROTO PRESSE – 200 ex. – 05.17

ont été tenus par M. Stefano Gordone, que nous remercions vivement. M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat, ainsi que Mme Nadine Mudry, directrice chargée des politiques d'insertion à la DGAS ont assisté et participé assidûment aux auditions et aux débats.

Ce rapport traite conjointement la motion 2336 pour une meilleure prise en considération des conclusions de l'évaluation de la LASI.

Pour rappel, en date du 1er février 2012, la loi 10599 modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) est entrée en vigueur, apportant, avec l'introduction d'un chapitre dédié à l'insertion professionnelle, une nouvelle dénomination à la loi, devenue loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI).

Avec la LIASI, l'accent a été mis sur la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale nouvellement inscrits ou suivis de longue durée.

Le dispositif a été évalué par le bureau d'études privé et indépendant « Evaluanda », qui a rendu une évaluation des effets de la LIASI, avec un premier rapport de mise en œuvre au printemps 2014 et un rapport final rendu le 22 avril 2016. Les conclusions et recommandations de cette étude sont consignées dans l'annexe 2 du RD 1146, entre les pages 129 à 137.

Favoriser le retour à l'emploi des personnes à l'aide sociale…

Face à l'augmentation régulière et préoccupante du nombre de personnes à l'aide sociale, le sujet a particulièrement préoccupé les commissaires. Le travail en commission a été mené avec application, afin de rechercher les divers moyens à mettre en place qui permettent d'améliorer et de favoriser le retour à l'emploi.

Le rapport sur la loi 10599 a été présenté par Mme Nadine Mudry, directrice chargée des politiques d'insertion à la DGAS. Il a suscité de nombreuses questions et interrogations des commissaires.

Le rapport « Evaluanda » se concentre sur le fonctionnement du SRP…

Evaluanda s'est concentré sur le fonctionnement du SRP. Une commissaire (EAG) s'attendait à une évaluation des effets de la loi plutôt qu'une évaluation centrée sur le fonctionnement du SRP. Elle fait part de la discrépance entre le récit de l'évaluation et les recommandations qui sont bien plus sévères. L'évaluation se base sur les déclarations des professionnels du SRP, donc de ceux qui faisaient eux-mêmes l'objet de l'évaluation. Ce commissaire estime qu'il y a un manque de distance par rapport à cette

situation. Elle demande pour quelle raison les autres effets de la loi n'ont pas été développés, car la mise en place de la loi a aussi eu des effets sur les autres versants d'activité de la LIASI étant donné qu'un fort accent a été mis sur le SRP.

M. Poggia indique qu'il faut donc se poser la question de savoir s'il y a d'autres moyens pour permettre aux personnes à l'aide sociale d'obtenir les moyens de retourner sur le marché de l'emploi. Revenir à la situation antérieure qui est de donner aux assistants sociaux des moyens de mettre en place un accompagnement individuel dans le but d'amener les bénéficiaires vers l'emploi, n'est pas prévu.

M. Poggia explique que l'évaluation s'est concentrée sur le l'insertion. En mettant le « I » dans la LIASI, les forces ont été un peu déshabillées au niveau de l'encadrement social. – Ce que regrette la commissaire (EAG).

Un commissaire (MCG) indique qu'au début il y avait des craintes dans l'entrée en vigueur de la LIASI. Il souligne la critique des stages et le problème des passages à vide ressentis par les usagers. Il demande s'ils perçoivent ce passage à vide pour des gens qui sont dans le processus LIASI.

Améliorer l'employabilité, oui, mais comment…

Un commissaire (PLR) se questionne sur les critères d'employabilité, soit l'adéquation entre les places disponibles pour réinsérer les gens et l'offre frontalière. En effet, il a l'impression que ce sont deux choses parallèles qui n'ont rien à voir l'une avec l'autre. Il aimerait donc savoir jusqu'où l'analyse a été poussée dans le rapport pour affirmer que la réinsertion est plus difficile notamment à cause de l'augmentation du nombre de travailleurs frontaliers.

Mme Mudry répond que les formations proposées permettent de penser qu'il y a aura une meilleure employabilité, mais faut-il encore avoir accès à l'emploi. Au sujet de l'augmentation des travailleurs frontaliers qui est un facteur exogène, mais pas le seul, d'une manière plus générale, l'Hospice général doit maintenant travailler à l'identification de niches professionnelles pour que les nouvelles formations ou les mesures de réinsertion puissent correspondre à ces niches. Cela améliorera l'efficacité de la réinsertion.

Une commissaire (EAG) rappelle que l'Hospice avait à l'époque un réseau emploi qui était en lien avec les entreprises. Ce réseau a permis à des nombreuses personnes d'éviter d'ouvrir un dossier à l'aide sociale. Ce service a été fermé au nom du principe que l'Hospice ne doit pas faire de la réinsertion.

M. Poggia indique qu'il est évident qu'après un rapport comme celui-ci, il faut se poser des questions car il y a eu de l'argent investi et pas le retour sur investissement suffisamment intéressant. Il faut donc se poser la question de savoir s'il y a d'autres moyens pour arriver au résultat auquel il faut tendre, c'est-à-dire de permettre aux personnes à l'aide sociale d'obtenir les moyens de retourner sur le marché de l'emploi. Néanmoins, revenir à la situation antérieure qui est de donner aux assistants sociaux des moyens de mettre en place un accompagnement individuel dans le but d'amener les bénéficiaires vers l'emploi n'est pas prévu.

Caritas et le CSP : tenir compte du fait que la volonté de la personne et la collaboration sont la clef du succès pour réussir la réinsertion professionnelle…

Auditions de M. Alain Bolle, président du CAPAS, et de M. Dominique Froidevaux, directeur de Caritas. Ce dernier est surpris de la méthodologie du rapport qui laisse peu d'espace de parole pour les personnes concernées, dont il manque le parcours. Il indique qu'il y a de nombreux ateliers avec les intervenants et un atelier avec 3 personnes ayant bénéficié de mesures. Mais il y a peu d'éléments qualitatifs dans le rapport et cela manque. Il estime qu'il y a un vrai questionnement sur cette notion de mesures standardisées autour du renforcement de l'employabilité. Il ajoute que la question centrale du lien avec les employeurs est absente, à savoir les passerelles à mettre en place pour renforcer l'employabilité.

Nous avons transformé nos outils pour qu'ils soient compatibles avec l'employeur…

M. Froidevaux explique qu'ils ont commencé par prendre contact avec les employeurs, pour savoir s'il y avait des emplois à la clé, pour ensuite offrir une formation ajustée aux savoir-faire exigés par l'employeur. Ils ont alors transformé leur outil pour qu'il soit compatible avec l'employeur et ils font ce que l'employeur ne sait pas faire. Il explique qu'ils renforcent le français pour des personnes migrantes par exemple, qu'il y a ensuite une période de 6 mois de formation mais avec les critères et l'environnement de l'employeur. Il indique qu'il y a ensuite un test fait chez l'employeur mais qu'il y a une garantie de l'employeur de prendre les personnes. Cette logique de passerelle à l'emploi peut permettre de rénover les pratiques. Il ajoute qu'une des clés qui manque dans le rapport est la collaboration interinstitutionnelle. Il estime que cela peut permettre une meilleure efficacité dans la réinsertion.

Il indique que les formateurs à Caritas sont aussi issus du monde du travail. Il explique que ce sont des travailleurs sociaux qui ont une formation dans un métier particulier. Il souligne qu'une des clés de la réussite surtout pour les jeunes est **l'identification à un potentiel métier**, qui permettra au jeune de se projeter dans l'avenir. Il indique qu'envoyer directement les jeunes dans une entreprise ne va pas fonctionner. Il estime qu'il faut donc renforcer l'hybridation. Le travail social fait du travail efficace car cela permet d'enlever des obstacles, comme l'endettement ou de potentielles difficultés avec la famille. Il indique que c'est quelque chose qu'un praticien formateur ordinaire ne peut pas faire. Il ajoute que les formateurs dans le commerce de détail à Caritas par exemple viennent de cette branche mais ont aussi une formation sociale. Il ajoute que les collaborations avec l'Hospice général sont intéressantes, et que Caritas peut justement jouer le rôle d'intermédiaire. Il pense qu'il faut cette possibilité de s'identifier à un professionnel métier, ce qui peut permettre un glissement vers l'entreprise.

Tient-on suffisamment compte de la volonté de la personne concernée…

Le commissaire (PDC) a l'impression qu'il y a deux systèmes. Il précise que le système SRP part d'une évaluation de la personne puis qu'il choisit la voie la plus juste pour la personne évaluée, mais qu'ensuite il n'y a plus d'interaction entre le conseiller en orientation et l'employeur. Puis il y a la filière qui consiste à aller vers l'employeur, à évaluer les besoins de l'employeur et à faire en sorte que la personne soit dans un cadre non institutionnel mais réel du milieu du travail pour qu'elle se forme réellement à son futur emploi. Il demande si on tient suffisamment compte de la volonté de la personne concernée. Il demande si la manière SRP et celle que le CSP et Caritas prônent sont compatibles.

La Collaboration et la coordination sont les clefs du succès…

M. Froidevaux répond qu'ils ont essayé de faire jouer la collaboration interinstitutionnelle. L'innovation proposée par Caritas doit se faire en coordination avec l'Hospice général. La collaboration est la clé du succès. Il précise qu'ils ne peuvent pas ne pas collaborer avec l'Hospice général mais qu'ils font en sorte d'établir des conditions-cadres favorables à la réussite du projet. Il ajoute qu'évaluer ces pratiques peut permettre de les diffuser dans d'autres domaines. Il rappelle qu'ils n'ont pas pour vocation de se substituer aux entreprises. Il indique qu'ils ont une part d'autofinancement et que petit à petit ils ont ajouté de la formation en collaboration avec les mesures SRP. Il précise que c'est la première fois qu'il y a un tel lien avec l'employeur et une telle garantie d'emploi à la clé. L'idée est avant tout que ces expériences

soient positives dans le cadre d'une amélioration des pratiques du SRP. Il estime qu'ils doivent en premier lieu être pragmatiques concernant l'amélioration des dispositifs.

Des coaches sociaux pour favoriser le retour à l'emploi …

Le commissaire (PDC) indique avoir relevé dans le rapport de l'OASI une proposition intéressante, à savoir que les conseillers du SRP deviennent des coaches au niveau des CAS, qui conseillent donc les assistants sociaux. Il demande ce qu'ils pensent de cette proposition.

M. Froidevaux estime qu'il y a des temps-morts et un manque de coordination entre CAS et SRP. L'introduction des coaches pourrait alors favoriser une meilleure compréhension. Il indique qu'il faut favoriser les passerelles avec le monde réel de l'entreprise.

Un commissaire (UDC) se questionne sur l'attractivité de leurs magasins pour le grand public. Il demande aussi s'il y aurait des possibilités de développer leurs activités pour une plus grande employabilité. Est-ce que des activités de récupération et de recyclage pourraient par exemple être développées ?

Caritas et le CSP : nous pourrions participer aux ESREC…

M. Bolle répond que le CSP et Caritas font entre 3,2 et 3,5 millions de francs de chiffre d'affaires avec les magasins de seconde-main et les brocantes. Le modèle économique fonctionne donc bien. Concernant les centres de tri, ou ESREC, (Espace Récupération Cantonaux), il précise qu'un appel d'offres a été fait et que si l'entreprise avec laquelle Caritas et le CSP sont partenaires le remporte ils pourraient être présents dans ces SREC pour participer à un meilleur recyclage et une remise sur le marché. Il ajoute que leur secteur de brocante caritative est un travail de recyclage et de développement durable qui est profitable.

Concernant les épiceries de Caritas, M. Froidevaux précise qu'elles ont été rénovées et répondent aux besoins de formation. Elles sont réservées aux personnes ayant peu de moyens afin qu'elles puissent se fournir en produits de première nécessité. Une carte d'accès aux magasins est délivrée par les travailleurs sociaux.

Espacement des rendez-vous avec les assistants sociaux…

La commissaire (EAG) estime que l'éloignement des rendez-vous à 2 ou 3 mois d'intervalle n'est pas un choix conceptuel, mais une adaptation aux ressources disponibles.

M. Poggia répond qu'avec certaines personnes, les assistants sociaux travaillent comme cela. Il préfère que les assistants sociaux reçoivent deux fois par mois ceux qui ont véritablement besoin d'un coaching plus serré, plutôt que de recevoir tous les mois des personnes qui ne sont absolument pas dans la projection de retourner sur le marché du travail.

M. Bolle précise que si le temps dévolu à l'accompagnement n'augmente pas, le problème de fond ne sera pas réglé. Il ajoute que le soutien d'un spécialiste peut être exploré mais seulement s'il est accompagné de moyens. Il rappelle que des moyens ont été ajoutés à l'Hospice général mais qu'il y a aussi une augmentation constante du nombre de personnes qui bénéficient de l'aide sociale. Il ajoute que la charge de travail est difficilement supportable ce qui péjore la qualité du travail. La perspective du coach vaut donc la peine d'être explorée si l'assistant social peut consacrer plus que 1 heure sur 3 mois pour un rendez-vous individuel.

M. Bolle précise que fixer un rendez-vous à un usager une fois tous les 3 mois n'est pas adapté. Il ajoute qu'ils ont fait remarquer à la Commission des pétitions que cette situation de tension entre les usagers et les collaborateurs de l'Hospice général pose problème. Il pense que les collaborateurs de l'Hospice général ne sont pas là pour donner des injonctions mais pour construire des projets sur mesure pour les personnes concernées avec peu de moyens et peu de temps. Il indique que dans le domaine de l'AI il y a toute une série de révisions qui ont amené à ce que de nombreuses personnes soient maintenant à l'aide sociale, ce qui pose des problèmes de réinsertion professionnelle pour un public difficilement éligible.

Les stages d'évaluation sur la sellette…

Un commissaire (S) aborde le sujet de l'orientation et des stages. Chez PRO, le stage était plutôt administratif et aux EPI, le stage est plutôt manuel. Il aimerait avoir des informations sur ces stages. Ces stages sont-ils obligatoires pour les bénéficiaires ? Ces derniers ont-ils leur mot à dire sur le type de stage qu'ils voudraient faire ou non ?

Mme Mudry indique qu'il y avait au début la possibilité de faire qu'un stage en démontage d'ordinateurs aux EPI. Ensuite, PRO est entré dans la course et a offert du travail notamment sur les ordinateurs. Les EPI proposent

des ateliers de cuisine, de nettoyage, etc. Une diversification a été proposée. Les personnes qui font ces stages n'ont pas le choix, le choix est pris par l'antenne OCE en fonction du parcours de la personne concernée.

Ledit commissaire demande combien il y a de personnes au sein du SRP et d'où elles viennent. Ces personnes viennent-elles de l'OCE ou d'ailleurs ? Il demande aussi quelle est la substance du work first mis en avant. Comment est-il justifié ?

Mme Mudry répond que les membres du personnel du SRP sont des assistants sociaux qui ont suivis une formation de conseillers en personnel. Ils ont donc une sensibilité avec l'aide sociale. Sauf erreur, ils sont plus de 20. Au sujet de l'idéologie du work first, elle reflète l'esprit de la loi votée. Cette option a été prise en lien avec les statuts de RMCAS qui maintenaient des personnes durablement à l'aide sociale. Mme Mudry ne peut pas remettre en question ce paradigme-là.

M. Bolle explique que dans les derniers chiffres de l'Hospice général tirés de son rapport annuel on constate qu'il y a une baisse du nombre de personnes qui sortent de cette première partie d'évaluation. Il a entendu qu'il existerait à l'intérieur de l'Hospice général une commission qui vient doubler les recommandations faites et qui ne suit pas forcément les recommandations une fois que la personne est sortie du stage et qu'elle a été évaluée comme pouvant être orientée vers le SRP. Il indique que certaines personnes sont alors déboussolées, car elles sortent de cette période de stage après 4 semaines et pensent être orientées vers le SRP et cela n'est pas toujours le cas. Si cette pratique est confirmée, il n'en comprend pas le sens.

M. Bolle précise que certaines personnes témoignent du champ de tensions lié à la partie stage qui ne correspond pas au profil des personnes. Il explique que le champ des activités proposées dans cette période d'évaluation et d'observation est limité.

Un commissaire (S) demande si Mme Mudry pourrait rappeler les caractéristiques du stage d'évaluation. De plus, l'OCE est souvent critiqué concernant son manque de lien avec les employeurs en matière de réinsertion. Qu'en est-il pour les conseillers en formation professionnelle qui ont une formation sociale ? Ont-ils ce lien et la proactivité nécessaire vis-à-vis des employeurs ?

Un commissaire (S) demande la durée des stages et les moyens de comparaison pour savoir si le taux de retour à l'emploi de 36% depuis la création du SRP était équivalent avant.

Mme Mudry répond que les stages d'évaluation durent 4 semaines. Les personnes sont reçues le lundi et les buts du stage sont expliqués. Il y a deux

centres où les stages se déroulent : les EPI et PRO. Chez PRO, les stages sont plus administratifs et aux EPI ils sont plus manuels. Les personnes sont encadrées par des maîtres socioprofessionnels et ces derniers analysent leur savoir-être (arrivée à l'heure, capacité sur la durée de respecter des horaires, comportement avec la hiérarchie, etc.). Des bilans sont effectués chaque semaine avec un responsable. A la fin du stage, un bilan final est fait.

A propos de la formation du conseiller en réinsertion professionnelle, ce dernier n'aura pas davantage de lien avec l'entreprise. C'est précisément sur ce sujet que le SRP doit travailler et s'améliorer. C'est en effet l'une des faiblesses du SRP.

Au sujet de l'exemple de durée, Mme Mudry indique qu'il est difficile de répondre. Elle explique que lorsqu'une personne est inscrite au stage d'évaluation, elle doit y accéder dans les deux semaines normalement. Ensuite, au moment où elle sort du stage pour aller au SRP, une dizaine de jours s'écoulent. Il y a eu quelques exceptions malheureuses où des personnes ont attendu bien plus longtemps. Ces chiffres sont assez récents et l'Hospice travaille pour raccourcir le processus. De plus, il y a des éléments impondérables comme le transfert de dossier et les décisions qui sont prises. Il y a aussi des modifications du rythme qui ont un impact sur la motivation des bénéficiaires. Concernant les 36% de retour à l'emploi au SRP, **(36% selon le Conseil d'Etat, 27% selon l'Hospice générale),** la comparaison se base sur le graphique de la présentation.

Un commissaire (UDC) voulait savoir qui paie ces stages ? Est-ce facturé à l'Hospice et combien cela lui coûte ? De plus, il aimerait savoir s'il ne faudrait pas favoriser l'employabilité des gens directement auprès des entreprises plutôt qu'à travers des stages. Ledit commissaire a l'impression que les stages sont infantilisants pour ces personnes. Au sujet des gains intermédiaires, ne serait-il pas possible de mettre des franchises plus élevées pour favoriser les gens à travailler. Concernant le frein à l'emploi, les personnes endettées trouvent plus difficilement du travail, ne faudrait-il donc pas que le lien avec les entreprises puisse être renforcé ?

Mme Mudry répond qu'il y a une ligne budgétaire dédiée à la LIASI qui permet de financer les stages d'évaluation à l'emploi et permet aussi de financer les mesures données par la suite par le SRP. En effet, le Conseil d'Etat a pris la mesure du coût de ces stages et c'est pour cela qu'il a décidé de rééquilibrer la répartition des ressources pour que l'enveloppe dédiée au stage d'évaluation soit diminuée, dans le but de renforcer les mesures. Il faut savoir que le stage d'évaluation et son utilité sont ancrés dans la loi. Ensuite, il faut trouver un équilibre, et c'est ce qui a été fait.

Par rapport au fait de ne pas proposer des stages en entreprises, Mme Mudry explique que ce type de stage n'est pas la même chose qu'un stage d'évaluation. Ce dernier fait partie du dispositif LIASI avec des spécialistes qui évalueront les bénéficiaires et aideront à leur réinsertion.

Concernant le gain intermédiaire, il s'agit d'un autre débat. Mme Mudry ne s'engagera pas sur ce sujet.

Un commissaire (MCG) a entendu beaucoup de critiques de la part de personnes qui sont passées par les stages d'évaluation. Il se réjouit des changements qui seront apportés. En effet, ces stages sont infantilisants. Il demande si la qualité de l'évaluation est sûre. Les méthodes d'évaluation sont-elles appropriées, car la meilleure méthode est de mettre une personne en entreprise, mais cela est difficilement réalisable en pratique. Cela est un casse-tête. L'évaluation ne risque-t-elle pas parfois de mal orienter des personnes à l'Hospice ?

Mme Mudry répond que le stage d'évaluation a été très critiqué en effet. Toutefois, il faut savoir que PRO et les EPI font remplir un questionnaire à la fin des stages. Chez PRO, il y a un taux de satisfaction de 86%, et aux EPI le taux proche des 90%. Au début du dispositif, le pourcentage de satisfaction était d'environ 50% à 60%. Par conséquent, des améliorations ont été apportées et sont efficaces, mais il y aura toujours des insatisfaits.

Au sujet de l'évaluation, Mme Mudry indique que la situation d'une personne change tout au long de son parcours à l'aide sociale. Même si une personne a été orientée vers le SRP après un stage d'évaluation, sa situation peut s'empirer et elle se retrouvera dans l'incapacité de se concentrer sur sa réinsertion. Les évaluations faites sont bonnes, mais certaines orientations doivent être corrigées par la suite, car elles ne sont pas infaillibles.

M. Poggia reconnaît que le caractère infantilisant de certains travaux par exemple a pu être corrigé. Cependant, il faut une information de qualité, car lorsqu'un maître socio-professionnel demande à un bénéficiaire de démonter un ordinateur, c'est avant tout pour savoir s'il est capable de suivre des directives précises, d'arriver à l'heure, de rester sur son lieu de travail, etc.

Au niveau de la durée du stage, M. Poggia indique que pas tout le monde a besoin de la même durée de stage pour être évalué. Il ne faut pas qu'une mauvaise évaluation empêche une personne de suivre la voix de la réinsertion professionnelle. En somme, il faut une équipe de pointe pour motiver les bénéficiaires proches d'une réinsertion professionnelle, en obtenant des résultats meilleurs que ceux-ci. Il faut aussi de meilleurs résultats pour les personnes dans des situations plus difficiles.

Revenir à l'ancien système…

Actuellement, les réflexions sont en cours, mais revenir à la situation antérieure n'est pas envisagé par le Conseil d'Etat, car la fluidité de la prise en charge entre le chômage et l'aide sociale doit être maintenue. Il est vrai que la sélection qui est faite entre les « meilleurs » et les « moins bons » candidats à la réinsertion est très dangereuse. Par rapport au stage en entreprise, M. Poggia indique qu'il faut travailler dessus. Pour ce faire, il va falloir des entreprises qui s'investissent dans une collaboration avec l'OCE et le SRP, ce qui est tout à fait faisable, de plus des améliorations sont encore à faire.

M. Poggia pense par exemple que les stages chez PRO et aux EPI ne sont pas suffisants. Une évaluation dans un environnement aussi artificiel n'est pas productive. Les stages en entreprise pourraient être une solution.

Le SRP a-t-il atteint ses objectifs…

La commissaire (EAG) évoque le communiqué du Conseil d'Etat qui mentionnait qu'il y avait un taux de réinsertion de 36% pour le SRP et 23% pour les CAS. Toutefois, il y a une grande sélection des personnes qui sont au SRP, donc ces taux ne sont finalement pas si éloignés. Par conséquent, en reprenant des statistiques d'avant l'entrée en vigueur de la LIASI, le taux serait sans doute le même. L'Hospice serait à même de fournir ces chiffres.

Ladite commissaire (EAG) lit la page 51 du rapport : « si le SRP ne parvient pas à démontrer dans les années à venir un taux de retour à l'emploi sensiblement supérieur aux CAS, ce modèle à deux vitesses demande à être revu, tant au nom de l'efficience que de l'équité. » Elle avoue qu'elle est très curieuse de connaître la réponse qui sera donnée sur cet élément-là. De plus, elle aimerait savoir comment les éléments de l'évaluation de la LIASI seront pris en compte.

Et les dettes, alors…

La commissaire (EAG) se questionne sur le sens même du SRP. En effet, la séparation faite entre les aspects sociaux et professionnels qui veut que si une personne a des problèmes de dettes par exemple, elle est renvoyée sur un CAS (la case éloignée de l'emploi). Elle demande quelle est la pertinence d'une séparation si stricte. Cela mériterait d'être repensé.

Un commissaire (S) indique avoir compris que le CSP accueille 50-60 personnes qui sont dans le processus de réinsertion. Il demande si ce sont des déçus ou des échecs du SRP. Il demande si les collaborateurs du SRP devraient être réintégrés dans les centres sociaux.

Faut-il démanteler le SRP ou le réorganiser pour l'améliorer…

M. Bolle répond que la question est de savoir si le SRP tel qu'organisé actuellement atteint les objectifs qui lui ont été assignés. Il pense que visiblement pas et il ne sait pas s'il faut démanteler le SRP pour mettre les collaborateurs dans les CAS. Il se demande si les liens avec le monde de l'emploi sont suffisamment bien tissés par le SRP. Il indique que l'agence TRT a des résultats très intéressants en termes de retour sur le marché ordinaire. Il ajoute que c'est une formule d'accompagnement, de coaching et de liens très forts avec le tissu économique genevois. Il précise que ce système ne va néanmoins pas convenir à tout le monde.

Propositions de l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion :

Audition de Mme Elisabeth Di Zuzio, Présidente de l'OASI accompagnée de M. Julien Repond, principal rédacteur du 3e rapport d'observation de l'OASI.

Mme Di Zuzio explique que l'OASI a des propositions très claires pour améliorer le dispositif d'insertion (cf. présentation en annexe, p. 4).

M. Repond ajoute, par rapport à l'évaluation du SRP, que l'OASI a remarqué que le SRP mettait dos à dos les problèmes sociaux et les problèmes professionnels. En effet, si une personne avait des problèmes sociaux, elle ne pouvait pas rester au SRP. L'OASI estime qu'il faudrait un service tel que le réseau emploi qui existait à l'Hospice général. Mettre dos à dos les problèmes sociaux et professionnels est absurde, car parfois les uns sont à l'origine des autres.

Manque de suivi du SRP…

Le commissaire (PDC) s'inquiète du manque de suivi du SRP une fois que la personne est en emploi (problème relevé par Evaluanda). L'OASI a-t-il des informations à ce sujet ? De plus, l'OASI pourrait-il en dire davantage sur les besoins de l'employeur. Est-ce que le TRT pourrait représenter cette globalité de la prise en charge d'une personne.

Mme Di Zuzio indique qu'une personne devrait être suivie par un CAS pour ses problèmes en général. Ce CAS continuerait à coordonner tout en pouvant bénéficier des ressources du SRP. Cela éviterait de passer d'un organisme à un autre en perdant la vision globale d'une personne.

M. Repond ajoute qu'il y a une perte de temps et d'argent en changeant toujours de personne de référence pour un usager. Au sujet du TRT, ce sont les personnes qui sont les plus proches du marché du travail qui en

bénéficient, mais cela ne solutionne pas le problème global. Le fait de sortir des personnes en leur donnant des mesures privilégiées ne donne pas de résultats très satisfaisants. En outre, l'Hospice général a des résultats de retour à l'emploi qui sont assez proches de celui du SRP.

Un commissaire (UDC) demande quelle est l'appréciation de l'OASI concernant les problèmes d'absentéisme aux stages.

Mme Di Zuzio répond qu'il s'agit du stage de quatre semaines. Si de nombreuses personnes ne s'y présentent pas, c'est qu'elles s'y sentent très mal. En effet, le but de ce stage n'est pas d'améliorer la situation professionnelle, mais juste de savoir si la personne sera prise en charge par un CAS ou par le SRP.

Critiques sévères sur les stages d'évaluation…

M. Repond ajoute que le stage LIASI analyse le savoir-être et le respect des règles. La personne qui a témoigné a fait part du fait qu'elle aurait pu être jugée très proche à l'emploi (car elle avait de nombreux papiers), mais elle a été quand même envoyée pour faire l'un de ces stages. Ce dernier a été infantilisant pour cette personne. L'OASI estime qu'un assistant social pourrait tout à fait juger la distance de retour à l'emploi d'un usager, dans la plupart des cas.

M. Repond indique que suite au rapport d'Evaluanda, le Conseil d'Etat a mis une exception à l'obligation de ces stages. Les professionnels du social que l'OASI a rencontrés ont rapporté qu'ils avaient vu des personnes complètement cassées par ces stages. En effet, certaines personnes avec des maîtrises ou des années d'expérience y ont été envoyées.

Un commissaire (S) note que la position de l'OASI concernant le SRP est assez claire. Il n'a pas encore compris comment l'OASI imagine l'articulation entre le SRP et les CAS. Les gens travaillant au SRP iraient en tant qu'experts assister les CAS ?

M. Repond pense qu'il n'y a pas besoin d'autant de professionnels pour le SRP. Une dizaine de personnes suffiraient pour l'unité ressource et les trente autres retourneraient à l'ASOC. Le commissaire (S) demande si ces dix personnes ne feraient que cette même tâche.

Mme Di Zuzio répond que oui, comme c'est le cas actuellement au SRP.

M. Repond explique que le service ressource viendrait en aide à l'assistant social si besoin. Ce service pourrait conseiller l'assistant social ou voir directement l'usager.

Un commissaire (UDC) demande quelle est la motivation des assistants sociaux à aider les usagers à retrouver du travail. Est-ce que les assistants sociaux sont évalués ? De plus, il demande quel est le pourcentage de gens qui retrouve un emploi grâce au travail d'un assistant social.

Mme Di Zuzio répond que les gens qui retrouvent du travail le font grâce à leurs propres efforts et grâce à l'aide qu'ils ont eue.

M. Repond ajoute que les professionnels rencontrés sont vraiment motivés à trouver des solutions pour leurs usagers. Ce que l'OASI pointe du doigt est la surcharge due à l'augmentation du nombre de dossiers. Il y a trois missions légales à l'Hospice : l'aide financière, le suivi social et la réinsertion professionnelle. Le suivi social n'est que peu réalisé à l'Hospice, car les assistants sociaux n'ont plus le temps de voir chaque personne. Le travail se fait sur l'entretien des personnes à l'aide sociale, mais peu de choses sont faites pour qu'elles en sortent. C'est en faisant sortir les gens de l'aide sociale que des économies sont faites.

Un commissaire (UDC) demande quel travail est nécessaire pour faire un bon suivi en réinsertion d'une personne.

Prendre le temps de comprendre l'usager…

Mme Di Zuzio répond qu'il faut prendre le temps de comprendre l'usager, de savoir ce qu'il veut faire, savoir ce qui l'empêche d'avoir un emploi, etc. Le plus souvent c'est l'énergie et la force de rechercher un emploi qui manque et pas les techniques comme le fait de bien réussir un entretien d'embauche. Ce contact peut aussi être fait par téléphone.

Le commissaire (PDC) relève qu'Evaluanda ne donne pas que des éléments négatifs concernant le SRP. Toutefois, il y a aussi des éléments qui montrent que le passage au SRP reflète une détérioration de la condition de la personne. L'élément inhérent au système est que dans 30% des cas, l'orientation vers un stage était mal faite. Cela est dû au système de sélection ou de tri des usagers. Cela veut dire que les spécialistes du SRP se trompent souvent ou cela est dû au manque de ressources.

Remise en cause de l'évaluation de fin de stage…

Mme Di Zuzio indique que les évaluations faites à l'issue du stage ne sont pas efficaces, car elles n'évaluent pas les compétences d'une personne mais que la capacité à respecter les consignes.

Le commissaire (PDC) estime qu'il y a peut-être aussi un problème de communication dans le système, notamment avec les employeurs.

Problèmes de communication entre l'Hospice et les entreprises…

M. Repond pense qu'il y a un problème de communication entre le monde des entreprises et l'Hospice en général (y compris le SRP). Les personnes que l'OASI a vues se sont retrouvées dans des stages qui ne leur correspondaient pas. L'impression est que ces personnes ont été casées là où il y avait de la place et pas en fonction de leurs compétences, carrières et affinités.

L'orientation professionnelle doit-elle être laissée à l'OCE…

Mme Di Zuzio ajoute que l'OASI s'est parfois demandé si toute la partie d'orientation ne devrait pas être laissée à l'OCE. Il faudrait au moins une collaboration entre l'OCE et l'Hospice général.

M. Repond indique que des gens qui n'ont pas forcément de problématique sociale arrivant à l'Hospice, peuvent en développer s'ils y restent trop longtemps.

Un commissaire (UDC) est d'accord avec les propos de M. Repond. En effet, certaines personnes pourraient très bien rester à l'OCE plutôt qu'au SRP.

M. Repond explique que les personnes sans emploi et sans problématique sociale étaient prises en charge par les RMCAS.

Quel avenir pour le SRP…

Un commissaire (PLR) observe, en tant que médecin, que plus une personne est éloignée pendant longtemps du marché du travail, moins elle a de chance d'y retourner. Par conséquent, il ne s'étonne pas des résultats de l'évaluation finale de la LIASI sur le taux de réussite relativement modeste du SRP.

Par ailleurs, si les questions de l'AI sont mises de côté (à cause des problèmes médicaux qu'elles suscitent), il demande s'il ne serait pas possible de réunir le SRP avec l'OCE pour avoir une meilleure synergie.

M. Poggia répond qu'il faut que le personnel s'occupe aussi de l'aspect social et ne fasse pas seulement du conseil en personnel. Le but est d'accompagner un bénéficiaire dans le processus de retour à l'emploi, ainsi que dans le processus de gestion de ses problèmes sociaux qui en découlent. A priori, peu importe que ce soit l'OCE ou le SRP, il faut que les personnes

qui s'occuperont des gens avec des problématiques sociales aient une formation en matière sociale et pas uniquement en conseil au personnel.

La commissaire (EAG) revient sur la séparation stricte entre le SRP et les CAS. En effet, si une personne a des problèmes sociaux et est proche de l'employabilité, elle sera éloignée de l'emploi en étant renvoyée vers un CAS. Elle aimerait avoir l'avis de M. Poggia sur cette situation-là.

Par ailleurs, elle rejoint l'opinion du commissaire (PLR) sur la réunion du SRP et de l'OCE. En effet, il s'agissait de la situation antérieure où les personnes qui avaient des problématiques sociales pour lesquelles les professionnels de l'OCE n'étaient pas outillés pouvaient bénéficier d'une section sociale au chômage qui permettait de faire le pont entre les travailleurs sociaux et le chômage. Cela concernait les personnes qui avaient des problèmes sociaux importants pouvant interférer sur le processus de réinsertion. C'était une voie du milieu qui était intéressante.

Ladite commissaire pense qu'il y a une réflexion à avoir sur la dichotomie entre les gens qui sont proches de l'emploi selon une conception et celles qui y sont éloignés. Le vrai problème est le marché de l'emploi qui s'éloigne et pas les personnes qui sont responsables du fait qu'elles n'ont pas d'emploi. Cela change la donne par rapport à l'estime de soi, car ce ne sont pas les personnes qui sont éloignées de l'emploi, mais bien le marché de l'emploi qui s'éloigne.

M. Poggia indique que les propos de la commissaire (EAG) sont justes, mais la mise en pratique est plus compliquée. Le fait qu'auparavant il y avait une équipe sociale à l'ORP prouve qu'à un moment donné, deux problématiques se sont ajoutées : la recherche de l'emploi et la problématique sociale (antérieur ou postérieure à la perte d'emploi). Lorsqu'une personne est au chômage, elle reçoit des indemnités de chômage. A la fin du délai-cadre, la personne peut rester inscrite à l'ORP. D'ailleurs, celles qui sont au SRP sont inscrites à l'ORP. Par conséquent, il y a les personnes inscrites et suivies par l'ORP, car il n'y a pas de problématique sociale ajoutée, et celles suivies par le SRP car elles ont une problématique sociale en plus. Il est vrai qu'à un moment donné, il faut décider (pas à la légère et pas définitivement) si une personne sera suivie par l'ORP ou par le SRP. Dans l'hypothèse d'une personne suivie par le SRP (deuxième catégorie), il faut un encadrement social en plus de la recherche d'emploi.

Traiter les freins à l'employabilité…

M. Bolle constate dans les chiffres produits par l'Hospice général que le problème de la langue et du français est toujours très présent. Il indique que

lorsqu'ils accueillent des personnes en activité de réinsertion au CSP, pour une partie il y a un vrai problème de langue qui rend leur retour sur le marché ordinaire compliqué. Il estime que la question du français n'est pas suffisamment travaillée dans la période de chômage. Il souligne également les problèmes de répétition des mêmes demandes. Il constate que les gens sont épuisés par les nombreux modes de faire leur CV auxquels ils sont confrontés, ainsi que par les nombreuses formules pour déposer une lettre de candidature. Il pense que c'est un facteur de démotivation important. Il ajoute que le passage SRP vers le CAS est également un facteur de démotivation important. Il explique que le CSP accompagne 50-60 personnes chaque année en activité de réinsertion. Il indique que certaines personnes ont passablement de ressources et il se demande pourquoi elles n'ont pas été aiguillées sur la voie SRP. Il précise néanmoins que pour certaines personnes le retour à l'emploi sera un problème éternel avec des problèmes psychiques ou d'addictions.

La Direction de L'Hospice général :

Auditions de Mme Yasmine Praz Dessimoz, directrice de l'Action sociale, et M. Yves Reymond, chef du service des prestations spécialisées de l'Hospice général.

Il y a 12 520 dossiers à l'Hospice général au 31 décembre 2016, dont 1148 dossiers au SRP (représentant 1377 personnes suivies). Au sujet du stage d'évaluation, il y a 140 places allouées en 2017.

Dans le rapport, l'un des grands points mis en avant est le temps et les délais nécessaires pour une personne à accéder au SRP et à en sortir. Avant la sortie du rapport en mai 2016, il fallait trois mois pour qu'une personne accède au SRP une fois sortie du stage. Ce délai était bien trop long. Actuellement, la situation s'est améliorée car ce délai d'attente est de trois semaines. Le SRP est en place depuis un peu plus de trois ans, avec un nombre constant de dossiers. Au niveau du groupe d'orientation, il y a eu de nombreuses remarques sur sa valeur ajoutée. Il faut savoir que lorsqu'une personne passe par un stage, une évaluation est faite. De nombreux critères entrent en compte pour cette évaluation. C'est aussi un élément où il faut réfléchir et travailler comme cela a été proposé dans la motion. La fluidité doit notamment être améliorée.

Suite au rapport d'Evaluanda, il y a eu une modification du RIASI. Le caractère obligatoire du stage a été enlevé. De plus, il y a aussi la possibilité de différer l'entrée à un stage, car une personne peut ne pas être prête à le faire. En outre, il y a aussi la possibilité de moduler la longueur du stage et le

réduire par exemple à deux semaines. Aujourd'hui, le nombre de personnes au SRP est stable et toutes les personnes qui étaient au RMCAS y sont intégrées, donc cela était plus pertinent de réduire le nombre de stages et ainsi mieux investir dans des mesures. Par conséquent, il y aura 40 places de moins en stage en 2017 (mensuellement). Par ailleurs, un nouveau prestataire (en institution IPT) a été introduit pour améliorer la qualité des stages. PRO a été aussi sollicité pour améliorer la qualité des stages. Par conséquent, ces changements permettent une augmentation du nombre de mesures, notamment celles de TRT.

Au sujet de la motion, l'importance d'améliorer l'employabilité est mise en lumière, ainsi que l'importance de travailler de manière transversale.

Il faut améliorer la communication et la fluidité. Il y a au SRP une volonté d'améliorer le dispositif. Il y a des compétences qui ont été mises en place avec des conseillers en réinsertion. Néanmoins, les liens avec les CAS doivent être améliorés. Aujourd'hui, il y a toute une réflexion au niveau de l'Hospice général et pas seulement au niveau du SRP.

La réflexion est que les assistants sociaux fassent moins de suivi administratif qui sera assumé par les assistants administratifs) pour se concentrer davantage sur un suivi social, tout en gardant une vision globale. Le but est de pouvoir créer un projet de réinsertion aussi depuis les CAS. Il y a aussi la possibilité d'employer TRT directement depuis les CAS pour que les usagers n'aient pas besoin des services du SRP.

Dans la motion, il est mentionné de revoir l'efficience si le SRP ne parvient pas à démontrer un taux de retour à l'emploi sensiblement supérieur à celui des CAS. En effet, c'est une grande question, mais il faut considérer les éléments exogènes comme les difficultés économiques des dernières années qui ne sont pas prises en compte par le rapport Evaluanda. Au niveau des chiffres, il y a 27% des personnes entrées en 2014 au SRP qui ont retrouvé un emploi et qui ont un emploi durable. Ce taux est à 19% dans les CAS. Depuis le 1er février 2012, 720 personnes sont sorties du SRP pour une reprise d'un emploi durable. La motion fait également référence à une collaboration avec un nouveau prestataire. L'ajout d'un prestataire peut être intéressant, mais il faut voir comment il est ajouté et pour quel type de population.

Aujourd'hui, il y a environ 300 personnes qui arrivent en fin de droit chaque mois, donc elles sortent du système de l'OCE et 80 dossiers sont ouverts par mois au niveau de l'Hospice. Entre les deux, il y a des gens qui n'ont pas forcément besoin de l'aide sociale, même s'ils arrivent en fin de

droit de chômage. Cependant, il y a aussi des personnes qui arriveront avec davantage de problèmes lorsqu'elles frapperont à la porte de l'Hospice. Il faudrait se concentrer sur ce dernier groupe de personnes avec l'OCE.

M. Reymond précise que l'essentiel a été dit. Il mentionne que c'est un nouveau métier qui a dû être appris au sein de l'Hospice général et l'équipe s'est donné les moyens de le faire. Il faut encore travailler sur la fluidité en prenant en compte les recommandations du rapport Evaluanda.

Le commissaire (PDC) revient sur le sujet des personnes qui ne sont plus au bénéfice du chômage et à qui il est conseillé de se désinscrire. En effet, ces personnes ne se retrouvent ni dans la LIASI, ni dans l'aide sociale. Le rapport de l'OASI mentionne que si ces personnes restaient au chômage sans droit de prestation, elles pourraient quand même bénéficier de certaines mesures. Cet élément a-t-il été analysé par le SRP ? En outre, il était proposé de transformer le SRP en un service ressource dans le rapport de l'OASI. Le SRP pourrait être là en appui aux assistants sociaux. A ce titre, il se demande si le SRP pourrait devenir, par une collaboration avec l'unité de retour à l'emploi de l'Hospice, un service ressource. Enfin, il est reproché au SRP de ne pas faire un suivi des personnes durant le stage et après. Ne faudrait-il pas des personnes qui assurent un suivi de la sorte.

Dossiers trop facilement annulés à l'OCE…

M. Reymond répond, par rapport aux personnes qui se trouvent en fin de droit de chômage, qu'elles ont un entretien dans lequel elles sont mises au courant du fait qu'elles peuvent continuer à bénéficier des prestations de l'OCE en dehors des indemnités journalières. Il est vrai toutefois qu'un dossier peut être trop rapidement annulé. Cela fait partie du travail de l'Hospice d'informer ces personnes qu'elles peuvent se réinscrire à l'OCE afin de bénéficier de ces mesures cantonales.

Mme Praz-Dessimoz répond, par rapport à la conversion du SRP en un service ressource, que cela fait partie de la réflexion autour d'une amélioration du dispositif. Néanmoins, la solution n'est pas une réponse structurelle pour le moment. Il faut pouvoir dégager du temps social dans les CAS. Cela pourrait se traduire avec un SRP devenant un service ressource ou aussi avec un SRP centralisé avec une connexion forte avec les entreprises.

Il faut savoir quels sont les besoins au niveau du marché de l'emploi. Il faut réfléchir à comment faire évoluer le dispositif et mettre les compétences au bon endroit.

36% selon le Conseil d'Etat, 27% selon l'Hospice général…

Un commissaire (S) note une dissonance entre les propos de Mme Praz-Dessimoz et M. Reymond et ceux du Conseil d'Etat (dans le rapport 2016) qui mentionnaient que 36% des personnes suivies par le SRP avaient retrouvé un emploi et pas 27%. Pourquoi une telle différence ?

M. Reymond répond qu'en 2012, il y avait un taux de 36%, mais il y avait à cette époque 250 dossiers environ. Actuellement, le nombre de dossiers a augmenté et cela peut expliquer la différence.

Mme Mudry précise que le chiffre de 36% prenait en compte toutes les situations depuis le début de la LIASI jusque courant 2016. Mme Praz-Dessimoz a bien précisé que c'était sur 2014 et 2015 qu'il y avait un taux de 27%. Par conséquent, la temporalité n'est pas la même.

Un commissaire (S) comprend qu'il y a 73% des personnes suivies par le SRP qui n'ont pas retrouvé de situation professionnelle stable. De plus, rien n'est dit concernant le lien de causalité sur les mesures mises en place et les personnes qui ont retrouvé un emploi. Il aimerait bien entendre les auditionnés à ce sujet. Par ailleurs, les personnes suivies par la loi du chômage doivent être disponibles immédiatement et donc leur formation qualifiante peut être coupée. Cela n'est pas le cas pour les personnes à l'aide sociale. Finalement, ne faudrait-il pas revoir le dispositif en proposant une formation (moyenne à longue) certifiante et qualifiante pour viser un retour durable sur le marché de l'emploi (le rapport sur la pauvreté y faisait l'allusion), au lieu de proposer des petites mesures de réinsertion.

M. Reymond explique qu'il y a des mesures de tout type. Les conseillers en réinsertion professionnelle doivent savoir quelle mesure sera la plus adaptée à la personne concernée. Ce sont les stages de requalification qui marchent le mieux et sont aussi les plus chers. Ces mesures sont des mesures catalogue. En dehors de ces mesures, il y a des mesures hors offre qui dépendent de l'appréciation faite par le conseiller vis-à-vis de l'usager. Ces mesures peuvent être des formations qualifiantes en lien avec le profil de l'usager. Il est parfois plus utile d'envisager une formation de quatre ans pour que l'usager ait un certificat, car il sera bien plus à même de trouver un emploi durable par la suite.

Un commissaire (UDC) demande combien il y a des conseillers en placement au SRP et quel est leur cahier des charges. Il aimerait savoir si un conseiller a le droit de téléphoner à l'employeur ou non. De plus, les conseillers sont-ils évalués ? En outre, il demande quel est le réseau d'employeurs utilisé par le SRP.

Mme Praz-Dessimoz répond qu'au niveau de l'effectif, il y a 17,3 postes équivalents plein temps, ce qui représente 23 personnes à temps partiel.

M. Reymond précise, concernant le cahier des charges, que les conseillers peuvent appeler les employeurs. Il s'agit du « job-coaching » et cela peut se faire, mais pas dans tous les cas. Au sujet de l'évaluation des conseillers, les résultats de chacun sont analysés pour savoir quelles sont les raisons pour lesquels un conseiller à un taux de retour à l'emploi moins bon ou meilleur que ses collègues. Par ailleurs, chaque conseiller a un lien avec les entreprises, notamment via le lien avec l'usager et son réseau personnel. Toutefois, ce n'est pas au SRP de faire lui-même le placement en entreprise. C'est notamment le rôle de l'agence TRT.

Mme Praz-Dessimoz ajoute que le SRP souhaite mieux se connecter au marché de l'emploi, mais il faudra savoir comment le faire au mieux. C'est un point à développer.

Un commissaire (UDC) note qu'un usager du SRP lui a rapporté n'avoir eu aucune offre en un an et demi de la part du service. Il trouve cela particulier.

Mme Praz-Dessimoz répond qu'il faut savoir la situation de la personne en question. Des erreurs peuvent survenir bien malheureusement.

Un commissaire (S) note que selon ses informations, il y avait 30 postes au SRP et pas 17,3 postes à équivalents plein temps (23 postes partiels). Comment cela se fait-il ?

Mme Praz-Dessimoz répond qu'il y a 17,3 postes de conseillers en réinsertion, 12 assistants administratifs et 2,8 secrétaires (équivalent plein temps).

Le commissaire (S) demande quelles ont été les conséquences du fait que le stage ne soit plus obligatoire.

Caractère obligatoire des stages remplacé par l'équivalence…

Mme Praz-Dessimoz répond que le caractère obligatoire du stage est remplacé par l'équivalence. Cette équivalence n'existait pas avant, donc si une personne était apte à entrer au SRP, elle devait quand même faire ce stage. Aujourd'hui ce n'est plus le cas, donc si l'équivalence est remplie, le stage n'est plus obligatoire. Il y a eu une baisse du nombre de personnes qui sont allées dans des stages depuis. C'est aussi pour cette raison que le budget des stages a été baissé.

Le commissaire (S) demande, au sujet du contenu du stage, pourquoi davantage de contenu ou d'orientation n'est pas donné aux prestataires de ces

stages. En effet, quatre semaines de stage, ça semble très long pour voir si une personne peut se réveiller à l'heure et tenir la cadence.

M. Reymond note qu'il y avait un atelier de déconstruction aux EPI (en 2012 et 2013), mais il a fallu en créer davantage. Il y a environ sept ou huit ateliers différents aujourd'hui aux EPI, avec notamment un atelier tertiaire. Chez PRO, la personne en stage est observée dans le secteur tertiaire. PRO a revu le contenu de ses stages pour qu'ils correspondent plus à la personne en question. De plus, le rôle premier du stage est l'évaluation de la distance à l'emploi avant l'évaluation des compétences professionnelles. Enfin, « intégration pour tous » a été ajouté et il ne fait plus du tout d'atelier d'occupation, mais aide l'usager à trouver un stage qui corresponde à ses compétences.

Transformer le SRP en service ressource…

Le commissaire (S) note que le rapport d'Evaluanda est assez préoccupant. Il demande si le SRP travaille aussi sur des scénarios plus radicaux, à l'instar de la proposition de l'OASI qui consiste à transformer le SRP en service ressource. Cela permettrait de moins transférer les personnes d'un service à l'autre et avoir un meilleur suivi. Les assistants sociaux recevraient l'appui du SRP.

Mme Praz-Dessimoz répond que c'est une des réflexions actuellement. Ce qui est recherché c'est d'avoir des assistants sociaux qui aient plus de temps au CAS pour faire un accompagnement social.

Résultats alarmants, le SRP ne fait guère mieux que les CAS…

La commissaire (EAG) évoque les chiffres donnés par Mme Praz-Dessimoz qui sont assez alarmants (27% de taux de réinsertion au SRP). Avec les moyens particuliers dont dispose le SRP, il y a une faible différence entre le taux de réinsertion des CAS et du SRP. Par conséquent, le score des CAS est satisfaisant compte tenu de la situation. Elle aimerait parler plus globalement de cette évaluation, car elle est assez sévère. Elle demande si tous ces changements en valaient bien la peine à la vue des résultats actuels.

Par ailleurs, ladite commissaire revient sur les propos du commissaire (PDC) concernant les personnes n'entrant ni à l'aide sociale, ni au chômage. Ces personnes ont le droit de rester inscrites au chômage pour bénéficier des mesures, mais souvent leur dossier est fermé. Elle aborde de ce fait le problème de l'information sociale, car les usagers sont souvent mal informés sur leur droit. Elle demande donc si aujourd'hui, il y a encore les moyens de faire un travail d'information sociale et de prévention.

En outre, la commissaire (EAG) aborde le sujet des nouvelles répartitions des tâches en instaurant notamment des rendez-vous au rythme de trois mois (ce qui semble inadéquat pour une bonne réinsertion). Ce qui a été constaté, c'est que les travailleurs sociaux perdaient le contact avec leurs usagers et ces derniers avaient comme personne de référence des assistants administratifs. Par conséquent, elle demande si ce genre de problème a été discuté afin de s'en prémunir. Au sujet de TRT, la commissaire (EAG) note qu'il était très sélectif à l'époque sur les candidats, ce qui lui a donné des résultats très positifs, mais aussi un fort taux d'élimination. Est-ce que cette pratique a été revue depuis.

Stages de réinsertion ou postes de travail dissimulés et gratuits…

La commissaire (EAG) demande si le SRP a pensé à établir une sorte de charte éthique avec les employeurs pour que les stages soient véritablement d'insertion, de vérification du niveau de compétence ou de probation et pas des stages gratuits. En effet, l'OASI avait témoigné de situations où des usagers avaient fait des stages gratuits (qui sont des vrais postes de travail en fin de compte).

M. Reymond indique à propos des stages que le SRP essaie d'être le plus éthique possible. En effet, le stage ne doit pas être un emploi dissimulé. Les stages vont d'un à trois mois maximum.

Le susnommé répond au sujet des scores entre les CAS et le SRP, qu'il ne faut pas les opposés, car les bénéficiaires ne sont pas les mêmes dans les deux services. Les personnes aux CAS sont très proches de l'emploi, donc elles ne passeront pas par le SRP. En outre, il y a des personnes pour qui tout est fait pour aller sur le marché de l'emploi, mais qui attendent un poste de travail, donc les envoyées au SRP n'est pas adéquat. Par conséquent, le score des CAS est encourageant et il doit encore être amélioré. Par rapport au travail de prévention, le SRP le fait comme il peut le faire. Une personne qui vient demander de l'information sociale ne se verra jamais demander un dossier complet pour une aide financière. Le SRP a encore les moyens de le faire actuellement.

Mme Praz-Dessimoz précise qu'il y a aussi le processus d'accueil dans les CAS. Certaines personnes font tout le processus, alors qu'il n'y avait pas forcément besoin de passer par toutes ces étapes. Elle pense qu'il faut aussi se poser la question de la prise en charge dans les premières semaines, car des gens viennent pour une avance chômage. Tout est fait pour ces personnes-là, car elles ne restent que peu de temps dans le processus.

Au sujet des rendez-vous au rythme de trois mois, il faut essayer d'investir de l'intensité envers les personnes suivies. Cette intensité dépend du moment et de la situation où se trouve le bénéficiaire. En effet, une personne qui suit une formation, par exemple, n'aura plus besoin d'un rendez-vous mensuel ; mais une fois sa formation terminée, un suivi plus régulier sera à nouveau nécessaire. Concernant TRT, le profil des gens qu'ils ont placé est intéressant à voir. Il y a un énorme travail qui est fait par les assistants sociaux pour préparer les bénéficiaires et faire en sorte qu'ils passent des CAS à TRT sans passer par le SRP.

La commissaire (EAG) a entendu que certaines personnes se voient encore demander aujourd'hui la décision du chômage qu'elles n'ont pas (car le chômage ne l'a pas encore donnée) et se retrouve donc sans ressources. Sur la question du type de prise en charge du SRP, lorsque les gens ont une problématique sociale, elle est vue comme une entrave à la réinsertion et ils sont renvoyés vers un CAS.

Evaluation globale de la LIASI…

Ladite commissaire a de la peine à concevoir cela, car les problèmes sociaux cohabitent la plupart du temps avec la recherche d'un emploi. C'est le cas de la majeure partie de la population, donc elle aimerait entendre les auditionnés sur ce sujet. Finalement, elle aimerait savoir quelle est l'évaluation globale de la LAISI selon les auditionnés.

M. Reymond répond, au sujet du suivi du SRP et du retour au CAS, que si une problématique sociale prédominante et durable existe, la personne sera transférée dans un CAS qui aura plus de compétence pour gérer la situation. Globalement, le fait d'avoir des dettes ou un problème de logement n'exclut pas un suivi au SRP. De nombreuses personnes qui sont suivies au SRP ont des dettes et ces dernières ne sont pas vues comme un problème prédominant.

La commissaire (EAG) demande si cette pratique est uniforme dans tout le SRP. En effet, elle a eu l'impression que selon la personne auquel le bénéficiaire s'adresse, les dettes pourraient devenir un problème prédominant, alors qu'objectivement non.

M. Reymond indique que le SRP est arrivé à un rythme satisfaisant. La plupart du temps la personne est gardée un peu au-delà de 24 mois, donc il n'y a pas ce critère de présélection.

Difficile d'évaluer globalement la LIASI…

Mme Praz-Dessimoz répond qu'il est difficile d'évaluer globalement la LIASI, car de nombreux aspects doivent être analysés. Avoir une loi qui veut

se concentrer sur la réinsertion est un élément clé aujourd'hui. Le rapport d'Evaluanda met en lumière ce qui doit être développé et amélioré, car l'insertion reste clé aujourd'hui.

Arrêt brutal de la collaboration entre l'Etat et l'entreprise Hestia…

Un commissaire (S) revient sur des considérations financières. Il évoque l'arrêt brutal de la collaboration entre l'Etat et l'entreprise Hestia. Il aimerait savoir combien coûte l'insertion par personne au SRP.

M. Reymond répond que le coût total des mesures est de 10,2 millions en 2016 et en 2017. En 2016, 4 millions étaient dépensés pour les stages d'évaluation (donc il restait 6 millions pour les mesures à proprement parlé), alors qu'en 2017, 3 millions sont dépensés pour les stages.

Le coût des mesures est très variable bien entendu. De mémoire, il y a environ 300 prestataires.

Privilégier les travailleurs locaux, une responsabilité sociale…

Une commissaire (PLR) revient sur la cinquième invite de la motion qui dénonce le système à deux vitesses entre le SRP et le CAS. Est-ce que le SRP doit forcément arriver à un taux de réinsertion plus élevé que les CAS, alors que la population bénéficiant de ces deux services est différente.

Par ailleurs, elle revient sur la volonté de développer davantage de lien avec l'entreprise. Privilégier les travailleurs locaux est aussi une responsabilité pour l'employeur.

Ladite commissaire (PLR) aimerait savoir donc comment l'employeur s'y retrouvera s'il y a une multiplicité d'interlocuteurs pour entrer dans une démarche d'engagement d'une personne venant du chômage ou d'un autre programme. Ne faudrait-il pas centraliser les pratiques dans ce cadre-là ?

M. Reymond explique, par rapport au système à deux vitesses évoqué par la motion, qu'il s'agit plutôt de deux systèmes complémentaires. Il estime qu'un taux de réinsertion de presque 30% est satisfaisant (***23%, en réalité***), car le SRP travaille avec une population qui est passablement stigmatisée par le marché de l'emploi. Le SRP vise aussi une insertion durable et elle se fait de manière plus lente la plupart du temps. Par ailleurs, à propos du lien avec les entreprises, il est évident que si tout le monde cherche des contacts avec les entreprises, l'employeur ne saura plus à qui s'adresser s'il veut recruter une personne. C'est pour cette raison que l'Hospice ne se place pas en tant que service placeur et le choix est fait de travailler avec des prestataires qui existent déjà. Visiblement, il n'y a pas de concurrence dans ce domaine en

discutant avec les prestataires, car il n'y a pas beaucoup d'entreprises qui cherchent à recruter des personnes du SRP.

Ladite commissaire (PLR) estime qu'il ne faudrait pas multiplier les interlocuteurs. Elle demande donc si une centralisation pourrait assumer globalement ce type de placement. De plus, elle aimerait savoir si le système actuel fonctionne.

M. Reymond répond que le système actuel fonctionne, mais il doit être encore amélioré.

Mme Praz-Dessimoz indique que créer une entité centralisée est très complexe, car les entreprises ont besoin d'avoir un lien clair et direct. C'est pourquoi un développement et une amélioration du SRP sont visés.

Le commissaire (PDC) revient sur une remarque d'Evaluanda qui disait qu'il y avait 30% d'erreurs d'orientation dans les stages qui étaient inhérents au système. Il demande si ce taux est bien inhérent au système et s'il pourra être réduit grâce au fait que le stage ne soit plus obligatoire.

M. Reymond répond que oui. Grâce à des stages non obligatoires, l'orientation des personnes se fera bien mieux.

Les Vaudois réinsèrent mieux…

Un commissaire (UDC) demande si la liste des prestataires pourrait être communiquée à la commission. Il demande aussi si le SRP a pris contact avec son homologue vaudois qui a de bons résultats. Par ailleurs, il demande si les personnes qui arrivent en fin de droit de chômage et qui s'adressent à l'Hospice peuvent être transférées directement au SRP. De plus, il demande si le SRP a des contacts avec le service employeurs qui travaille directement avec les entreprises. En outre, ne faudrait-il pas expliquer à l'employeur qu'une personne au SRP est un demandeur d'emploi plutôt qu'un usager de l'Hospice. Cela éviterait un peu la stigmatisation.

Mme Praz-Dessimoz répond que ce qui compte aujourd'hui dans un CV est le temps que la personne a passé en emploi. Un bon dossier doit permettre à l'employeur d'expliquer la situation de l'usager en question. Toutefois, certaines stigmatisations ne peuvent pas être empêchées malheureusement. Par rapport au taux de retour à l'emploi, le canton de Vaud n'a pas les chiffres en tête, toutefois il y a aussi un SRP qui se pose des questions similaires. Des discussions intercantonales ont eu lieu pour essayer d'améliorer le système. Par ailleurs, au niveau de la loi, une personne doit passer le stage pour pouvoir passer au SRP depuis le chômage. Néanmoins, si cette personne a une équivalence, elle pourra ne pas faire ce stage (grâce à la modification du RIASI).

M. Reymond ajoute que le SRP a un contact régulier avec le service employeur. Toutes les semaines, le service employeur envoie au SRP les postes disponibles. Ensuite, le SRP s'occupe de mettre un usager qui correspond à un poste donné.

Ledit commissaire (UDC) demande si les stages d'orientation se font surtout aux EPI. De plus, la dépense de 4 millions pour ces stages ne pourrait-elle pas être dépensée d'une autre manière par le biais de formations par exemple ?

M. Reymond précise que le chiffre est passé à 3 millions pour les stages en 2017, donc une déduction du budget s'est faite. Il ne s'agit pas que des EPI, mais aussi de PRO et de « Formation pour tous ». Ce genre de stages est quand même nécessaire, car certains aspects d'une personne ne peuvent être évalués qu'en stage. Il faut un juste milieu entre les stages et autres mesures.

Mme Praz-Dessimoz précise que si les stages doivent être revus, il sera toujours indispensable de savoir comment évaluer la distance à l'emploi. Cette évaluation est nécessaire pour orienter les usagers.

Le commissaire précité (UDC) demande s'il ne faudrait pas mieux faire évaluer les personnes sur leurs compétences professionnelles, auprès d'employeurs.

Le SRP n'évalue pas les compétences professionnelles, mais la distance à l'emploi…

Mme Praz-Dessimoz répond que le SRP n'évalue pas les compétences des bénéficiaires, mais leur distance à l'emploi. Il est toujours possible de transformer ces stages pour en faire autre chose. Ces stages sont aussi appréciés par certaines personnes qui ont été hors du monde professionnel depuis longtemps.

La commissaire (EAG) aimerait entendre les auditionnés au sujet des questions liées au chômage structurel et à la détérioration du marché de l'emploi. En effet, certains chômeurs se sont rendu compte qu'ils ne s'étaient pas éloignés de l'emploi, mais l'emploi s'était éloigné d'eux.

N'y a-t-il pas quelque chose à dire et à faire connaître aux gens à propos des aspirations et des compétences des personnes à l'aide sociale.

Mme Praz-Dessimoz indique que les propos de cette commissaire entrent dans le cadre de la complémentarité entre le SRP et les CAS. Tout le monde n'a pas besoin d'un accompagnement et certains peuvent repartir directement vers le marché de l'emploi. Il faut expliquer aux employeurs qui sont les usagers pour aider à sortir des stigmatisations.

M. Reymond ajoute qu'il y a plusieurs personnes qui ont tout pour elles, sauf l'emploi. La plupart du temps, il faut réévaluer la situation.

Le profil, les compétences des usagers de l'Hospice…

La commissaire (EAG) précise qu'il faudrait faire connaître la situation de ces personnes notamment aux décideurs. Il faudrait mettre en place des mesures pour savoir quels sont les profils des personnes à l'Hospice. Ce dernier avait fait des statistiques qualitatives très précises à ce sujet.

Quelles sont les dernières statistiques de l'Hospice ?

Mme Praz-Dessimoz répond qu'un rapport annuel de gestion intègre ces statistiques. Dans le rapport de gestion 2016, elle essaiera de mettre des dimensions de profil qui viennent des statistiques OFS. Ce rapport est public, il sortira en mars.

La commissaire (EAG) demande si les statistiques 2015 de l'Hospice sont disponibles ? Mme Praz-Dessimoz va se renseigner sur la question.

Et si les employeurs s'adressaient en premier lieu sur le marché local pour améliorer le retour à l'emploi…

Un commissaire (UDC) demande si le marché de l'emploi serait amélioré si l'employeur devait en premier lieu s'adresser au marché local.

Mme Praz-Dessimoz répond qu'une telle obligation pour l'employeur améliorerait le marché de l'emploi. Toutefois, il faudrait se pencher sur les conséquences d'une telle mesure. Il faut trouver le bon équilibre.

Améliorer également l'accompagnement des personnes en fin de droits de chômage…

La Présidente s'interrogeait sur les fins de droit de chômage qui sont encore sous l'égide des PCfam. En d'autres termes, lorsque des prestataires de PCfam arrivent en fin de droit de chômage, c'est la LIASI qui s'applique. Par conséquent, ces personnes devraient pouvoir bénéficier de l'accompagnement de l'Hospice pour la réinsertion. Elle voulait savoir si dans les réflexions du SRP, cette population-là est prise en compte car elle est, pendant six mois, privée d'un accompagnement alors qu'elle est à l'aide sociale.

M. Reymond précise que la loi mentionne que les bénéficiaires des PCfam peuvent s'adresser au SRP, toutefois peu de personnes demandent ce suivi.

La Présidente demande si les bénéficiaires des PCfam sont bien informés de cette possibilité, si l'Hospice a des statistiques sur les personnes en fin de droit au SPC.

M. Reymond répond que l'information est donnée au SPC, mais une grande publicité n'est pas faite. Concernant les statistiques, elle répond par l'affirmative, mais il faut savoir ensuite si les personnes en question peuvent bénéficier du SRP. Ce qui est sûr, c'est que si ces personnes arrivent en fin de droit du SPC, elles reçoivent l'information qui leur dit d'aller à l'Hospice.

La Présidente voulait parler des six mois qui précèdent.

M. Reymond ne peut pas informer la commission sur la politique d'information. Mme Mudry ajoute qu'elle avait écrit à la commission le 10 janvier dernier où plusieurs informations figuraient.

La Présidente n'est pas sûre que les informations qu'elle demande figurent dans la lettre du 10 janvier.

M. Poggia précise que la plupart des gens s'informent sur leur situation et sur leur droit. Il ne faut pas systématiquement aller derrière les gens pour leur dire quels sont leurs droits.

La commissaire (EAG) aimerait préciser que plusieurs personnes ont été découragées de garder leur dossier ouvert au chômage. De plus, plusieurs personnes ont été mal informées par le conseiller au chômage.

M. Poggia répond que des erreurs sont toujours possibles en se penchant sur des cas particuliers.

Les prestataires à l'aide sociale sont-ils incités à retrouver du travail…

M. Poggia indique que l'incitation à travailler n'est pas très forte actuellement en effet. Il pense qu'une réflexion pourrait être initiée.

Commission du personnel de l'HG, Informations du terrain :

Audition de Mme Anne Vifian et Fanny Lechenne, coprésidentes de la commission du personnel de l'Hospice général.

Mme Vifian lit la prise de position de la commission du personnel de l'Hospice général (cf. document en annexe).

Mme Lechenne prend le relais en annonçant que les remarques et les constats concernant la mise en œuvre de la LIASI sont divisés en six points qui sont considérés comme problématiques. Des exemples et des propositions d'améliorations seront aussi apportés sur la base de l'expérience de la commission du personnel de l'Hospice.

1. le stage d'évaluation
2. la prise en charge des usagers
3. le retour des usagers aux CAS
4. les mesures d'insertion (ADR)
5. le marché du travail, la qualification et la formation
6. la charge de travail et de la charge institutionnelle pour mettre en œuvre la LIASI

Mme Lechenne conclut en affirmant que l'ensemble du dispositif doit être impérativement repensé.

Mme Vifian explique que les ADR sont des activités de réinsertion. Ce sont des places que les usagers peuvent occuper. Les ADR peuvent prendre la forme d'une réinsertion professionnelle, mais pas tout le temps. Les usagers faisant des ADR ne sont pas rémunérés, même si les ADR remplacent parfois des postes vacants.

Le commissaire (PDC) revient sur le fait que selon les auditionnées, tout devrait être géré depuis les CAS. **En conclusion, selon les auditionnées, le SRP n'est pas utile dans son fonctionnement actuel et devrait être transformé en un service ressource pour les CAS.**

Arrêter de faire tourner les bénéficiaires dans les services…

Mme Vifian confirme les propos du commissaire (PDC). Lorsqu'une personne est accueillie, il faut lui proposer ce qui est adéquat pour elle. Le but est de construire quelque chose pour amener cette personne vers un meilleur avenir. Il s'agira de solliciter parfois des services externes comme un conseiller en insertion, mais il ne faut pas transférer plusieurs fois la personne en la faisant tourner dans les services.

Mme Lechenne ajoute que cette méthode permet de limiter le temps d'attente, car actuellement ce temps est de 6 mois.

Le commissaire (PDC) revient sur le lien avec le monde du travail. Le rapport d'Evaluanda mentionnait qu'une fois une personne placée par le SRP dans un poste de travail, il n'y avait pas de suivi pendant et après l'emploi. Il demande donc si un suivi plus efficace et approfondi serait nécessaire.

Et le suivi des usagers qui retrouvent un emploi…

Mme Vifian répond que oui. Un suivi pendant l'emploi aide non seulement l'usager, mais aussi rassure l'employeur qui apprécie cette démarche. Cela peut être aussi un critère d'engagement. Les moyens de faire un tel suivi une fois qu'une personne est placée représentent encore une autre question.

Mme Lechenne précise qu'un suivi par le service de placement est très rassurant pour les entreprises, car ces dernières savent qu'il y aura une prise en charge si un problème survenait.

Un commissaire (S) demande si les auditionnées ont évalué les besoins qu'il y aurait en termes de postes.

Mme Vifian répond qu'en 2015, la commission du personnel évaluait à 44 postes pour l'ASOP et 44 postes pour l'AMIG. Ces chiffres sont en augmentation pour 2016. Au total, le besoin est d'environ 140 postes (chiffre qui inclue les postes qu'occupent actuellement les auxiliaires).

Un commissaire (PLR) revient sur le problème d'attente entre le stage d'évaluation et l'entrée dans le SRP. Mme Dessimoz avait mentionné que ce délai était passé de trois mois à trois semaines. Les auditionnées confirment-elles ces propos ? Mme Lechenne ne confirme pas ces propos.

Mme Vifian ajoute qu'il y a eu une tentative d'amélioration dans le cadre des nouveautés RIASI qui consiste notamment à fixer un rendez-vous à l'issue du groupe d'orientation au SRP. Dans la situation (qui a eu lieu la veille) qu'elle a donnée en exemple, le délai d'attente est à trois mois. De toute manière cela ne change pas le problème du transfert des gens entre les services où beaucoup de temps est perdu. Les étapes et les processus absurdes que certains usagers vivent peuvent les casser moralement.

Le commissaire (PLR) demande donc si les propos de Mme Dessimoz sont incorrects selon les auditionnées ?

Mme Lechenne répond qu'il s'agit peut-être d'une moyenne qui a été calculée. Il est difficile de savoir si ce délai est incorrect ou non.

Mme Vifian précise qu'il peut s'agir des nouvelles situations où le temps a été réduit. Ce qui est sûr, c'est que lorsqu'une personne est reçue, le temps d'évaluer la situation, de construire le dossier, que la personne aille au stage (qui est d'un mois déjà) et que le groupe d'orientation se penche sur le dossier, ne permet pas d'avoir un délai d'attente de moins de deux mois.

Un commissaire (S) trouve intéressant d'avoir eu des informations venant du terrain. A propos des chiffres, il pense qu'il ne faut pas trop s'y attacher car il y a toujours un décalage entre les chiffres et la réalité du terrain. Ce commissaire demande si le fait que l'assistant social soit au centre avec des ressources autour du lui comme le SRP ne créerait pas les mêmes types de délais d'attente qu'actuellement.

Mme Vifian pense que non. L'orientation est faite sur le service ressource lorsque c'est adéquat pour un usager. Lorsqu'un service ressource est sollicité, il fait son travail en articulation avec celui de l'assistant social. Bien

entendu, l'assistant social ne peut pas tout faire, donc il faut qu'il puisse solliciter un autre service. La situation actuelle est telle que des gens arrivent dans le champ de l'aide sociale alors qu'ils ne devraient pas y être car ils devraient être dans le système du chômage. En effet, le but est que les problèmes soient traités en amont le plus possible. Le but de l'assistant social est d'aider les gens avec des problématiques sociales et pas ceux avec des soucis professionnels.

Des décisions aberrantes de la commission d'orientation…

Un commissaire (S) revient sur les exemples où la commission d'orientation prenait des décisions aberrantes. Il demande donc de qui est composée cette commission et comment fonctionne-t-elle ?

Mme Vifian explique que la commission reçoit les rapports d'évaluation avec les stages LIASI, lit les rapports et le compte rendu des assistants sociaux et enfin en tire les conclusions. Ce qu'il faut comprendre c'est qu'il y a des résultats qui doivent être produits par le SRP, car il doit démontrer son efficacité en réinsérant les gens. Par conséquent, il y a une sélection des usagers en ne gardant que ceux qui ont le plus de chance d'être placés facilement. S'il y a une hypothèse d'une éventuelle problématique sociale qui risquerait de compromettre la mission du SRP, la personne en question reviendra au CAS.

Mme Lechenne note aussi qu'il n'y a pas de droit de recours contre une décision de la commission d'orientation. Cela est problématique. L'assistant social qui avait envoyé un usager vers le SRP va devoir reconstruire un projet alternatif s'il est renvoyé au CAS.

Un commissaire (UDC) demande si les auditionnées ont fait part de ces problèmes de fonctionnement à leur hiérarchie.

Mme Vifian répond que oui. Un document officiel a été communiqué largement. Mme Lechenne ajoute qu'elle en a discuté notamment avec la direction de l'ASOC, la direction générale, mais aussi avec Mme Mudry et M. Poggia. Mme Vifian indique que c'est un système très complexe et il doit être pratiqué au quotidien pour en prendre la pleine mesure. Toutes les propositions faites ne sont réalisables qu'avec un changement de loi.

Un commissaire (UDC) demande combien de dossiers un assistant social a à traiter. De plus, il demande si des tâches pourraient être données à d'autres services pour que l'efficience soit améliorée. Enfin, il demande des précisions concernant les 10 000 personnes qui attendent un logement.

Mme Vifian répond que cela fait dix ans voire plus que l'Hospice absorbe une hausse de demande, donc l'efficience est toujours revue pour être

améliorée. Il y a un important travail qui a été fait par l'institution cette année pour revoir si les tâches pouvaient être réorganisées pour être plus efficient. Mais la réalité est qu'il y a une hausse des dossiers, donc la réorganisation des tâches n'est plus suffisante pour avoir une meilleure efficience.

Mme Lechenne précise qu'au niveau de la réorganisation des tâches et des projets pilotes ont été testés. Ils montrent qu'il y a une amélioration par rapport au suivi social, bien que les fonctions administratives soient en hausse de 40 heures par mois. L'organisation du travail qui a été imaginée par l'institution a été mise en application et elle sera achevée en avril prochain.

Mme Vifian relève que compte tenu de l'absence de moyens face à la hausse des demandes, l'accompagnement des usagers est moindre.

C'est un phénomène grandissant actuellement. L'institution a basé sa réflexion sur le ciblage des usagers pouvant être moins vus, mais moins voir les gens, tout en voulant construire un projet de réinsertion n'est pas compatible. Sur la question des logements, il y a des personnes qui sont logées à plusieurs par exemple. Il y a des personnes dans des hôtels, dans des foyers, chez des amis, etc. Ces chiffres sont officiels selon l'OCL.

Le commissaire (UDC) comprend que chaque assistant social traite 80 dossiers par mois, donc cela fait 4 dossiers par jour à traiter ??

Mme Lechenne explique qu'il y a environ 10 rendez-vous par jour pour un assistant social. Mais il y a aussi les réunions de réseaux, les colloques, etc. Les agendas des assistants sociaux sont remplis un mois et demi à l'avance, donc il y a bien plus de travail que quatre dossiers par jour.

La Présidente demande si les auditionnées peuvent transmettre le lien pour avoir accès au document thématique évoqué. Mme Lechenne répond qu'elle le transmettra.

La parole aux milieux patronaux :

Audition de Mme Stéphanie Ruegsegger, Directrice de la politique générale à la FER et M. Nicolas Rufener, Secrétaire général de la FMB.

Mme Ruegsegger parle du cadre général autour du sujet (cf. intervention en annexe). Elle aborde les aspects positifs de la LIASI dans un premier temps. Ensuite, elle note que les résultats affichés sont en dessous des attentes et ils peuvent sans doute être améliorés. Elle continue avec différents constats à propos du système mis en place (cf. intervention en annexe).

M. Rufener continue en parlant plus précisément de la motion en question.

De plus, il aimerait avoir un éclaircissement sur les nouveaux partenaires proposés dans la motion : qui seraient-ils ?

Un commissaire (S) demande si les auditionnés pensent-ils qu'il y a des changements à effectuer avec le SRP, notamment dans les relations qu'il entretient avec les entreprises, à l'instar de ce qui existait auparavant.

Problèmes de collaboration entre les services et liens défaillants avec les milieux professionnels…

Mme Ruegsegger indique que la matière abordée par la motion n'est pas son domaine de prédilection. Tout ce qui permet de mieux réinsérer les gens est bénéfique. Une économie saine est aussi une économie qui ne laisse pas des gens sur le bord de la route. Effectivement, les associations de l'UAPG travaillent beaucoup dans le domaine de la réinsertion comme PRO. Ce qu'elle comprend à la lecture du rapport Evaluanda, c'est qu'il y a peut-être un problème de collaboration entre les services. Avec la création du SRP, elle a un sentiment que le lien avec la réinsertion a été perdu. Il faut travailler à ce sujet pour retrouver les passerelles entre les différentes problématiques sociales et professionnelles.

Image stigmatisante de la réinsertion professionnelle liée au dispositif social…

M. Rufener complète en disant que pour un employeur, engager un chômeur n'est pas rassurant. Par conséquent, il faut lui expliquer pour quelle raison la personne s'est retrouvée au chômage. La tendance est soit de se dire qu'il y a des parcours de vie qui mène les gens à changer d'emploi et à passer par la case chômage, soit de se dire qu'il y a des gens qui n'ont pas répondu à toutes les attentes de leurs précédents employeurs et se retrouvent donc au chômage. A fortiori, l'image est encore plus stigmatisante lorsqu'une personne est passée par un service de placement lié au dispositif social.

Il croit que les systèmes développés en amont avec les associations professionnelles comme Réalise, PRO, etc. ont des avantages considérables. Toutefois, le relationnel est le moyen qui reste le plus efficace. Il est vrai que le SRP pourrait assumer cette fonction de manière satisfaisante, mais il faut qu'il aille au contact avec le monde professionnel et entrepreneurial qui ne se limite pas aux seules entreprises.

Un commissaire (PDC) évoque le rapport Evaluanda qui mentionne que le SRP n'a que peu de liens avec le secteur professionnel dans lequel il a placé des demandeurs d'emploi. Dans les structures de type TRT, Caritas,

etc., il y a un accompagnement de la personne placée, ce qui permet une bonne évaluation. Par conséquent, il faudrait aller dans ce sens-là.

Responsabilité sociale des milieux professionnels…

Une commissaire (EAG) ajoute qu'en écoutant mieux les auditionnés, le débat est entré dans le vif du sujet. Globalement, l'étude montre à première vue qu'il y a une sorte de satisfaction, alors que ce n'est pas ce qui en ressort en détail. Ce que décrit l'UAPG existait avant que la LIASI ne soit implantée, donc il y a peut-être des enseignements à tirer de cela. Par ailleurs, elle demande comment l'UAPG pourrait relayer auprès de ses membres les demandes émanant d'un service spécialisé à la recherche de stage ou d'emploi, sans entrer dans une distorsion comme les stages gratuits. De plus, elle indique que le personnel de l'Hospice expliquait que le nombre de dossiers avait explosé (doublé en dix ans), alors que la subvention de fonctionnement a stagné durant ces mêmes années. En termes de moyens, il est donc possible de mieux faire en comparaison à ce qu'il se fait aujourd'hui. En outre, elle demande si les auditionnés ont pris connaissance du rapport sur la pauvreté, car un élément traite du lien entre les entreprises, l'augmentation de la pauvreté et le rôle de l'Etat.

Mme Ruegsegger n'a pas pris connaissance du rapport sur la pauvreté.

Entreprises submergées par les offres d'emploi…

M. Rufener note que les entreprises reçoivent un nombre de sollicitation dont peu de gens ont idée. Les entreprises jouent un rôle essentiel dans le tissu social, alors qu'elles sont vilipendées. Parmi toutes ces sollicitations, la meilleure reste le lien direct. Ce lien direct fonctionne, car face à toutes ces sollicitations, une entreprise sera incapable de faire le tri.

L'information est difficile à faire passer dans les entreprises, surtout celles qui n'ont pas de structures RH par exemple. Toutefois, lorsqu'une entreprise est sollicitée directement en lui demandant si elle a de la place pour un travailleur, cela fonctionne la plupart du temps. Le gros défaut de ce système est que cela ne fonctionne pas pour la masse, mais pour l'individu. C'est là que le SRP peut jouer un rôle.

Mme Ruegsegger indique que le dialogue est toujours possible avec l'UAPG. Si elle peut aider à structurer à diffuser une information, elle le fera.

La commissaire (EAG) demande si les auditionnés ont l'impression que les entreprises jouant le jeu auraient besoin d'une contrepartie. En effet, si une personne placée fait défaut à l'entreprise, une garantie de remplacement pourrait favoriser un meilleur échange.

M. Rufener relève que cela fait longtemps que les entreprises attendent des contreparties. Cependant, le suivi des personnes placées rassure les entreprises et donc aide à avoir un lien efficace.

Un commissaire (UDC) revient à la situation de l'emploi à Genève (5,4% de chômeurs et environ 24 mille personnes à l'aide sociale). De plus, il y a plusieurs personnes qui se font licencier sans apparaître dans les statistiques, car elles vivent sur leurs économies ou bien se font aider par des proches. Par conséquent, il demande si l'UAGP est impliquée socialement. Il y aurait certainement environ 50 mille personnes sans emploi à Genève. Il demande aussi si les auditionnés sensibilisent les entreprises à ce problème, notamment au fait de ne pas laisser les Genevois sur le carreau.

Mettre en place une préférence indigène « light »…

Mme Ruegsegger répond que l'UAPG est très impliquée dans les commissions du marché du travail. Elle suit l'évolution du marché du travail et essaie de stopper les dérives qui peuvent survenir. Sur la préférence locale, c'est une question de bon sens. Si la personne est trouvée à Genève, l'employeur n'aura pas besoin d'aller la chercher à l'étranger. Il y a 100 000 emplois de plus à Genève que de Genevois, donc le débordement sur l'embauche de frontaliers est inévitable et cela produit des recettes fiscales non négligeables. Il faudrait mettre en place avec le Conseiller d'Etat une préférence indigène « light » basée sur le bon sens, sans être trop stricte. Elle affirme qu'il n'y a aucun intérêt à créer des déséquilibres à ce niveau-là.

Le commissaire (UDC) note que lorsqu'un poste est mis au concours, il y a parfois des centaines de postulations. Ne faudrait-il pas trier et favoriser en priorité le personnel local ?

Sensibiliser les entreprises…

Mme Ruegsegger indique que l'UAPG a une pratique depuis quelques mois qui implique une collaboration plus intensive avec l'OCE et l'ORP. Il est possible que les entreprises aient eu de mauvaises expériences avec l'OCE et ont gardé une mauvaise conception de la réinsertion. C'est pour cette raison qu'il faut à nouveau sensibiliser ces entreprises.

M. Rufener ajoute que toutes les mesures mises en place à Genève pour contrôler le marché du travail ont été possibles notamment grâce à la libre circulation. En effet, des mesures ont été créées pour lutter contre un dumping qui existait avant la libre circulation. Par conséquent, la libre circulation a permis de mettre en place des réglementations plus strictes des conditions de travail. Enfin, en matière de formation professionnelle,

M. Rufener estime qu'elle doit être en adéquation avec les besoins de l'économie. Il y a un travail à faire et à améliorer à ce niveau-là.

Une commissaire (PLR) retient que les entreprises sont parties prenantes sur les questions de réinsertion en particulier. Le fait qu'un réseau individuel est plus profitable qu'une plate-forme institutionnaliste mène à demander si des outils particuliers sont à développer pour améliorer le système. Quels sont les besoins prioritaires pour les entreprises ?

Mme Ruegsegger note qu'il faut, avant d'évaluer les besoins des entreprises, évaluer la personne pour savoir si elle est proche ou non de l'emploi. Cette évaluation est assurée par le SRP et c'est là que le système doit être amélioré. L'entreprise a un rôle social dans la cité, mais elle fournit tout d'abord une prestation. Mme Ruegsegger a le sentiment donc qu'il faut d'abord faire un bilan du rôle du SRP.

Un commissaire (S) demande si les auditionnés peuvent donner plus d'informations sur la fondation Qualife. Il demande aussi si le rapport Evaluanda aboutirait sur la suppression d'un des services tels que le SRP en donnant la maîtrise du dossier aux assistants sociaux, avec autour d'eux des services ressources. Enfin, il s'est passé cinq ans depuis l'introduction de la LIASI et en cinq ans les demandes à l'Hospice général ont augmenté de 62%. Est-ce qu'avant 2012 le personnel de l'Hospice se tournait les pouces étant donné que selon les propos des auditionnés la même chose pourrait être faite avec les moyens actuels tout en ayant 62% de travail en plus.

Il est possible de faire mieux avec les moyens du bord…

M. Rufener précise qu'il ne pense pas qu'une augmentation de moyens soit nécessaire et qu'il est possible de faire mieux avec les moyens du bord. Toutefois, les choses ne sont pas actuellement dans la logique de « toutes choses égales par ailleurs ». Dire qu'il faudrait davantage de moyens pour que les choses aillent mieux est réducteur selon M. Rufener. En outre, il doute qu'un assistant social ait les compétences d'assurer le lien avec une entreprise, donc la suppression du SRP n'est pas nécessaire, mais il faut l'améliorer. Enfin la fondation Qualife a été créée à la base pour la formation des jeunes de moins de 25 ans qui disparaissaient complètement du radar du DIP.

Son ambition est de s'occuper de ces jeunes en les faisant franchir différentes étapes pour aboutir à une formation professionnelle. Le travail se fait en lien avec les associations économiques notamment. Il s'agit d'un éveil du jeune pour qu'il se rende compte qu'il doit prendre certaines choses en

main. C'est un système qui marche assez bien. Qualife s'est diversifiée aussi car elle prend en charge des personnes de plus de 50 ans.

Un commissaire (S) n'a pas compris la notion de concurrence interne. Il demande si le problème est que le salaire est meilleur dans ces services et c'est pour cela que les personnes formées par la FMB sont piquées.

M. Rufener répond que cela peut être lié au salaire ou aux conditions de travail. Toutefois, c'est aussi lié au fait que ces personnes sont très bien formées dans le bâtiment.

Un commissaire (MCG) revient sur le fait de favoriser l'emploi plutôt que le social. Il aimerait dire que parmi la masse des employeurs, il y a aussi ceux qui créent du chômage. Il mentionne un cas d'un employeur menaçant une personne de le licencier si elle ne baissait pas ses prétentions salariales. Ledit commissaire comprend que c'est difficile pour l'UAPG d'appréhender tous les employeurs, les bons et les moins bons.

Mme Ruegsegger explique que la sensibilité n'est pas la même au sein d'un parti, tout comme à l'UAPG. La FER Genève et la FMB sont membres de l'UAPG et représentent des secteurs divers. La philosophie est uniforme au sein de l'UAPG, mais il y a des sensibilités différentes au sein de l'union.

Le même commissaire aimerait avoir le pourcentage des employés avec un permis G à la FER.

Mme Ruegsegger n'a pas les chiffres, mais elle les communiquera. Elle peut dire que dans certains secteurs comme l'informatique, des travailleurs locaux ne sont pas trouvables.

Informatique, les entreprises peine à engager les jeunes diplômés genevois…

Un commissaire (MCG) indique qu'il y a une école d'informatique à Genève. L'Etat s'engage financièrement à former ces jeunes et ces derniers ne trouvent pas de travail, car les entreprises n'engagent que des frontaliers.

M. Rufener répond qu'il s'agit d'un problème en effet. Dans le domaine informatique, les formations ne sont pas bien structurées que ce soit du côté des syndicats ou des patrons. C'est un problème.

La commissaire (EAG) aimerait avoir une précision sur les 10% des gens formés évoqués. Cela veut-il dire que l'UAPG propose des formations très développées dans ces secteurs ? De plus, elle note qu'une motion a été émise pour demander une étude sur le profil des chômeurs à Genève et les besoins des employeurs, dans le but de faire coïncider ces deux éléments. Or, il n'était pas possible de fournir ces indications visiblement. Elle demande donc

si en tant qu'organisation, l'UAPG a une image de secteurs professionnels saturés et aussi ceux qui offrent encore des emplois. Enfin, par rapport à la question du commissaire (S) sur l'éventuelle dissolution du SRP, la commissaire (EAG) précise que le but était de remplacer cette étape par un service ressource et pas de la supprimer. Elle relève d'ailleurs que les assistants sociaux sont capables des évaluations, mais ce n'est pas leur vocation première.

M. Rufener répond, au sujet des formations, qu'il s'agit des CFC. Par rapport aux secteurs professionnels saturés ou en manque de personnel qualifié, il n'y a pas de statistique précise, mais il soutient qu'actuellement trouver une personne qualifiée en chauffage par exemple est difficile.

Mme Ruegsegger ajoute que le SECO a listé les secteurs avec les plus de pénuries et ceux saturés.

Un commissaire (UDC) demande si la grande distribution fait partie de l'UAPG, car elle emploie systématiquement des non-résidents alors qu'elle pourrait employer des Genevois. De plus, il revient sur les critiques à propos des stages d'évaluation qui pouvaient être inutiles. Il demande donc si ce type de stage pourrait être fait en entreprise directement.

M. Rufener répond, à propos des stages, en proposant à la commission de se pencher sur l'excellent accord tripartite qui a été repris à bon compte politiquement pour faire un projet de loi parfaitement inutile. En effet, il y a une définition du stage et de son contenu pour qu'il soit admissible. **C'est évident que le stage doit correspondre à un programme pour être efficace et ne doit pas être occupationnel.**

Commentaires de l'Institut de recherche appliquée en économie de gestion :

Audition de M. Giovanni Ferro-Luzzi, directeur de l'IREG.

Pourquoi cloner un mini ORP au sein de l'Hospice général…

Le rapport est partagé en deux parties : une partie décrivant le dispositif mis en place et une autre concernant les effets du dispositif. La première partie est bien faite et M. Ferro-Luzzi s'est demandé naïvement (étant donné qu'il n'est pas expert sur la question) pourquoi cloner une espèce de mini ORP au sein de l'Hospice général. Cela l'a interpellé, car le rapport dit que c'est très bien fait, mais il a fallu dégager des ressources à l'Hospice, alors que l'ORP est là pour assurer ce travail. Visiblement, cela fonctionne bien, mais en termes de visibilité institutionnelle, un chômeur en fin de droit et

émargeant donc à l'Hospice peut être déstabilisé de se retrouver devant un organisme similaire à l'ORP.

Questionnement par rapport à la pertinence des stages…

M. Ferro-Luzzi se questionne sur le dispositif lui-même, car le rapport dit que le système prévoit un stage pour toutes les personnes arrivant au SRP. M. Ferro-Luzzi s'est demandé pourquoi. Cela est coûteux et nécessite de nombreux efforts, alors que peu arrivent finalement au SRP. M. Ferro-Luzzi estime qu'il s'agit peut-être du fait que le travail prime sur l'assistance d'un point de vue légal. Néanmoins, il y a une population très hétérogène à l'Hospice et le personnel de l'Hospice sait un peu à l'avance quel est le public potentiel pouvant bénéficier des mesures du SRP.

M. Ferro-Luzzi a eu des interrogations sur la manière dont les choses ont été abordées dès le départ (en disant de faire passer tout le monde par le stage), donc il pense qu'il faut des améliorations comme filtrer un peu mieux les personnes qui doivent bénéficier de cette évaluation. En particulier, les personnes qui arrivent en fin de droit du chômage, qui sont sûrement très proches du marché du travail et donc qui n'auraient pas toutes besoin de ce genre d'évaluation. Par ailleurs, certaines personnes ne sont pas insérables dans le marché de l'emploi directement car elles ont de graves problèmes sociaux (alcoolisme, dépendances, etc.). L'idée est de cerner au mieux les personnes à même d'avoir un travail et de le vouloir, pour les accompagner au mieux. La question du volontariat au niveau du stage d'évaluation est très importante selon M. Ferro-Luzzi. Par conséquent, l'introduction d'une base volontaire comme le préconise le rapport est une bonne chose.

M. Ferro-Luzzi explique que des personnes peuvent se retrouver, à un moment donné de leur vie, proches ou éloignées du marché du travail. Il a vu que des critères ont été mis en place de manière objective, ce qui est une bonne chose. Toutefois, les évaluations faites par PRO et les EPI sont très éloignées l'une de l'autre, ce qui n'est pas normal étant donné que les deux structures appliquent les mêmes critères. En effet, 40% étaient proches du marché du travail selon PRO et seulement 7% selon les EPI. Une telle différence n'est pas normale avec des critères objectivables.

Le coût du système…

L'autre point important selon M. Ferro-Luzzi est le coût du système. Le rapport est muet à ce sujet, car il n'a sûrement pas pu faire un tel calcul. Ce système produit-il des bénéfices pour l'Etat ou non ? Il faut se poser la question donc si le système produit davantage de coûts que de bénéfices ou

non. M. Ferro-Luzzi estime que c'est une question générale à se poser. Il faut développer une culture de l'évaluation en amont pour savoir s'il faut ajuster le système par la suite ou non. Il donne un exemple : l'Etat de Genève avait voulu tester un dispositif de réinsertion à travers l'entreprise privée Hestia. Le but était de prendre au sort des chômeurs, dont certains allaient chez Hestia et d'autres à l'ORP. Il a été remarqué qu'Hestia réinsérait mieux les gens dans le marché du travail, mais facturait cette prestation. En fin de compte, ce dispositif n'était pas intéressant en termes de coûts. Par conséquent, il pense que c'est important de savoir combien va coûter une politique pour bien l'évaluer.

M. Ferro-Luzzi mentionne qu'une étude a été faite sur le parcours des différents types de chômeurs. Ce travail est très minutieux et détaillé et apporte des réponses aux questions que les députés pourraient avoir.

Exiger des contreparties aux personnes à l'assistance publique…

Un commissaire (UDC) demande si M. Ferro-Luzzi pense qu'il faudrait exiger des contreparties aux personnes à l'assistance publique.

M. Ferro-Luzzi répond que c'était le système qui était en place lors des RMCAS. Il faut trouver quelque chose qui valorise ces personnes, car elles ont des problématiques qui ne sont pas forcément liées directement à l'emploi. La contrepartie en soi peut être une bonne idée, mais il faut savoir laquelle est la meilleure. Les personnes en contact avec le terrain sont celles qui peuvent donner la meilleure réponse à cette question.

Un commissaire (S) demande si, selon l'institut de recherche appliquée en économie et gestion, il est possible de mener une étude pour savoir quel est le profil (formation et domaine) des demandeuses et demandeurs d'emploi à Genève.

M. Ferro-Luzzi indique que ces données existent, ce sont les données de l'OCE (données Plasta). Toutefois, il n'y a pas toutes les informations à l'égard de ces personnes.

Le commissaire précité demande s'il est possible de savoir quels sont les secteurs qui ont des besoins en personnel ou qui sont saturés.

M. Ferro-Luzzi répond que ce type de donnée n'existe pas, car le marché du travail est lié à des professions. Les secteurs comportent de multiples professions, lesquels emploient différentes personnes. Donc un secteur peut employer beaucoup de professions dans un domaine précis et moins dans d'autres. Il serait intéressant de savoir quelles sont les professions très demandées et les autres qui ne le sont pas. Il faut tenir compte aussi de la conjoncture.

Les stages ne sont pas des emplois gratuits…

La commissaire (EAG) note qu'il y a des stages dans le domaine de l'insertion qui sont simplement des emplois et les personnes qui y travaillent sont indispensables au fonctionnement de l'entreprise. Il y a donc un effet pervers. Comment distinguer ces éléments-là, car l'accord tripartite excepte toutes les questions de stages liées à l'insertion sans donner beaucoup de précisions. Elle demande comment quantifier ces stages d'insertion et quel phénomène est induit.

M. Ferro-Luzzi explique que la commissaire met le doigt sur un problème qui concerne tous les types de stages. Il y a de nombreux problèmes dont celui d'employer des personnes gratuitement sans dimension formative par exemple. C'est pour cette raison qu'il faut être très vigilant dans la manière d'envoyer une personne à un stage. L'employeur doit être apprécié dans la qualité du stage qu'il propose à la personne. Cette appréciation doit être enregistrée à l'Hospice pour savoir quels employeurs sont sérieux et lesquels le sont moins.

Le commissaire (PDC) revient sur le fait que les chômeurs sortaient des ORP et se retrouvaient au SRP qui leur rappelait l'ORP (structure qu'ils venaient de quitter). Il explique qu'une personne arrivant en fin de droit d'indemnité de chômage est souvent incitée à quitter l'OCE, alors qu'elle aurait droit encore à des prestations. Il demande donc si la création d'un service ressource auprès des CAS serait plus logique.

OCE, SRP, même combat…

M. Ferro-Luzzi répond que oui. Il explique que certaines personnes continuent de bénéficier des mesures de l'OCE et d'autres vont au SRP.

Par conséquent, il y a deux dispositifs pour les mêmes personnes en termes d'employabilité (seule leur situation change) et il proposerait d'envoyer tout le monde à l'OCE. Il ne comprend pas pourquoi il a fallu créer un nouveau dispositif, même s'il est conscient qu'il y a de bonnes raisons.

Un commissaire (UDC) demande comment rapprocher les gens qui sont loin du marché du travail.

Absence d'étude sociologique…

M. Ferro-Luzzi estime que ce sont les assistants sociaux qui pourraient évaluer l'éloignement du marché de l'emploi, car ils connaissent comment

appréhender ces situations. Il note qu'un sociologue serait plus à même de répondre à cette question.

La commissaire (EAG) indique que les personnes à l'aide sociale sont souvent considérées comme s'étant éloignées de l'emploi, alors que certaines personnes ont eu la sensation que l'emploi s'est éloigné d'elles et pas l'inverse. Cela montre qu'il y a une tendance à mettre la faute sur ces personnes alors qu'il n'y a simplement pas suffisamment de travail. Elle demande si M. Ferro-Luzzi a des éléments à ce sujet. Par ailleurs, elle a été étonnée du rapport Evaluanda, car une grande partie de l'évaluation était un rendu de l'appréciation des évalués qui disaient qu'ils étaient satisfaits. Ensuite, une autre partie concernant les recommandations montre que les choses ne sont pas si positives, bien au contraire. Elle demande donc ce qu'en pense M. Ferro-Luzzi d'un point de vue méthodologique.

M. Ferro-Luzzi répond que la société a tendance à mettre la faute sur les chômeurs, alors qu'en effet le marché du travail n'est plus le même qu'il y a 20 ou 30 ans. Il est évident que certaines personnes étaient employables auparavant et plus aujourd'hui. C'est une évaluation tendancielle du marché de l'emploi qui fait que les petits boulots sont plus difficilement disponibles. Les personnes qui n'ont pas les bonnes qualifications sont souvent accusées de ne pas trouver de l'emploi, alors que c'est l'emploi qui ne les veut pas.

Le dispositif du SRP ne fait pas mieux, parfois pire…

Par conséquent, M. Ferro-Luzzi est d'accord avec la commissaire (EAG) en disant que pour certains profils de personnes, il y a un éloignement du marché du travail sans que cela soit la faute à ces gens. Au sujet du rapport Evaluanda, il dit que tout le monde est content selon les évalués, mais il dit aussi qu'il n'y a pas eu davantage de réinsertion.

Le dispositif ne fait pas mieux et fait parfois pire. M. Ferro-Luzzi est prudent pour dire que le dispositif ne marche pas, car il n'y a pas eu le design qui a permis de l'évaluer vraiment. En tout cas, il n'est pas possible de dire que la réinsertion a explosé avec ce système. Mais il est aussi possible de dire qu'à cause de la récession actuelle, le dispositif en a pâti sans pour autant conclure qu'il n'a pas fonctionné.

Un commissaire (UDC) demande si les gens arrivent à déterminer eux-mêmes ce dont ils ont besoin en matière de formation, d'orientation, d'emploi. Est-ce que les propositions de réinsertion sont adaptées à leurs motivations profondes et leurs besoins ?

M. Ferro-Luzzi répond que les gens sont souvent capables de dire ce dont elles ont besoin, sauf pour les cas avec de graves addictions. Par rapport au

marché du travail, l'ORP pourra peut-être mieux aider la personne par rapport à ses compétences réelles, les besoins du travail, ses prétentions salariales, etc.

Gérer chaque problématique sociale avant toute autre chose…

M. Ferro-Luzzi précise que si une personne a un problème de dette, il faut régler ce problème en priorité. Si une personne a un problème médical, il faut aussi le régler en priorité. Généralement, les gens savent dans quelles situations ils sont. Les différentes facettes de la vie d'une personne peuvent avoir un impact sur la manière dont elle aborde sa situation. Sur certains besoins familiaux ou sociaux, une personne pourrait normalement savoir ce dont elle a besoin et pour ce qui est des besoins du marché du travail, la personne devrait être conseillée.

La Présidente revient sur l'effet d'anticipation sur le marché du travail. Elle demande si M. Ferro-Luzzi a une vision en tant qu'économiste sur ce phénomène et s'il est entendu par les entreprises et les pouvoirs publics ? Elle a pu voir par exemple dans la presse qu'il y a un besoin d'un personnel infirmier, alors que la formation ne suit pas.

M. Ferro-Luzzi note qu'il n'a pas fait ce travail, mais il pourrait l'être. Il y a les besoins des entreprises et il y a des personnes qui vont vouloir aller dans une certaine profession. C'est très difficile de prévoir quels sont les choix que font les personnes en termes d'étude ou de profession. Idéalement, il faudrait que le gouvernement puisse sensibiliser les gens en leur disant que la formation choisie est bloquée sur le marché de l'emploi.

Souvent ces recommandations ont un temps de retard. Toutefois, cela ne solutionne pas forcément le problème du chômage, car les gens qui doivent se réorienter n'y arrivent pas forcément, en particulier pour les personnes d'un certain âge. En effet, faire une nouvelle formation car la leur ne débouche pas sur un emploi est difficile. Par conséquent, la nouvelle formation ne sera que rarement aussi qualifiée que la précédente.

La préoccupation du désendettement…

Mme Mudry aborde la question des dettes. Il s'agit d'une préoccupation majeure du département. Il y a un programme cantonal de lutte contre le surendettement. Il s'agit d'un frein majeur en effet. Cette problématique doit être portée au niveau cantonal, intercantonal, voire national.

La commissaire (EAG) explique que le simple fait d'avoir des dettes peut être un motif de renvoi vers un CAS. Cela n'est pas admissible.

M. Poggia s'étonne des propos de la commissaire (EAG). Ce n'est pas une donnée qu'il a, mais il va la vérifier, car de nombreuses personnes ont des dettes, mais elles ne les empêchent pas de travailler.

Prises de parole finales

La commissaire (EAG) déclare que ce rapport est très important, car la modification de la LIASI était très contestée et avait fait l'objet d'un référendum. Le constat après le processus d'évaluation est que le bilan est relativement sévère. Elle pense qu'il est encore plus sévère sur le terrain. Le SRP comptabilise un taux de 27% de réinsertion (et pas 36% comme cela a été mentionné), donc le taux est encore inférieur de ce qui avait été mis en exergue au moment de la sortie du rapport final d'évaluation. Ce qui apparaît donc dans le rendu final est atténué par rapport à la réalité. Certains aspects sont peut-être minimisés et d'autres valorisés, alors que ces éléments remettent en question la structure et le dispositif. Elle aurait souhaité entendre quels seront les changements concrets pour remédier aux problématiques relevées par le rapport. En l'état, la commissaire (EAG) attend des clarifications de la part du département pour savoir comment il entend corriger la situation, faute de quoi il ne sera pas possible, selon elle, de prendre acte sur le rapport du Conseil d'Etat car il comporte trop d'inconnus.

Un commissaire (PLR) indique qu'il prendra acte de ce rapport, même si de nombreuses critiques ont été émises sur le SRP notamment. Il croit que tout est perfectible et il faudra voir comment transformer ce SRP.

Globalement, la population en question est très difficile à réinsérer, car l'emploi s'est éloigné d'eux et pas l'inverse. Par conséquent, même avec des structures parfaites, il sera difficile de réinsérer ces gens, vu le marché de l'emploi actuel.

Un commissaire (S) évoque l'audition de M. Ferro-Luzzi, où ce dernier ne comprenait pas pourquoi un clone de l'ORP avait été fait à l'Hospice général. Il demande donc si la création du SRP n'amène pas plus de problèmes qu'elle n'en résout. Par conséquent, ne faudrait-il pas envisager de revenir en arrière en admettant que c'était une erreur et supprimer le SRP en tant que structure séparée du reste ?

Le commissaire (PDC) indique que son parti déposera une motion car le rapport sur la LIASI montre que le SRP ne donne pas entière satisfaction. C'est pourquoi, le rapport ne sera pas accepté en tant que tel.

Résumé du conseiller d'Etat…

M. Poggia explique que lui et cette commission ont passé un certain nombre de séances sur ce rapport, car la problématique est importante. La base de la LIASI était de favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus défavorisées. Les critiques se sont tout de suite actionnées, même avant le déploiement de la loi. Ces critiques portaient surtout sur les prestations financières accordées aux bénéficiaires de la LIASI, par rapport aux ex-bénéficiaires des RMCAS. M. Poggia considérait que le « I » ajouté à la LASI était important, car l'insertion professionnelle devait être privilégiée. Il faut maintenant se poser la question de savoir si cette loi répond aux espérances qui ont été exprimées au lendemain de la votation.

Au sujet du stage, il a été très critiqué et considéré comme inadéquat à beaucoup de niveaux. Il est vrai que c'est une problématique bien réelle et le département en a pris acte en mettant en place des modifications, à l'instar de ne plus rendre le stage obligatoire. Le but de ce stage était d'évaluer le savoir-être de gens et leur savoir-faire, mais cette information n'a pas été bien transmise. C'est pourquoi les gens se sont sentis infantilisés. Idéalement, ce stage devrait être fait dans une entreprise et devrait être une vitrine pour des employeurs souhaitant engager ces personnes.

Par ailleurs, le département a pris note que le SRP était parfois déconnecté du reste des prestations de l'Hospice avec d'un côté les prestations des CAS qui s'occuperaient des gens loin de l'emploi et de l'autre côté le SRP qui s'occuperait de ceux plus proches du marché du travail. Toutefois, la loi ne dit pas qu'une personne qui n'est pas prise en charge par le SRP sera toujours cataloguée comme telle. Il y a une réalité, car certaines personnes ont une seule problématique qui est d'avoir un travail. A partir du moment où elles trouvent un travail, le reste des soucis se règle naturellement. D'autres personnes ont des problèmes plus graves et qui sont donc loin du marché du travail. Ces problématiques psychologiques mènent donc à penser qu'elles ne pourront pas garder un emploi durable, c'est pourquoi il faut d'abord les régler. Bien entendu, il faut essayer de ne pas catégoriser les uns et les autres. C'est pour cette raison que, contrairement à l'ORP, il faut un coaching des personnes qui arrivent en fin de chômage. En outre, il y a des problèmes administratifs, car le SRP n'a pas accès aux outils informatiques de l'Etat de Genève, donc il a fallu créer des passerelles. Cela aurait été plus facile de créer un ORP numéro 5 dans lequel les gens pris en charge seraient ceux qui restent inscrits au chômage, sans indemnité journalière. Cet OPR n° 5 aurait accès à l'outil informatique, mais cela n'est pas possible. Si les choses pouvaient être rendues plus simples, le département l'aurait fait.

Fondamentalement, ces personnes ne sont pas des demandeurs d'emploi comme les autres. Il faut qu'elles soient prises en charge par des professionnels qui ont des compétences d'accompagnement et de réinsertion.

M. Poggia admet que la coupure entre le SRP et les CAS est une chose peu judicieuse. C'est la réflexion qui est menée actuellement pour redéfinir le stage afin qu'il soit plus adéquat. En effet, le stage tel qu'il est aujourd'hui est peu valorisant pour la recherche d'un emploi. La deuxième chose est le rôle du SRP. Avoir un SRP travaillant de manière séparée et les CAS s'occupant des personnes à gros problèmes n'est pas une bonne solution. Par conséquent, la voie explorée actuellement est de remettre les personnes du SRP en collaboration avec les CAS pour faire en sorte qu'il y ait une expertise en termes de réinsertion qui serait mise à disposition des collaborateurs des CAS. Cela ne veut pas dire que le système au mauvais, mais voilà la direction adoptée actuellement. Faut-il faire une nouvelle évaluation ? Bien entendu, mais 2018 semble être un peu trop tôt pour avoir suffisamment de recul sur les modifications que le département apportera. Malgré toutes les réticences à avoir, il faut garder à l'esprit que ce rapport est une photographie de la situation actuelle. C'est pourquoi il faut prendre acte que le Conseil d'Etat a tiré les conclusions des failles mises en évidence et qu'il a mis en place des mesures et qu'il en mettra en place d'autres. M. Poggia est donc de l'avis que la commission peut prendre acte du rapport. Pour ce qui est de la Motion, il faudrait transformer quelques invites.

La commissaire (EAG) précise, sur les arguments des référendaires, qu'il ne s'agissait pas qu'une histoire de montant de prestation, mais bien de ségrégation entre les personnes dites éloignées ou proche de l'emploi et il y avait une forte critique déjà à l'époque du stage d'évaluation. De plus, le problème est que le stage d'évaluation est l'arbre qui cache d'autres problématiques dans la forêt. Elle prend acte qu'il y a un assouplissement des règles sur le stage. Toutefois, les acteurs de terrain disaient que l'obligation du stage pouvait être interrompue que sur dérogation. Cette obligation figure à l'article 42 b al. 1 et 3. Si la commission souhaite donner une importance moindre à ce stage et le ramené à ce qu'il peut vraiment apporter, il faut qu'il soit considéré comme une autre mesure. Ce qui est sous-jacent à toute la démarche de cette évaluation est le traitement précoce du chômage. L'un des éléments est que les chômeurs en fin de droit sont envoyés vers un service social et pas vers un office de réinsertion.

La commissaire (EAG) pense qu'il ne sera pas possible de considérer sainement toute cette problématique, si cet aspect n'est pas pris en compte et sur lequel le rapport passe rapidement. L'aspect en question est qu'il y a un certain nombre de facteurs exogènes qui conduisent les gens à l'aide sociale

qui ne sont pas inhérents aux caractéristiques des personnes, mais plutôt à l'affaiblissement des assurances sociales et à la détérioration du marché du travail. Il y a donc d'autres solutions à chercher.

Un commissaire (PLR) le relevait tout à l'heure, car ce n'est pas les gens qui s'éloignent de l'emploi, mais bien l'inverse. Il y a encore des pistes à exploiter et ensuite il faudra se poser la question de ce marché du travail qui exclut sans laisser d'autre alternative. Il faudra donc lier cette problématique pour savoir quel sort est réservé aux gens qui sont exclus de ce marché.

Elle salue la position bien plus nuancée du département qui montre qu'il faut aller vers une autre voie.

Un commissaire (UDC) évoque que les gens du terrain ont parlé de la problématique des assistants sociaux qui avaient de la peine à suivre tous les dossiers. De plus, le problème des gains intermédiaires n'a pas été abordé. En effet, cela n'incite pas les gens à reprendre le travail, car leur revenu leur est retiré. Il demande où en est la réflexion sur ces deux sujets.

M. Poggia répond que le département y travaille actuellement.

Ledit commissaire (UDC) met l'accent sur le respect des gens. En effet, des bénéficiaires se plaignent de ne pas se sentir assez respectés par les institutions sociales.

M. Poggia note que les gens ont une vision des obligations de l'Etat et de leurs propres obligations qui est très variable. Chacun a sa sensibilité et une personne âgée peut être offusquée, même si ce n'est pas forcément à juste titre. Il ne faut pas tout de suite penser que le personnel est inadéquat, même s'il n'est bien entendu pas parfait.

La commissaire (EAG) note qu'au moment où la LIASI a été votée, il y a eu un amendement de dernière minute qui a été voté concernant la franchise sur le revenu et les maxima de loyer. Cela figure à l'art. 60 al. 12 LIASI. Elle aimerait savoir pourquoi cette disposition ne s'est jamais appliquée.

M. Poggia reprend l'art. 60 al. 12 LIASI dont la commissaire (EAG) fait mention. Il précise que c'était pour éviter que ceux qui étaient au RMCAS ne soient lésés en passant dans le nouveau système.

Ladite commissaire indique que ce n'est pas ce qui avait été compris à l'époque, car cela devait être un alignement des montants.

M. Poggia indique que c'était pour éviter que des gens aient un saut trop important entre le RMCAS et la LIASI.

La commissaire ajoute qu'au moment de l'introduction de la loi et à la fin du sursis RMCAS, les gens se sont vus appliquer les barèmes LIASI comme les autres et il n'y donc pas eu de maintien d'acquis. Elle demande si le

département pourrait clarifier cet aspect-là. Il faudrait retrouver l'intention du législateur. Il s'agissait d'un amendement en commission et le tout a été voté en plénière. M. Poggia essaiera de trouver la réponse.

La Présidente met aux voix le RD 1146 :

Pour :	9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	6 (1 PDC, 3 S, 1 EAG, 1 Ve)
Abstention :	–

La commission prend acte du RD 1146 à la majorité.

La Présidente suggère d'établir un même rapport de majorité pour le rapport et la motion.

Motion 2336 :

Le commissaire (PDC) est ouvert sur l'amendement sur les invites de la Motion 2336.

Un commissaire (PLR) fait une proposition d'amendement concernant l'augmentation des ressources dans la première invite :

« à diminuer la saturation du SRP et la lenteur des transferts en revoyant les procédures d'évaluation de la distance à l'emploi~~,~~ et en assouplissant les passerelles entre les régimes CAS et SRP ~~et en allouant davantage de ressources~~ ; »

La Présidente met aux voix la proposition d'amendement :

Pour :	9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	5 (3 S, 1 EAG, 1 Ve)
Abstention :	1 (1 PDC)

L'amendement est accepté.

M. Poggia propose d'augmenter le délai de la prochaine évaluation à juin 2020 (dernière invite).

Le commissaire (PDC) note que le prestataire externe pouvait être une structure comme TRT, Réalise, Voie 2 ou Caritas. Ou bien, il faudrait suivre la proposition suivie par la FER et la FMB, à savoir de trouver un partenariat avec les entreprises pour avoir une passerelle entre le moment où le requérant d'emploi est placé dans une entreprise et l'évaluation finale. Il faudrait donc trouver une passerelle entre le SRP et les entreprises.

M. Poggia comprend qu'il s'agit de travailler avec une société de réinsertion professionnelle. Le but du SRP est de faire le lien avec les entreprises.

Le commissaire (PDC) note que le SRP ne fait pas ce lien globalement au vu des auditions qui ont eu lieu.

La Présidente met aux voix l'amendement à l'avant-dernière invite proposé par le commissaire (PLR) : 6e invite nouvelle teneur :

« à améliorer l'évaluation, l'orientation, la formation, le coaching et l'insertion professionnelle des bénéficiaires en plus proche adéquation avec la réalité du terrain et en parfaite complémentarité avec les structures existantes de l'Hospice général et de l'office cantonal de l'emploi ; »

L'amendement est accepté à l'unanimité.

La Présidente met aux voix la proposition d'amendement à la dernière invite du commissaire (MCG), suggérée par M. Poggia : 7e invite nouvelle teneur :

« à mandater une nouvelle évaluation externe des effets de la LIASI pour les années 2016 à 2019 devant être soumise au Grand Conseil au plus tard en juin 2020. »

Pour :	9 (4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	6 (1 PDC, 3 S, 1 EAG, 1 Ve)
Abstention :	–
L'amendement est accepté.	

La Présidente met aux voix la M 2336 dans son ensemble telle qu'amendée :

Pour :	10 (1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG)
Contre :	1 (1 EAG)
Abstentions :	4 (3 S, 1 Ve)

La motion 2336 est acceptée.

Proposition de motion
(2336)

pour une meilleure prise en considération des conclusions de l'évaluation de la LIASI

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

– la constitution de la République et canton de Genève (Cst-GE), du 14 octobre 2012, dont l'article 186 affirme : « [1] L'Etat mène une politique active de l'emploi et prend des mesures de prévention du chômage. Il favorise la réinsertion professionnelle. » ;
– la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) (J 4 04), du 22 mars 2007 ;
– le rapport d'évaluation intermédiaire du dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI, du 16 mars 2014 ;
– le rapport d'évaluation finale du dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI, du 22 avril 2016 ;
– le communiqué de presse du Conseil d'Etat, du 25 mai 2016 ;
– le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la loi 10599 modifiant la loi sur l'aide sociale et individuelle (LASI) renommée loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI), entrée en vigueur le 1er février 2012 (RD 1146), du 25 mai 2016 ;

invite le Conseil d'Etat

– à diminuer la saturation du SRP et la lenteur des transferts en revoyant les procédures d'évaluation de la distance à l'emploi et en assouplissant les passerelles entre les régimes CAS et SRP ;
– à revoir la distribution des prestations, en particulier les MMT, parmi les bénéficiaires de l'Hospice général ;
– à améliorer l'employabilité des bénéficiaires au SRP en favorisant leur mobilité pratique, en leur assurant un suivi transversal et en diversifiant les stages par une évaluation des compétences professionnelles ;
– à renforcer dans les CAS les mesures de retour à l'emploi ;

- à revoir l'efficience et l'équité de traitement de ce système à deux vitesses si le SRP ne parvient pas à démontrer dans un délai raisonnable (fin 2017) un taux de retour à l'emploi sensiblement supérieur à celui des CAS ;
- à améliorer l'évaluation, l'orientation, la formation, le coaching et l'insertion professionnelle des bénéficiaires en plus proche adéquation avec la réalité du terrain et en parfaite complémentarité avec les structures existantes de l'Hospice général et de l'office cantonal de l'emploi ;
- à mandater une nouvelle évaluation externe des effets de la LIASI pour les années 2016 à 2019 devant être soumise au Grand Conseil au plus tard en juin 2020.

ANNEXE 1

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

Commission des affaires sociales
13 décembre 2016

Marc Falquet 22.04.17

Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI)

(entrée en vigueur: 1er février 2012)

Principe : Toute personne majeure bénéficiant de prestations d'aide financière met tout en œuvre pour retrouver un emploi (Art. 42A)

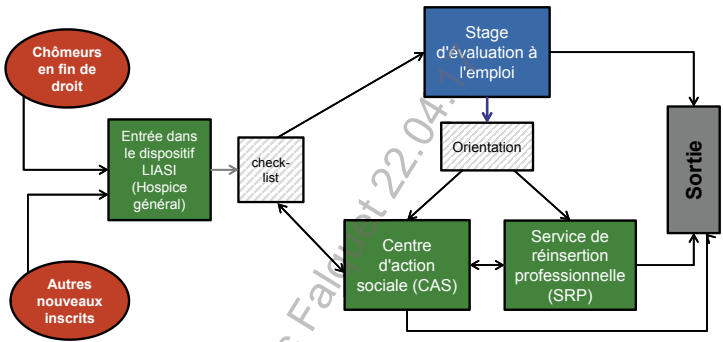
→ **Fort accent sur l'insertion professionnelle**

Nouveautés :

1. Un stage d'évaluation à l'emploi
2. Des mesures d'insertion professionnelle, octroyées en conformité avec le plan de réinsertion déterminé à l'issue du stage d'évaluation
3. Le renforcement de la collaboration et de la communication des données avec l'assurance-invalidité et l'assurance-chômage
4. La création d'un Service de réinsertion professionnelle rattaché à l'Hospice général

Marc Falquet 22.04.17

Processus de la LIASI



Marc Falquet 22.04.17

1ère évaluation de la LIASI (mars 2014)

Evaluation externe intermédiaire pour

- obtenir un état des lieux de la mise en œuvre de la LIASI
- opérer si besoin les ajustements nécessaires à l'atteinte des objectifs
- disposer d'axes de développement dans la perspective du bilan final attendu en 2016

Champ d'évaluation

- analyse des flux
- rôle et pertinence de la check-list et du stage d'évaluation à l'emploi
- communication et collaboration intra et inter-institutionnelle
- place des bénéficiaires dans le dispositif
- développement transversal d'une culture du *work first*
- monitoring du dispositif

Marc Falquet 22.04.17

Conclusions de l'évaluation intermédiaire

- mise en œuvre du volet "insertion" de la LIASI conforme aux objectifs fixés par la loi
- outils pertinents et efficaces pour répondre aux exigences de la loi
- stage d'évaluation adapté au fil du temps; informations fournies aux participants clarifiées
- nécessité de porter une plus grande attention à la trajectoire des bénéficiaires
- dynamique positive de collaboration entre tous les partenaires du projet
- capacités de stages disproportionnées vs la taille du service de réinsertion professionnelle (SRP)

Marc Fallouet 22.04.17

Ajustements apportés

- contenu du stage d'évaluation avec une diversification des activités proposées
- amélioration de l'information fournie aux bénéficiaires
- introduction d'un système d'équivalence de stage
- uniformisation des pratiques dans les centres d'action sociale
- renforcement de la collaboration avec l'OCE
- implication dans le dispositif de l'office de l'assurance-invalidité

Marc Fallouet 22.04.17

Evaluation finale (avril 2016)

Cadre analytique

- parcours du bénéficiaire au SRP
- effets en matière de réinsertion professionnelle
- impact sur l'insertion sociale des individus

Constats

- améliorations notables en termes d'employabilité des bénéficiaires de l'aide sociale
- solutions durables trouvées
- impact bénéfique sur les personnes suivies
- impact positif des mesures de marché du travail (MMT), surtout sur les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi

Marc Pelquet 22.04.17

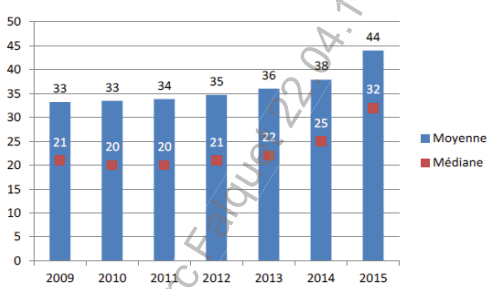
Constats (suite)

- objectif d'un retour rapide à l'emploi pas atteint à ce jour
- longueur du parcours du nouveau bénéficiaire de l'aide sociale (check-list – stage – orientation – élaboration d'un projet professionnel) = frein à un retour rapide à l'indépendance financière
- pas d'augmentation du taux annuel de retour en emploi des bénéficiaires de l'aide sociale depuis 2012
- augmentation de la durée de perception de l'aide sociale pendant la période observée
- succès de l'insertion professionnelle auprès d'une population aidée de longue date par l'Hospice général (HG)
- dispositif LIASI favorise un retour durable à l'autonomie … et non pas un retour rapide à l'autonomie

Marc Pelquet 22.04.17

Durée d'aide sociale

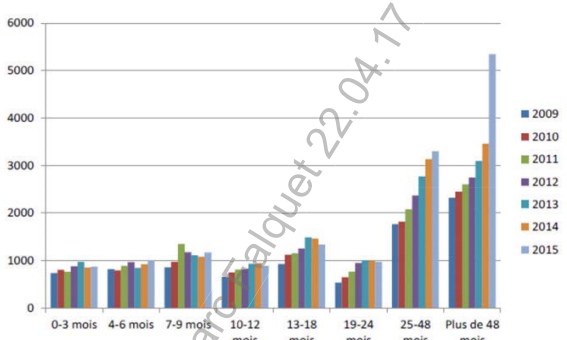
Durée moyenne d'aide des personnes inscrite à l'HG au 31 décembre



Marc Falquet 22.04.17

Durée d'aide sociale (suite)

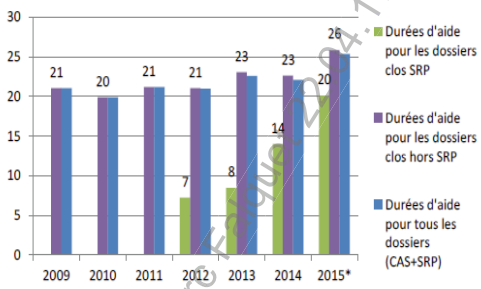
Distribution de la durée d'aide des bénéficiaires inscrits à l'HG au 31 décembre



Marc Falquet 22.04.17

Durée d'aide sociale (suite)

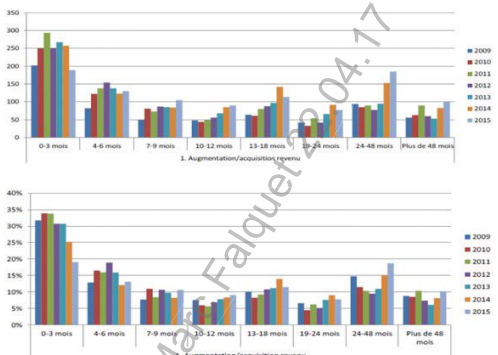
Evolution de la durée d'aide sociale 2009-2015, selon la dernière affectation



Marc Falquet 22.04.17

Durée d'aide sociale (suite)

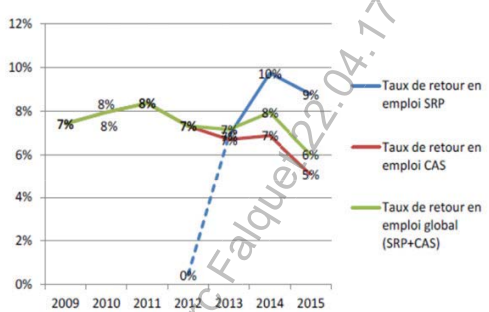
Distribution de la durée d'aide des personnes ayant retrouvé un emploi (2009-2015) en chiffres absolus et en pourcentage) sur l'ensemble de l'HG



Marc Falquet 22.04.17

Taux de retour en emploi

Taux de retour en emploi par rapport à la population de référence (SRP, CAS, global)



Marc Falquet 22.04.17

Taux de retour à l'aide sociale

Taux de retour à l'aide sociale en fonction du nombre de personnes à l'HG

Marc Falquet 22.04.17

Principaux avantages de la LIASI

- Prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale orientée sur la problématique prépondérante.
- Développement d'un savoir-faire en matière de réinsertion professionnelle à l'Hospice général.
- 36 % des personnes suivies par le SRP depuis sa création en 2012 ont retrouvé un emploi.
- Réinsertion durable.

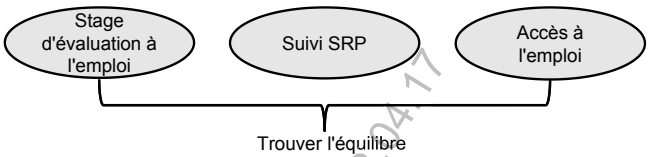
Marc Falquet 22.04.17

Principaux obstacles rencontrés avec la LIASI

- **Gestion des périodes de transition**
  - ✓ Trop de temps écoulé entre les différentes étapes de la prise en charge, avec un impact négatif sur la motivation et la mobilisation des bénéficiaires
- **Facteurs exogènes qui agissent comme frein à la réinsertion professionnelle**
  - ✓ Augmentation du taux de chômage
  - ✓ Concurrence accrue sur les postes vacants et marché du travail peu propice à l'engagement de personnel peu qualifié
  - ✓ Augmentation constante du nombre de travailleurs frontaliers

Marc Falquet 22.04.17

Décisions prises (juin 2016)



En flexibilisant le dispositif pour agir sur les périodes de transition.

Par une modification du règlement d'application de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (RIASI – J 4 04.01) adoptée le 25 mai 2016:

- alternatives au caractère obligatoire du stage d'évaluation
- durée du stage modulable

En rééquilibrant des ressources affectées au stage d'évaluation et renforcement des moyens dédiés au placement en emploi.

Marc Fallaut 22.04.17

La suite…

- Assurer le suivi des recommandations (I et II)
- Etablir des directives sur les équivalences et la flexibilité de la durée du stage
- Vérifier / confirmer le principe d'une réinsertion durable
- Observer l'évolution de la volumétrie des stages
- Porter une attention particulière à la culture du "work first"

Marc Fallaut 22.04.17

Merci de votre attention

Marc Falquet 22.04.17

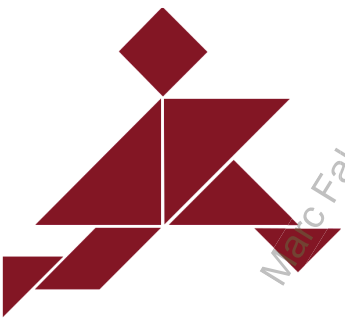
ANNEXE 2

FNSNF Swiss National Science Foundation

Hes·so Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale Fachhochschule Westschweiz University of Applied Sciences and Arts Western Switzerland

VISIBLEMENT INVISIBLES

NON-RECOURS ET EXCLUSION DES PRESTATIONS SOCIALES



Marc Falquet 22.04.17

PROF. JEAN-PIERRE TABIN

CONFÉRENCE NATIONALE CONTRE LA PAUVRETÉ,
22 NOVEMBRE 2016

LIVES Swiss National Centre of Competence in Research

OVERCOMING VULNERABILITY: LIFE COURSE PERSPECTIVES

LE PÔLE DE RECHERCHE LIVES: 2011 →

- La vulnérabilité sociale dans une perspective de parcours de vie.
  - En novembre 2016, 44 professeur-e-s (UNIL, UNIGe, UNIBe, UNIZh, UNIFr, HES·SO, FHNW), 64 chercheur-e-s senior, 56 doctorant-e-s.
- Axes de travail :
  - *Interdépendance des domaines de la vie (résidence, famille, activité, santé).*
  - *Interactions sociales, institutions et politiques sociales, climats normatifs.*
  - *Accumulation des avantages et des désavantages au cours de la vie.*
  - *Avancées méthodologiques dans les études longitudinales.*
- 9 projets de recherche principaux:
  - *Trajectoires; Formation et emploi; Genre et professions; Parcours professionnels; Configurations familiales et parcours de vie; Relations en deuxième partie de vie; Grand âge; Mesurer la vulnérabilité; Aux frontières de l'État social.* www.lives-nccr.ch

Marc Falquet 22.04.17

LA PAUVRETÉ

- Le taux suisse de pauvreté (60% du revenu médian après les transferts sociaux, ± 2450 fr. par mois) est de 13,5% de la population (2014)
  - soit environ 1 million de personnes (OFS).
- Le taux de pauvreté se situe à 17,2% dans l'UE, à 16,7% en Allemagne, à 13,2% en France, à 19,4% en Italie, à 10,9% en Norvège (Eurostat).

Marc Faquet 22.04.17

GROUPES SURREPRÉSENTÉS

- Les mères seules avec enfant(s), les familles nombreuses.
- Les personnes qui ont un faible niveau de formation.
- Les personnes qui n'ont pas la nationalité suisse.

Marc Faquet 22.04.17

QUATRE FIGURES DE LA PAUVRETÉ

- Les mères seules avec enfant(s) : leur pauvreté découle de l'incompatibilité entre travail domestique et emploi à temps plein.
- Les familles nombreuses faiblement formées : leur pauvreté découle du niveau des salaires.
- Les personnes âgées vivant seules : leur pauvreté découle du niveau de l'AVS et de la prévoyance professionnelle.
- Les jeunes sans activité professionnelle : leur pauvreté découle de leur mauvaise santé.
  - Bühlmann Felix, Tawfik Amal, Kühr Judith, Luisier Victorin (in press), *La pauvreté dans le canton de Vaud*. NCCR LIVES

Marc Falquet 22.04.17

AUX FRONTIÈRES DE L'ÉTAT SOCIAL

- Certains dispositifs de l'État social sont spécifiquement destinés aux personnes pauvres (condition de ressources) :
  - l'aide sociale, les prestations complémentaires à l'AVS ou à l'AI, les avances sur pensions alimentaires, les aides au logement…
  - en Suisse, 8,9% de la population touche ce type de transferts sociaux.
- Mais toutes les personnes en situation de pauvreté ne les reçoivent pas.
  - Le non-recours aux prestations sociales questionne le droit à la participation pour toutes et pour tous (cf. les réflexions du point de vue des personnes touchées par la pauvreté).

Marc Falquet 22.04.17

DÉFINITION DU NON-RECOURS

- Les personnes *« qui ne bénéficient pas d'une prestation pour laquelle elles remplissent toutes les conditions d'éligibilité »*
  - Van Oorschot, W. (1996). Les causes du non-recours: Des responsabilités largement partagées. *Recherches et prévisions, 43(1)*, p. 33.
- Le taux de non-recours (correspond au différentiel entre le total de la population éligible qui pourrait recevoir une prestation et le nombre d'individus éligibles qui reçoit effectivement une prestation).
- Peu d'études en Suisse sur ce phénomène: invisibilité.

Marc Falquet 20.04.17

LES CHIFFRES DISPONIBLES

- Première recherche nationale sur la pauvreté en Suisse, 1997 : 45% à 86% de non-recours (aide sociale)
  - Leu, Robert E., Burri, Stefan, & Priester, Tom. (1997). *Lebensqualität und Armut in der Schweiz.* Bern, Stuttgart, Wien: Haupt.
- Rapport de l'OFS, 2009 : 28,2% des personnes pauvres âgées de 20-59 ans ne reçoivent pas de prestations publiques de soutien.
  - Crettaz, E. et al. (2009). *Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté. Concepts et résultats.* Neuchâtel : OFS.
- Rapport de Caritas, 2014 : 30% à 50% de non-recours
  - Schuwey, C. et Knöpfel, C. (2014). *Nouveau manuel sur la pauvreté en Suisse.* Lucerne: Caritas.
- Etude réalisée en 2016 : 26,3% de non-recours (aide sociale) à Berne.
  - Hümbelin, Oliver (2016). *Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden.* University of Bern : Social Sciences Working Paper No. 21

Marc Falquet 20.04.17

ET AILLEURS ? QUELQUES EXEMPLES

Pays	Dispositif de protection sociale	Année	Taux	Référence
Autriche	Subsistence support	2003	49%–62%	Fuchs, 2007
Belgique	Guaranteed income	2005	57%–76%	Bouckaert & Schokkaert, 2011
Finlande	Social assistance	2010	54.9%	Kuivalainen, 2010
France	Active solidarity income	2010	50%	Warin, 2013
Allemagne	Social assistance	2008	33.8%–43%	Bruckmeier & al., 2013
Portugal	Minimum guaranteed income	2001	72%	Rodrigues, 2008
UK	Income Support/Employment and Support Allowance	2013–2014	19%–23%	DWP, 2015

Marc Falquet 22.04.17

POURQUOI LE NON-RECOURS ?

- Quatre raisons principales expliquent ce type de non-recours aux prestations sociales.
  - Administratives: bureaucratie; localisation des bureaux; incompétence des professionnel·le·s; manque de personnel…
  - Liées au dispositif: complexité; instabilité; conditionnalités trop exigeantes…
  - Individuelles: méconnaissance du dispositif ou des droits; rapport coûts/bénéfice jugé négatif; manque d'intérêt…
  - Sociales: stigmatisation; discrimination; manque d'accès à l'internet; non-automaticité etc.
    - Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up.* Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Marc Falquet 22.04.17

ÉLARGIR LA DÉFINITION

- La définition classique du non-recours est étroite: on ne peut parler de non-recours et le mesurer que lorsqu'une population potentiellement éligible est identifiée.
  - Warin, P. (2012). Le non-recours aux droits. Question en expansion, catégorie en construction, possible changement de paradigme dans la construction de politiques publiques. *SociologieS*, p. 2.
- Ces données excluent toutes les personnes qui ne sont pas comprises dans des registres, celles qui n'ont pas de droit et qui sont exclues du droit, etc.
- Une définition plus large englobe toute forme de non-recours aux droits et services.

Marc Paluet 22.04.17

LES FORMES DU NON-RECOURS

- Par non-droit : lorsque des populations ont été délibérément exclues de la prestation.
  - Plusieurs assurances sociales exigent un séjour minimal ou une durée de cotisation minimale en Suisse.
- Par non-connaissance: lorsqu'il y a un manque d'information, ou une non-proposition de la prestation.
- Par non-réception: lorsque la prestation est connue, qu'elle est demandée, mais qu'elle n'est pas obtenue.
- Par non-demande: lorsque la prestation est connue, mais qu'elle n'est pas demandée.

Marc Paluet 22.04.17

LUTTER CONTRE LE NON-RECOURS = CORRIGER L'INEFFECTIVITÉ DU DROIT

- Collecter des données
  - Le non-recours est beaucoup plus important que l'abus, mais nettement moins bien documenté.
- Supprimer les exclusions injustes/contre-productives
  - Ne pas fournir des prestations sociales à des populations crée des problèmes sociaux: la mendicité en est un exemple.
    - Tabin, J.-P. & Knüsel, R. (avec la collaboration de C. Ansermet). (2016). *Lutter contre les pauvres. Les politiques face à la mendicité à l'exemple du canton de Vaud.* Lausanne : éditions d'en bas.
- Corriger l'inefficacité des dispositifs
  - Davantage d'automaticité (ex. subsides LaMal), de personnel, formation.
- Contrôler et corriger les mises en application problématiques
  - Procédures de contrôle.

Marc Paquet 22.04.17

LA NON-DEMANDE

- Le non-recours volontaire est généralement présenté comme *« la possibilité de ‹ ruptures de citoyenneté › dans la mise en œuvre de l'offre publique ».*
  - Warin, P. (2009). Une approche de la pauvreté par le non-recours aux droits sociaux. *Lien social et Politiques, 61*, 137-146, p. 5.
- Une *« perte de confiance dans l'offre publique »*, un *« rejet de ce qui perçu finalement comme un leurre »*, un *« comportement de repli »*
  - Warin, P. (2006). *L'accès aux droits sociaux*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, p. 107.

Marc Paquet 22.04.17

APPRENDRE DU NON-RECOURS RAISONNÉ

- Il faut « *résister à la tentation de faire des personnes en situation précaire des individus uniquement négatifs, définis par le manque et les carences, et cantonnés à la position durable de personnes obligées.* »
  - Mazet, P. (2010). La non demande de droits: prêtons l'oreille à l'inaudible. *La vie des idées*, p. 4.
- Prendre au sérieux le non-recours raisonné, c'est se demander ce qu'il nous dit de l'État social. C'est notre projet dans le NCCR LIVES.
  - Tabin, J.-P., Leresche F. (2016). Le non-recours aux prestations sociales, ce mystère. *www.reiso.org/spip.php?article5639*

Marc Paquet 22.04.17

ANNEXE 3

Commission du personnel de l'Hospice général
p.a. A. Vifian 18, rue du Grand Bay 1220 Avanchet Tél 022 420.47.50, F. Léchenne 12, Glacis-de-Rive, 1201 Genève Tél 022 420 56 13

Avanchet, le 21 février 2017

A l'attention des membres de la Commission des affaires sociales du Grand Conseil

M 2336: proposition de motion pour une meilleure prise en compte des conclusions de l'évaluation LIASI

Cette proposition de motion demande donc une meilleure prise en considération des conclusions de l'évaluation de la LIASI, soit brièvement résumé :

- Diminuer la saturation du SRP et la lenteur des transferts
- Revoir la distribution des MMT
- Améliorer l'employabilité des bénéficiaires SRP
- Renforcer dans les CAS les mesures de retour à l'emploi
- Revoir l'efficience et l'équité de traitement de ce système à 2 vitesses
- Collaborer avec un nouveau prestataire en complément des structures de l'HG et de l'OCE
- Mandater une nouvelle évaluation externe des effets de la LIASI

Préambule

Lors des travaux relatifs à la LIASI, nous étions venus vous dire ici nos craintes quant au dispositif prévu[1]. Nous avions salué le fait que l'insertion professionnelle soit inscrite dans les objectifs de ce projet de loi. Nous estimions toutefois qu'il n'était pas pertinent d'entretenir une confusion entre la problématique du chômage de longue durée et la politique sociale. Aussi, nous n'étions pas en faveur du transfert de compétences qu'induisait la LIASI en attribuant la mission de l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée, tâche de l'OCE, à l'HG. De surcroît, toutes les autres principales modifications apportées par la LIASI engendraient à notre sens, un lot de problématiques, de préoccupations professionnelles et déontologiques, ainsi que d'inefficacités diverses.

En 2014, nous avons édité un dossier thématique consacré à l'entrée en vigueur de la LIASI[2]. Nous avons rédigé celui-ci à l'issue de 2 ans d'application de la LIASI par l'Hospice Général (HG). Nos constats, problématiques métier, déontologiques, y ont été largement décrits. Nous avons proposé de très nombreuses pistes d'amélioration. Ce dossier a été largement diffusé et transmis au Département. Nous avons même été reçu par celui-ci pour en discuter.

Deux rapports critiques d'Evaluanda plus tard et moult tentatives d'adaptations-améliorations du système au gré des recommandations, cette motion nous donne l'occasion de vous livrer directement nos constats en tant que travailleurs sociaux quant à ce dispositif après plus de 4 ans d'application de la loi. En effet, si nous avons pu en tant que Commission du personnel nous faire auditionner dans le cadre de la seconde évaluation LIASI effectuée par Evaluanda, contrairement à la première étude qui nous avait fâcheusement « omis », nous avons été très désagréablement surpris de constater que celle-ci se focalisait essentiellement sur le SRP, alors que la loi prévoit au bout de 4 ans une étude des impacts de l'ensemble de celle-ci. Les vertus de l'accompagnement

[1] cf rapport d'audition de la CP à la Commission des affaires sociales, juin 2010
[2] Bulletin thématique Commission du personnel n° 10, « Spécial LIASI »

Marc Falquet 22.04.17

et du soutien aux bénéficiaires décrits plus que largement par ce rapport dans le cadre de la focalisation sur le SRP -au risque d'ailleurs d'une inutile division du personnel CAS-SRP-, étant une évidence pour nous tous professionnels de l'action sociale, il nous a semblé plus nécessaire aujourd'hui de (re)faire le point sur l'ensemble du dispositif LIASI, ses conséquences sur le terrain, le personnel et les usagers.

Car oui c'est bien l'entier du système qui doit être évalué et revu à notre sens de A à Z : le stage LIASI, la prise en charge des usagers, les mesures d'insertion, l'accès au marché de l'emploi et à la formation La question de la charge de travail et des moyens institutionnels pour mettre en œuvre la LIASI doit également être prise en considération absolument. Des changements doivent intervenir au plus vite. Il en va de l'efficience de la mission de l'institution, de sa cohérence, du respect des usagers et des professionnels. Nous tenons toutefois à souligner les efforts intenses de l'institution à développer des outils d'insertion et des ponts vers l'économie, sans en avoir d'ailleurs les moyens. Les « nouveautés » RIASI 2017 récemment parue ne sont à notre sens que des mesurettes qui ne répondent pas à la complexité inutile du système mis en place, son inefficience et son inadaptation aux besoins des usagers et des professionnels.

Constats et propositions

1. **Le stage d'évaluation LIASI**

Ce stage nous interroge toujours à plusieurs niveaux.

- **Son caractère obligatoire** tout d'abord qui rend caduque l'expertise et l'évaluation de l'assistant social (AS). L'assistant social ne peut orienter son bénéficiaire au plus près de ses besoins. De plus, cela ne tient pas compte de l'histoire et des compétences du bénéficiaire.
- **Son accès restrictif**, compte tenu des critères de la check list qu'il faut remplir pour accéder au stage. Ce paramètre, bien qu'ayant été assoupli au fil du temps, empêche certaines personnes aptes à travailler à accéder au dispositif SRP, triant ainsi les usagers sur la base de critères n'ayant pas de lien avec leur capacité de travail ou les réalités objectives de certains secteurs professionnels.
- **Le délai** relatif à la mise en place du stage, son déroulement, son évaluation, puis l'orientation éventuelle sur le SRP. Ces différentes étapes repoussent de 6 mois l'accès à des mesures, alors que l'assistant social peut évaluer dans nombre de cas au bout d'un ou deux entretiens si le bénéficiaire est apte à rentrer dans une démarche d'insertion professionnelle.
- **Le contenu standardisé du stage** qui ne correspond pas forcément à ce que la personne a besoin d'entraîner, la disqualifiant parfois davantage et amenant à des conclusions déjà connues de l'AS qui a évalué la situation lors de la demande de l'usager.
- **La commission d'orientation** qui oriente à l'issue du stage d'évaluation les usagers sur le SRP ou pas selon des critères subjectifs allant parfois à l'encontre de l'évaluation du stage et de l'évaluation de l'AS. Rappelons que cette commission ne connaît pas les usagers, mais juge l'employabilité des personnes sur dossier. Ceci a pour conséquence que des personnes jugées employables par les professionnels qui les suivent n'ont pas accès aux mesures d'insertion.

Exemples :

M. A, 47 ans, n'a pas de formation achevée, il dispose d'une solide expérience dans la restauration, le restaurant dans lequel il a travaillé vient de fermer, il n'a pas droit au chômage, il cherche un travail. Son besoin est d'accéder à un emploi, d'être appuyé dans ses recherches. A défaut d'un emploi, afin de ne pas présenter de « trou » dans son CV, un stage en restauration pourrait être une mesure d'insertion adéquate. Ainsi, l'AS du CAS qui l'a reçu est obligé de l'inscrire inutilement au stage LIASI afin qu'il puisse éventuellement accéder à cette mesure d'insertion. Ce stage, coûteux, n'apporte aucune compétence supplémentaire à Monsieur. Son

Mail CFDT 22.04.17

évaluation de stage LIASI, positive en l'occurrence, ainsi que son dossier est traité par la commission d'orientation. Celle-ci préconise que M. soit suivi au SRP, mentionnant toutefois qu'un niveau B1 en français est requis pour suivre une mesure. M. parle très bien le français, mais ne l'écrit pas. En parfaite capacité de travail, il reste ainsi au CAS sans mesure d'insertion, 3 mois se sont écoulés.

Mme B, 48 ans, sans formation achevée, dispose d'une solide expérience comme aide à domicile. Elle est arrivée en fin de droits de chômage. Son dernier emploi sont des missions temporaires. Elle cherche un travail fixe comme aide à domicile. Son besoin est d'accéder à un emploi, d'être appuyé dans ses recherches. A défaut d'un emploi, afin de ne pas présenter de « trou » dans son CV, un stage en EMS pourrait être une mesure d'insertion. De manière identique, l'AS du CAS qui l'a reçu est obligé de l'inscrire inutilement au stage LIASI afin qu'elle puisse éventuellement accéder à cette mesure d'insertion. Après une évaluation de stage positive, Mme est orientée par la commission sur le SRP. Son dossier est transféré au SRP, 6 mois se sont écoulés.

M. C, 25 ans dispose d'une AFP. Arrivé en fin de droits de chômage, il effectue un stage LIASI positif. Une mesure d'insertion est préconisée par le lieu de stage. La commission d'orientation, sur dossier, statue que M. ne s'occupe pas de ses affaires administratives et que son dossier ne saurait ainsi être transféré au SRP. M. reste au CAS, alors qu'il est en parfaite capacité de travail et qu'une mesure d'insertion pourrait l'aider à trouver un emploi.

Nos propositions :

- **La suppression du caractère obligatoire du stage et la suppression de la check list.** L'assistant social est en mesure d'évaluer en relation avec le bénéficiaire qu'il accompagne la mesure la mieux adaptée à ses besoins. Notons que récemment, l'accès au stage a été très légèrement assoupli, mais pas de manière significative. Il reste légalement obligatoire, alors que l'efficience voudrait que soit mise en oeuvre le plus rapidement possible la mesure la plus adéquate .En outre l'application de la check list élimine des personnes parfaitement aptes au travail.
- **Une modification du contenu des stages afin** qu'ils constituent de réels outils d'évaluation et d'insertion avec une palette de programmes : réentraînement au travail, évaluation des ressources et compétences, stages d'occupation, stage de formation, stages en entreprise, etc. Il est nécessaire de pouvoir proposer des stages répondant au plus près aux besoins des bénéficiaires, au moment opportun.
- **La suppression de la commission d'orientation** au profit d'une approche intégrée permettant de prendre en compte la réalité et la connaissance du bénéficiaire et son besoin d'accéder au temps T aux mesures du marché du travail. Par ailleurs, un droit de recours doit exister pour les personnes ne pouvant accéder aux mesures d'insertion et y ayant droit. Il s'agit là de capitaliser sur l'expérience et l'expertise des assistants sociaux pour solliciter les mesures adéquates et les spécialistes nécessaires pour les usagers plutôt que de multiplier les interfaces et les interlocuteurs et par conséquent des étapes inutiles pour les bénéficiaires rallongeant la durée de l'accompagnement. Par exemple, des usagers se voient refuser l'accès au SRP pour des raisons de dettes, ou de problématiques de logement, alors même que les évaluations de l'assistant social et du stage sont positives. L'usager reste alors en stand by au CAS qui n'a pas de réelles alternatives à proposer, l'assistant social n'ayant pas accès aux mesures d'insertion du SRP.

Ces différents dysfonctionnements relèvent de la dichotomie que la loi a instauré en considérant de manière caricaturale qu'un bénéficiaire relève du CAS s'il a une problématique sociale et du SRP s'il a une problématique d'insertion professionnelle. Or telle n'est pas la réalité, une perte d'emploi amène des problèmes sociaux et des problèmes sociaux se traitent en construisant le plus souvent un projet d'insertion professionnelle. Toutes les dimensions d'une situation doivent être prise en compte et traitées en parallèle si on entend aboutir à un résultat.

Mise en ligne 12.04.17

2. La prise en charge des usagers

Nos constats sont les suivants :

- **Multiplication des portes d'entrée, transferts des dossiers, complexification du système** : le système mis en place actuellement avec de nombreux services catégorisant les usagers selon leurs problématiques génère de nombreux transferts de dossiers d'un service à l'autre, des allers-retours des usagers peu utiles dans leurs parcours, des pertes d'informations, des redondances. L'usager est déplacé de service en service selon la catégorie – changeante – à laquelle il appartient. L'accompagnement et l'intervention sont inutilement morcelés, rallongés et redondants compte tenu de ce système de prise en charge induit par la LIASI.

  Exemples :M. D, après un suivi au CAS et ensuite un stage LIASI positif, est tranféré au SRP. Ne disposant pas de son propre logement et vivant chez des tiers, il exprime le besoin d'être soutenu dans ses recherches de logement. Visant à moyen terme une formation afin de l'aider à trouver un emploi, il est évalué que le suivi SRP n'apporte pas de plus-value. Son dossier est retransféré au CAS pour un soutien à la recherche d'un logement. Le CAS ne dispose d'aucun logement, plus de 10'000 personnes en situations difficiles attendent d'être logées par les organismes compétents. M. est en pleine capacité de travail.

  M. E. a été licencié après plusieurs années de bons et loyaux services. Arrivé en fin de droits de chômage, il est pris en charge par l'antenne OCE, disposant d''une petite maison à l'étranger. Il est transféré au CAS. Un stage LIASI est mis en place par le CAS. M. est ensuite transféré au SRP suite à un stage LIASI positif. Son épouse ne dispose pas d'un accompagnement alors que des cours de français lui serait utiles par exemple. Elle est alors suivie à l'extérieur du CAS et du SRP. Démoralisé par sa situation, n'écrivant pas le français, le dossier de M. finit par être renvoyé au CAS à l'AS qui l'avait suivi.

  -Les retours au bout de 2 ans dans les CAS si l'usager n'a pas retrouvé un emploi ou avant, si en cours de route, il présente des difficultés dites sociales (problèmes de santé, de motivation, de résistances) sont mal vécus par les usagers et par les professionnels des CAS. Les usagers vivent ce retour au CAS comme un échec, ils sont recalés et transférés, ceci toujours dans la même institution et alors même que la problématique relève souvent du marché de l'emploi actuel. Les usagers se retrouvent alors sanctionnés sans véritable raison. De plus, les moyens d'insertion des CAS ne sont pas les mêmes que ceux des SRP. Pour les CAS, accompagner ces personnes dans un même but de réinsertion professionnelle avec moins de moyens que l'ORP et le SRP sans avoir accès aux mesures d'insertion relève d'une gageure. Tant l'usager que l'assistant social vivent un sentiment d'échec, ceci d'autant plus si c'est l'assistant social qui avait orienté l'usager vers le SRP. Il en va de même d'ailleurs lorsque l'usager ne « passe » pas au SRP à l'issue de la commmission d'orientation, alors qu'était attendue une mesure d'insertion.

  Exemples : M. G, 33 ans, a travaillé dans différents domaines professionnels, arrivé en fin de droits, il effectue le stage LIASI et est transféré au SRP, ainsi que son épouse. Tous 2 cherchent du travail. Durant son suivi SRP, ne trouvant pas d'emploi, il connaît du découragement. Fatigué de suivre des mesures diverses qui ne l'amènent pas à un emploi, il est évalué comme ayant un problème de santé. Il est transféré au CAS au bout de 2 mois. Celui-ci est en charge de sa réinsertion professionnelle tout comme le SRP, mais pas avec les mêmes moyens. Son épouse, en parfaite capacité de travail, au chômage, n'a pas bénéficié d'un suivi SRP. Arrivée en fin de droits après le *transfert du dossier de son mari au CAS, elle doit suivre un stage LIASI. Leur dossier doit ensuite être retransféré au SRP, idem dès que M. va mieux, ce qui est le cas, le mois suivant.*

Marc Falquet 22.04.17

Mme B, dont nous avons parlé plus haut, est donc suivie au SRP. Elle connaît quelques difficultés familiales. Elle aurait besoin d'en parler, de bénéficier d'un appui. Elle aurait besoin également de changer d'appartement et de bénéficier de conseils à cet effet. Elle n'ose pas en parler à son conseiller SRP, de peur que son dossier soit retransféré au CAS et qu'elle ne dispose plus de mesures d'insertion. Elle contacte son ancien AS du CAS qui en l'occurrence ne peut être son interlocuteur, Mme étant suivie au SRP.

Nos propositions :

- **La réduction du nombre d'interlocuteurs autour de l'usager** en remettant au centre le principe de prise en charge par l'assistant social de toute la population et non par catégories de population. L'assistant social sollicite alors les compétences externes concernées selon les besoins spécifiques des usagers. Le projet d'insertion est construit ainsi par l'assistant social et le bénéficiaire dans le cadre de la relation d'aide et d'accompagnement, de manière intégrée et non morcelée, selon une pertinence temporale. Une vision complète et globale sur la situation et le parcours de la personne est en effet mieux à même de déterminer sa distance à l'emploi, ses compétences, ses ressources et ses besoins pour l'amener vers l'autonomie. Ainsi, l'usager devrait pouvoir bénéficier de l'appui d'un conseiller en insertion lorsque sa situation le requiert, et de façon complémentaire à l'action de l'assistant social qui mettrait alors en place cet appui.

3. Les mesures d'insertion

Nos constats sont les suivants :

- **L'accès aux mesures d'insertion n'est pas adapté** : le dispositif tel que conçu par la loi engendre un délai de 6 mois entre la demande de la personne et l'accès au SRP. Ce délai sera peut-être un peu raccourci par les modifications du RIASI, mais il n'en reste pas moins que l'assistant social du CAS n'a pas accès aux mesures d'insertion, le privant d'outils qu'il pourrait utiliser efficacement et rapidement pour son usager. Notons par ailleurs que les mesures d'insertion sont les mêmes que celles offertes par l'OCE durant la période de chômage qu'a pu connaître l'usager, le SRP doit donc réussir là où l'OCE a échoué.

Exemple : M. H. 24 ans, dispose d'un diplôme de commerce, il est suivi au CAS. Malgré 6 mois de suivi TRT, le marché de l'emploi ne lui a pas ouvert ses portes. Une mesure d'insertion professionnelle telle qu'un stage en entreprise, à défaut d'un emploi, pourrait lui être utile. Une demande d'équivalence doit être sollicitée afin qu'il n'ait pas le stage LIASI à effectuer. Puis il sera transféré au SRP, alors même que si l'AS pouvait actionner cette mesure, l'accompagnemennt pourrait se poursuivre sans changement de services, d'interlocuteurs, en mettant en œuvre immédiatement cette mesure. Trois mois se sont écoulés de surcroît jusqu'au 1er rdz-vs avec le SRP.

Nos propositions :

- **Donner l'accès aux assistants sociaux des CAS aux mesures du marché du travail** permet d'assurer le suivi unique et continu du dossier en s'appuyant au besoin sur les ressources d'un conseiller en insertion (en appui professionnel complémentaire). Ainsi le bénéficiaire est accompagné d'un unique interlocuteur connaissant l'ensemble de la situation, tant sociale que professionnelle, assurant une cohérence et une continuité dans le parcours de l'usager, sans transferts inutiles.

Marc Falquet 22.04.17

- **Diversifier les mesures d'insertion**. Il est nécessaire d'effectuer un véritable travail de développement de places à IPT et Réalise par exemple pour offrir aux usagers des CAS des réponses davantage adaptées et correspondant au plus près au profil de chacun. En effet, il faut attendre souvent plusieurs mois avant qu'une place ne soit disponible.
- **Rémunérer les ADR** : nous proposons que les ADR soient rémunérées lorsque la personne est dans un processus de retrouver un emploi et que celles-ci soient de véritables mesures transitoires, formatives, qualifiantes vers l'insertion professionnelle et la validation des acquis, qu'elles soient assorties d'un encadrement professionnel et reconnu. Notons qu'actuellement, les assistants sociaux des CAS n'ont accès qu'à la mesure TRT et que des gros efforts ont été déployés à l'interne pour développer d'autres mesures d'insertion allant vers l'insertion professionnelle telle que les ADR, des programmes de formations basiques, des ponts avec des entreprises.

4. Liens avec le monde du travail

Plus de 50% des bénéficiaires d'aide sociale sont sans formation achevée. Le marché de l'emploi étant de plus en plus exigeant et très sélectif d'autant pour les personnes non qualifiées, il est très difficile pour nombre d'entre eux d'y accéder, malgré tous leurs efforts et ceux des professionnels qui les accompagnent, alors même qu'ils sont en capacité de travail. Si de grands ponts avec le monde du travail sont en construction par l'institution, celui-ci doit aussi se rapprocher des bénéficiaires pour les intégrer. Aucune mesure d'insertion ne saurait remplacer un emploi ou amener à un emploi, sans emploi à la clef.

5. Qualification et formation

Leur accès pour les bénéficiaires de l'aide sociale, malgré tous les efforts institutionnels, reste difficile. Soit que tous les bénéficiaires ne puissent être formés ou que trouver une place d'apprentissage ou une AFP restent pour beaucoup d'entre eux une démarche sans aboutissement. Des accès privilégiés seraient nécessaires.

6. Charge de travail et moyens institutionnels pour mettre en œuvre la LIASI

Nos constats :

- **Aucun poste de travail supplémentaire n'a été octroyé à l'Hospice général** pour la mise en œuvre de la LIASI, alors même que l'Hospice général a connu ces 5 dernières années une hausse de 62% des demandes, de 100% sur les 10 ans passés et qu'en 2012 une nouvelle mission lui a été attribuée par le « i » de la LIASI, soit les chômeurs de longue durée ayant droit à l'aide sociale, les demandeurs d'emplois sans droit au chômage, les personnes en difficultés sociales, etc. L'Hospice général n'a été doté d'aucun moyen supplémentaire pour assurer ces nouvelles tâches. Le personne absorbe mois après mois une charge de travail supplémentaire en augmentant les cadences, en sabrant petit à petit l'accompagnement des bénéficiaires d'aide sociale qu'ils doivent néanmoins réinsérer professionnellement dans le cadre du dispositif légal que nous venons de décrire, mais qu'ils voient de moins en moins souvent faute de moyens. Vous savez également que l'Hospice général fonctionne avec un grand nombre de postes auxiliaires financé par sa réserve. Vous savez aussi qu'à fin 2017, cet apport ne pourra plus se faire et que l'Hospice général présentera un déficit de fonctionnement et ne pourra plus payer ses postes en plus du fait qu'il ne dispose pas des moyens pour faire face à la hausse des demandes.

Marc Falquet 22.01.17

Nos demandes :

- **Doter l'Hospice général de moyens pour remplir sa mission**. En effet, lorsque le marché a échoué à intégrer ses propres travailleurs, que ceux-ci ne parviennent pas à y accéder par eux-mêmes, que l'ORP n'est arrivée à « placer » ces chômeurs, attribuer cette mission aux professionnels de l'action sociale sans les doter de surcroît des moyens nécessaires, et en développant de surcroît une « usine à gaz » telle que décrite ci-dessus, reste un regrettable et inopportun transfert de compétences et de responsabilités de l'OCE sur l'HG, une confusion des métiers.

7. Conclusion

L'ensemble du dispositif doit être impérativement repensé dans son entier. L'Hospice Général peut s'échiner à le mettre en œuvre le mieux possible au gré de mesurettes, il ne peut résoudre toutefois les dysfonctionnements qui résultent directement de la loi elle-même, de l'augmentation du nombre de demandes d'aide sociale, du contexte économique, du resserrement des assurances sociales et de la pression mise sur l'institution pour produire des résultats.

En ce qui concerne le dispositif LIASI, nous concluons donc :

- **à la suppression du caractère obligatoire du stage**
- **à la suppression du stage LIASI dans sa conception actuelle**
- **à la suppression de tout critère rigide empêchant les usagers d'accéder à des mesures**
- **à l'accès aux mesures d'insertion pour tous les bénéficiaires d'aide sociale selon l'évaluation de l'AS, appuyé au besoin du conseiller en insertion**
- **à la transformation du SRP en service d'intervention complémentaire à l'accompagnement dispensé par les AS**
- **au développement en suffisance de places consistant en de réels stages de réinsertion, d'évaluation et/ou de réentraînement au travail**
- **à la suppression de la multiplicité des interlocuteurs au profit d'un référent unique qui accompagne l'usager dans son parcours, en s'appuyant au besoin des compétences de spécialistes**
- **à l'instauration d'une porte d'entrée unique pour les usagers**
- **au développement plus intenses encore de mesures formatives et qualifiantes pour les usagers**
- **à la rétribution des ADR**
- **à la poursuite du développement de ponts divers avec le marché de l'emploi si l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée et des demandeurs d'emploi au bénéfice de l'aide sociale devait rester une tâche de l'HG.**

La traduction législative de nos propositions, permettrait, au quotidien, sur le front, de tenter de mener un travail d'accompagnement respectueux des usagers, le plus sensé et efficace possible.

Marc Falquet 22.04.17

Pour la Commission du personnel de l'Hospice général :

Anne Vifian Fanny Léchenne

ANNEXE 4

Bulletin thématique n°11 novembre 2014
1/22

Bulletin de la Commission du personnel de l'Hospice général
Editeur responsable : groupe de rédaction de la Commission du personnel.

SPECIAL LIASI

Editorial

Voilà près de 3 ans maintenant que l'Hospice Général (HG) applique la loi sur l'insertion sociale individuelle (LIASI). Différentes voix se sont fait entendre depuis l'entrée en vigueur de cette loi, à l'instar de celles qui s'étaient déjà exprimées lors des travaux de préparation de celle-ci. Le bureau d'études privé Evaluanda a été mandaté par le Département l'an passé pour évaluer la mise en application de cette loi par l'institution. Son premier rapport a été diffusé au mois de juin dernier. Il s'est révélé relativement critique. La commission du personnel (CP) avait demandé à pouvoir participer à cette évaluation. Il lui avait été répondu qu'elle ne faisait pas partie des acteurs à auditionner lors de la première phase de l'évaluation. Alors que légitimement, en tant que représentants du personnel intervenant comme premier acteur de l'application de la loi, la CP devrait être auditionnée, dès le début du processus d'évaluation.

Il est prévu qu'une seconde étude soit effectuée portant cette fois sur les effets de la loi. Rien ne garantit que les représentants du personnel puissent être entendus lors de cette deuxième phase. Aussi, sur la base d'observations fournies par le personnel de terrain, le présent bulletin se veut-il être le regard et l'analyse de la commission du personnel (CP) sur l'entrée en vigueur de la LIASI, ses conséquences sur le terrain, le personnel et les usagers. Il se veut une contribution à la réflexion absolument nécessaire quant au déploiement de ce dispositif. Nous soulignons que l'ensemble du personnel déploie toutes ses énergies et compétences pour appliquer le mieux possible cette loi en dépit de ses lacunes et de ses contradictions. En dépit aussi du caractère prématuré de sa mise en application qui a généré des iniquités de traitement, tels que, durant de nombreux mois, l'accès au stage et mesures réservés exclusivement aux nouveaux demandeurs.

Table des matières

Synthèse
Introduction

1. Le stage d'évaluation : accès, contenus et orientation à son issue, pistes d'amélioration
2. La prise en charge des usagers : portes d'entrées, transferts, pistes d'amélioration
3. Les mesures d'insertion : accès, type, délai de mise en place, pistes d'amélioration
4. Les relégués de la LIASI : mesures préexistantes à la LIASI, accès actuels, ADR, EDS, ARE, pistes d'amélioration
5. Les relégués du SRP : pistes d'amélioration
6. Les oubliés de la LIASI : suppression du RMCAS, demandeurs d'emploi sans droit à l'aide sociale, pistes d'amélioration
7. La question de l'insertion professionnelle : qualification et formation, lien avec le monde du travail, pistes d'amélioration
8. La charge de travail et moyens institutionnels alloués pour mettre en œuvre le « i » de la L(I)ASI : postes de travail et moyens de réinsertion, pistes d'amélioration
9. Perspectives et devenir des bénéficiaires LIASI et SRP

Marc Falquet 2022

Synthèse

Après presque 3 ans d'application de la LIASI, la commission du personnel a souhaité faire un état des lieux centré sur la mission sociale de l'Hospice général en lien avec ce qu'a apporté comme questionnements métier et terrain l'application de la LIASI. Des pistes d'amélioration sont proposées pour chaque thématique développée.

Le stage d'évaluation interroge à plusieurs niveaux. Son caractère obligatoire tout d'abord rend caduque l'expertise et l'évaluation de l'assistant social qui ne peut orienter son bénéficiaire au plus près de ses besoins et nie l'histoire et les compétences accumulées par certains bénéficiaires. En outre, son accès, conditionné à l'application cumulative des critères de la check-list, est trop restrictif ne permettant pas à certaines personnes aptes à travailler d'entrer dans le dispositif leur offrant de véritables mesures de réinsertion professionnelle. Le délai relatif à la mise en place du stage, son déroulement et son évaluation puis son orientation éventuelle sur le SRP, repousse pour le bénéficiaire l'accès à des mesures que l'assistant social peut évaluer nécessaires au bout de quelques entretiens seulement. A cela s'ajoute que le contenu standardisé du stage ne correspond pas forcément à ce que la personne a besoin d'entraîner, la disqualifiant davantage. Déontologiquement, ce dispositif interroge grandement l'égalité des chances et l'équité de traitement. Il semble nécessaire de supprimer le caractère obligatoire, de même que l'application rigide de la check-list, laissant à l'assistant social en relation avec le bénéficiaire qu'il accompagne la latitude et l'expertise permettant d'évaluer la mesure nécessaire et la mieux adaptée à sa situation et à son parcours.

Selon l'évaluation produite à l'issue du stage, une commission interne de l'Hospice général oriente le bénéficiaire soit sur le SRP, soit sur le CAS. Seule l'employabilité des usagers, leur plaçabilité sur le marché de l'emploi, est évaluée, sur dossier, et ne permet pas de droit de recours, ce qui devrait être revu. En effet, orientée sur le CAS, la personne n'a alors plus accès aux mesures du marché du travail.

La multiplication des portes d'entrée et le traitement des situations de manière catégorisée entraînent une complexification du système et une perte d'efficience dans le suivi de la personne. Ce système génère de nombreux transferts de dossiers d'un service à l'autre et des aller-retours des usagers peu utiles dans leurs parcours, des pertes d'informations ou des redondances. Le projet d'insertion doit être construit par l'assistant social et le bénéficiaire dans le cadre de la relation d'aide et d'accompagnement, de manière intégrée et non morcelée. Une vision complète et globale sur la situation et le parcours de la personne est en effet la mieux à même de déterminer sa distance à l'emploi, ses compétences, ses ressources et ses besoins pour l'amener vers l'autonomie.

Les mesures offertes par le SRP sont les mêmes que celles offertes par l'OCE durant la période de chômage qu'a pu connaître le bénéficiaire. Le SRP doit alors réussir avec les mêmes outils, là où l'OCE n'a pas pu remédier à la situation de non emploi. En outre, la mise en place de l'accès au SRP est extrêmement longue. Le dispositif tel que conçu par la loi engendre un délai de 6 mois entre la demande de la personne et l'accès au stage. Ces 6 mois se révèlent précieux dans le parcours de la personne sans emploi. Il est par conséquent urgent de revoir le dispositif et de l'alléger. L'assistant social devrait pouvoir avoir accès aux mesures du marché du travail et assurer le suivi unique et continu du dossier en s'appuyant sur les ressources d'un conseiller en insertion. Ainsi, le bénéficiaire serait accompagné d'un unique interlocuteur connaissant l'ensemble de sa situation, tant sociale que professionnelle, s'octroyant l'expertise d'un collègue spécialisé quand c'est nécessaire, assurant une cohérence et une continuité dans le parcours de l'usager.

Un réel travail autour de la diversité et de l'accès à des mesures répondant aux besoins des usagers des CAS doit également être effectué (TRT , IPT ; Réalise, etc.) afin d'offrir à ces derniers des réponses davantage sur mesure et correspondant au mieux à chacun de leur profil. A l'heure actuelle, les ADR sont les mesures principales pour les usagers de l'aide sociale, si ces mesures peuvent apporter à la personne un réentraînement au travail, un sentiment d'utilité, une expérience à valoriser, une occupation permettant de maintenir du lien social par exemple, il n'en reste pas moins, que de nombreux points négatifs sont à souligner, en termes d'encadrement non spécialisé des personnes en ADR, de mise à disposition de main d'œuvre gratuite, du statut de ces

Marc Falquet 22.04.17

personnes au milieu d'autres personnes en activités (EDS, employés, etc.), de l'utilisation de cette main d'œuvre de manière massive dans de nombreux services de l'Etat ou institutions subventionnées (OCPM, OP, HG, EMS, etc.). Les ADR devraient pour être de véritables mesures transitoires vers l'insertion professionnelle, bénéficier d'un encadrement professionnel qualifié et reconnu, d'une rémunération lorsque la personne est dans un processus de retrouver un emploi. Elles devraient permettre une expérience formative, qualifiante et amenant à la validation des acquis.

Les ARE ou les EDS représentent souvent une possibilité de sortir de l'aide sociale. Cependant, les EDS sont très peu rémunérés, voire sous-payés et peu accessibles aux usagers du SRP et de l'aide sociale. En ce qui concerne les ARE, la difficulté pour les bénéficiaires réside dans le fait de trouver un employeur prêt à les engager. Ainsi, peu d'entre eux en bénéficient concrètement.

Le transfert des bénéficiaires dans les CAS lorsque le plan de réinsertion n'a pas apporté le résultat escompté interroge grandement.

Il est souhaité que davantage de ponts avec les milieux économiques, l'économie sociale et solidaire, le monde du travail public et privé soient établis afin d'offrir de réelles possibilités de formation et de réinsertion professionnelle avec des rémunérations équitables et dignes aux personnes devant avoir recours à l'aide sociale. Enfin, il est observé que, l'Hospice général a connu en 5 ans, une hausse de 60% des demandes, de nouvelles responsabilités d'insertion professionnelle des chômeurs en fin de droits suite à la mise en place de le LIASI, un report de charges des autres services étatiques, ceci sans aucun moyen supplémentaire alloué par l'Etat. Dans ces circonstances, les assistants sociaux doivent faire face à une augmentation de la charge de travail dans un contexte et un dispositif complexifié et fragmenté, mettant à mal le suivi social recherché et nécessaire.

Marc Falquet 22.01.21

Introduction

Rappel du contexte et des principaux changements

Pour rappel au besoin, la LIASI a amené la suppression du revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) dont les dispositions transitoires réservées aux bénéficiaires du dispositif se terminent d'ici quelques mois. Ainsi, dès le 1er février 2015, les usagers du RMCAS intégreront le régime LIASI. Un certain nombre d'entre eux sortiront du système d'aide sociale, les barèmes d'entrée de la LIASI étant inférieurs à ceux du RMCAS. Il est difficile de savoir toutefois combien seront concernés.

En outre, la LIASI a placé les mesures cantonales d'insertion pour les chômeurs en fin de droits dans le champ de compétence de l'aide sociale Cette modification a eu pour conséquence d'en limiter l'accès uniquement aux personnes qui remplissaient les conditions d'entrée à l'aide sociale. Corollairement, tous les autres chômeurs en fin de droits en ont été privés.

Parmi les autres principaux changements, la LIASI – résultante de modifications de la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI)- a amené l'introduction d'un stage d'évaluation obligatoire pour les bénéficiaires en tant que première étape dans le dispositif, l'octroi de mesures d'insertion accordées au terme de ce stage exclusivement et une orientation des usagers à l'issue de ce dernier sur le service de réinsertion professionnel (SRP) de l'HG ou sur les centres d'action sociale (CAS). Le règlement d'exécution de la LIASI (RIASI) a introduit une fin de processus SRP lorsque notamment le plan de réinsertion ne produit pas les effets escomptés.

Quelles étaient nos craintes ?

En tant que CP, nous n'étions pas favorables l'entrée en vigueur de la LIASI[1], Nous avions salué le fait que l'insertion professionnelle soit inscrite dans les objectifs de ce projet de loi. Nous pensions en effet que cette finalité devait et doit être poursuivie pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui le peuvent, malgré le resserrement actuel du marché du travail. Nous estimions toutefois qu'il n'était pas pertinent d'entretenir une confusion entre la problématique du chômage de longue durée et la politique sociale. Aussi, nous n'étions pas en faveur du transfert de compétences qu'induisait la LIASI en attribuant la mission de l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée, tâche de l'OCE, à l'HG. De surcroît, toutes les autres principales modifications apportées par la LIASI engendraient à notre sens, un lot de problématiques, de préoccupations professionnelles et déontologiques, ainsi que d'inefficacités diverses, au point que nous ne pouvions, professionnellement, souscrire à cette loi. Nous soutenions largement la prise de position « métier » d'Avenirsocial, association faîtière des professionnels de l'action sociale[2].

Succinctement résumé, nous ne pouvions adhérer au principe d'un stage d'évaluation obligatoire et systématique. Nous craignions qu'il ne constitue une centrale de tri des usagers, visant à les répertorier soit comme « employables », soit comme « non-employables », reléguant ces derniers à l'aide sociale. Nous déplorions le manque de réels moyens d'insertion et, surtout, le fait que les mesures d'insertion ne soient octroyées uniquement qu'à l'issue du stage d'évaluation et par conséquent aux seules personnes décrétées « employables ». Nous nous opposions à la dénaturation du travail social engendré par le dispositif prévu. Finalement, nous considérions l'ensemble du dispositif comme un système d'aide sociale à 2 vitesses.

Marc Falquet 22.04.17

[1] cf rapport d'audition de la CP à la Commission des affaires sociales, juin 2010
[2] cf prises de position d'Avenirsocial section Genève : http://www.avenirsocial.ch/fr/f42001137.html

1. Le stage d'évaluation

1.1. L'accès au stage : premier tri, entre obligation et sélection élitiste

La loi stipule qu'un stage est prescrit obligatoirement pour toute personne venant d'épuiser ses indemnités chômage et pour tout bénéficiaire de l'aide sociale (art. 42B al. 3, 4, 5). Il constitue la première étape dans le dispositif LIASI après « l'inscription à l'aide sociale ».

Paradoxalement toutefois, ce stage est à la fois obligatoire pour les usagers, mais réservé aux seules personnes remplissant des critères établis. En conformité avec le RIASI, l'HG doit « vérifier que le bénéficiaire dispose de la pleine disponibilité nécessaire pour pouvoir participer au stage de manière efficace » (art. 23 d, al. 1). Ainsi, en regard probablement de l'engorgement du système et/ou de velléités de résultats positifs, des critères de sélection internes ont été établis. Ceux-ci sont au nombre de 12: « pas de problèmes de gardes, ne pas être au bénéfice d'indemnités du chômage, pas de problématiques de dépendances, pas de problématiques de santé/handicap, être âgé de moins de 55 ans, ne pas avoir un niveau de français inférieur à A1, ne pas être en formation, ne pas travailler à plus de 50%, disposer d'une capacité de travail de 50% au minimum, ne pas avoir un statut d'indépendant, ne pas avoir un CASI « inapplicable », ne pas être en attente d'un engagement ». Depuis le printemps 2014, le critère de niveau de formation, qui avait été introduit en 2013 avec le critère de langue, a été supprimé, conduisant à une 3ème version de la « Check list » depuis l'introduction de la LIASI. Ainsi, auparavant, si le demandeur de prestations d'aide sociale ne disposait pas au minimum d'une formation niveau « AFP », il ne pouvait prétendre au stage obligatoire. Sans doute, le nombre de personnes à l'aide sociale concernée par ce critère, les problèmes de flux dans le dispositif ou la mise en avant du fait que ces critères n'étaient pas légaux, ont eu raison de ce critère de sélection. En revanche, en l'état, tous les autres critères subsistent. Ainsi, même si l'usager a jusqu'alors travaillé ou suivi des mesures de manière parfaitement adéquate, il n'a pas accès au stage s'il ne remplit pas de manière cumulative tous les critères. Par exemple, si une demandeuse de prestations ne dispose pas de garde pour ses enfants, pour n'être pas en mesure de payer celle-ci ou qu'aucun sens n'existe à faire garder ses enfants alors qu'elle peut le faire elle-même, étant sans emploi, elle n'aura pas accès au stage obligatoire. Si un usager présente un problème d'alcool tout en ayant pu tenir son travail, de même, il ne sera/pourra être orienté sur le stage obligatoire.

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Le caractère obligatoire : pour nombre d'usagers, après évaluation sociale de la part de l'AS, il s'avère que le stage d'évaluation n'est pas l'outil nécessaire et/ou adéquat. En effet, souvent, le projet d'insertion se dessine d'ores et déjà à l'issue de(s)(l')entretien(s). En matière d'aide à l'employabilité, il s'agit par exemple pour le bénéficiaire de prendre un cours de français écrit, d'acquérir une expérience professionnelle manquante, d'effectuer une validation des acquis, etc. A l'inverse, pour d'autres usagers, l'évaluation opérée par l'AS montre rapidement que la personne est confrontée en l'état à des difficultés sociales qui doivent être traités prioritairement, alors même d'ailleurs peut-être qu'elle remplit peut-être tous les critères de la check-list, etc. Bien que l'insertion professionnelle ne relève pas à proprement dit du métier d'assistant social, nul n'est donc besoin de perdre du temps et des énergies en faisant passer l'usager par le stage LIASI. Par ailleurs, devoir attendre 2 mois environ pour lire des recommandations connues dès la prise en charge de l'usager, ralentit inutilement le projet d'insertion. D'autant qu'il s'agira ensuite encore d'effectuer une orientation pour la mise en œuvre de celles-ci et mettre en route la suite du processus, rallongeant d'autant plus l'accompagnement de l'usager avant la mise en œuvre de quoi que ce soit. Obliger un usager à suivre une mesure inadéquate n'a pas de sens et questionne sérieusement en termes d'efficience.

Les critères établis (check-list) : ceux-ci sont franchement éliminatoires. Il existe des personnes qui ont des problèmes de santé par exemple et qui gèrent parfaitement ceux-ci dans le cadre d'une activité professionnelle, idem en ce qui concerne les problèmes de dépendance. Des travailleurs étrangers, surtout dans des métiers manuels, sont parfaitement capables de travailler sans forcément disposer d'un niveau A1 en français, etc. Ainsi, une sélection des usagers est opérée

sur la base de critères qui n'ont aucun lien avec leur capacité de travail ou les réalités objectives de certains secteurs professionnels (exemple le domaine de la construction ou du nettoyage).

Ainsi, au travers du stage LIASI obligatoire, les usagers sont triés, catégorisés et traités par diagnostic. D'emblée, sont exclus de la réinsertion professionnelle ceux qui ne correspondent pas au profil établi, alors même qu'ils disposeraient des ressources nécessaires ou que celles-ci sont précisément à (re)mobiliser, au travers peut-être de mesures d'insertion professionnelles. L'AS du CAS, dès lors en charge de s'occuper de ceux qui sont écartés du dispositif, n'a d'autre choix alors que de « bricoler » un accompagnement avec les « moyens du bord ». A l'inverse, des usagers qui pourraient directement se rendre à la bonne « case », doivent passer par des étapes obligatoires inadaptées.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

La déontologie en travail social requière l'adhésion de l'usager. Le travail social aide la personne à recouvrir son autonomie, par une relation d'aide basée sur la confiance, prenant en compte ses difficultés et besoins. Tout comme le médecin travaille en alliance avec son patient, le travailleur social travaille en adhésion avec son usager. En effet, l''adhésion à un projet/traitement est le critère de base de sa réussite. Aussi, sauf exception, obliger un usager à suivre une mesure ne favorise ni son adhésion ni son autonomisation. Le caractère obligatoire du stage place les AS dans une posture professionnelle qui abîme d'emblée la relation d'aide, base du métier, d'autant que l'usager est sanctionné s'il n'effectue pas le stage. Au moins, ont-ils obtenu de l'institution que la lettre d'avertissement quant à ces potentielles sanctions, d'emblée remise à l'usager, soient signées de ses soins et non de leur propre main. L'arbitraire des critères établis, si l'on considère que seule la question de la capacité de travail devrait être examinée, la stigmatisation qu'engendre le fait d'être déclaré « éloigné du marché de l'emploi » et relégué à l'aide sociale, ne participent pas plus aux valeurs du travail social. Finalement, et surtout, le tri de base, désormais légalisé, qu'opère ce stage obligatoire mais réservé aux seules personnes qui remplissent ces critères rigides, n'est déontologiquement pas acceptable. Il ne permet ni l'égalité des chances ni l'équité de traitement ; il préjuge inutilement et inefficacement, à la place de la personne concernée, de son chemin de vie. Ainsi, les AS se retrouvent-ils dans une posture déontologique contraire à leur code, de même qu'à la Charte institutionnelle[3]. A eux alors de trouver individuellement une issue et/ou posture personnelle qui soit cohérente ou la moins inconfortable possible.

Quelles pistes d'améliorations ?

Le caractère obligatoire du stage d'évaluation doit être supprimé, de même que les critères de la check-list. Les AS disposent d'une expertise professionnelle. Ils effectuent l'évaluation de la situation de chaque personne présentant une demande d'aide. Ils doivent pouvoir choisir avec elle, la mesure adaptée à sa situation actuelle, son parcours, ses difficultés, ses besoins.

1.2. Le contenu des stages : sens, pertinence et efficience

Le stage d'évaluation à l'emploi est confié à des organismes sans but lucratif (LIASI, art 42F 1). Deux lieux ont la responsabilité actuellement de l'organiser: les EPI et PRO. Les stages mis en place par ces derniers, consistent principalement pour les usagers à monter et démonter des ordinateurs ou à effectuer de la mise sous pli. A noter que cette dernière constitue une sous-traitance ; les EPI sont en en effet payés par des entreprise externes pour procéder à de la mise sous pli, effectuée gratuitement par les bénéficiaires de l'aide sociale.

Si certaines améliorations ont été apportées ces derniers mois quant au contenu de ces stages, en regard des nombreuses critiques publiques, en aucun cas, ils ne consistent en une évaluation du parcours de l'usager et de son potentiel. Il ne permet pas non plus une expérience qualifiante. Il est le même pour tous. Son but principal est d'opérer un tri à l'entrée de l'aide sociale, puis entre les bénéficiaires directement employables sur le marché de l'emploi et ceux qui sont à reléguer à l'aide sociale, car étant considérés comme « éloignés du marché » de l'emploi. En effet, selon leur degré de distance à l'emploi, une commission interne à l'HG décide de l'orientation du bénéficiaire, soit sur le SRP, soit sur le CAS.

---

[3] cf : http://www.hospicegeneral.ch/notre-institution/presentation/charte-institutionnelle.html

Marc Falquet 22.04.17

De très nombreux bénéficiaires nous rapportent se sentir infantilisés par ce stage, considéré de surcroît comme dénué de sens et inutile. Les AS quant à eux « vendent » à leur usager un stage obligatoire, inutile, mais passage obligé pour un hypothétique « billet pour l'insertion ». L'orientation SPR décidée ou non par la commission constitue en effet la seule voie d'accès aux mesures d'insertion. Pour rappel, souvent, lorsque la situation est déjà accompagnée par un travailleur social, la conclusion finale à l'issue du stage est déjà connue par avance de celui-ci. Souvent aussi, les recommandations émises consistent en des lapalissades pour lesquelles aucun stage d'un mois n'est utile et/ou nécessaire. Ainsi, d'un point de vue efficience, des coûts et des énergies sont investis inutilement, au détriment de réelles mesures qui pourraient aider les bénéficiaires à sortir de l'aide sociale. Finalement, tout en n'étant pas accessible à tous les usagers, compte tenu des critères de la check-list préétablis, les usagers remplissant ceux-ci, sont quant à eux punissables s'ils ne suivent pas le stage.

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Il est difficile de mobiliser une personne à entreprendre un stage inutile, dont le but sert à la catégoriser plus qu'à lui offrir de réels moyens d'insertion, et qui finalement entre surtout dans une logique de gestion de la pauvreté : donner une chance à ceux qui sont jugés réinsérables, reléguer les autres à l'aide sociale. Pour le professionnel également, trouver du sens à cette démarche relève de la méthode Coué, d'autant qu'il connaît déjà souvent l'issue des conclusions du stage. Par ailleurs, orienter un usager dans une procédure standardisée d'insertion professionnelle, pour qu'il n'entre ensuite éventuellement pas au SRP, fait renoncer les AS d'entreprendre une telle tentative pour leurs usagers. Finalement, nombre d'encadrants de ces stages standards, ne sont pas des spécialistes de la réinsertion professionnelle. D'aucun sont des personnes en emploi de solidarités (EDS). Ainsi, à l'instar de la question de l'efficience d'un dispositif obligatoire aux critères sélectifs, celle de l'efficience de ce stage, tel que conçu, se pose.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Pour l'AS, il s'agit de trouver une posture professionnelle qui relève de la quadrature du cercle : « vendre » à l'usager (pour qu'il adhère) un stage inutile, mais obligatoire s'il remplit les critères, qui lui ouvrira peut-être ou pas, une orientation sur un service d'insertion professionnelle, lequel pourra ou pas lui octroyer des mesures pertinentes qui l'aideront ou pas à retrouver un emploi, et revenir ensuite au CAS, s'il ne remplit plus les conditions du SRP ou qu'il n'a toujours pas trouvé d'emploi au bout de 2 ans. Pour les situations que l'AS accompagne déjà et pour lequel un projet est en cours, il est alors partagé entre son devoir de ne pas faire rater à son usager une hypothétique « chance vers l'insertion professionnelle » et son doute immense à l'orienter dans un lent, lourd et incertain processus aux retombées éventuellement négatives, ou sans aucune certitude de plus-value par rapport à l'accompagnement actuel dispensé.

Quelles pistes d'améliorations ?

Toute mécanisation et standardisation de la réinsertion doit être évitée. Un stage doit être utile pour l'usager, servir son insertion professionnelle le cas échéant. Lorsque l'évaluation effectuée par l'AS amène à un besoin de stage pour l'usager, il s'agit alors d'analyser si le but de celui-ci réside dans l'évaluation de sa capacité de travail, d'effectuer un bilan de son parcours et de ses compétences pour une éventuelle réorientation, s'il s'agit d'effectuer un « réentraînement au travail » ou de tester, de manière utile et respectueuse, son aptitude à tenir effectivement un travail. Il s'agit alors que les AS puissent s'appuyer des lieux ad hoc pour accompagner l'usager dans son projet ou inscrire la mesure choisie dans le cadre de celui-ci. En effet, pour être efficace, une mesure, un stage, doivent être adaptés à la personne et sa mise en œuvre inscrite dans un projet. L'AS doit être le professionnel qui accompagne l'usager dans son projet tout au long de son parcours. Il doit pouvoir s'adjoindre, au besoin, les compétences de spécialistes, par exemple de l'insertion professionnelle. Un stage ne doit pas être un passage obligé pour accéder aux mesures d'insertion. Il ne doit être qu'une ressource parmi les autres. L'insertion étant un processus souvent non linéaire, nous rappelons que le travail social ne consiste pas à simplement attribuer une mesure à un usager, mais bien à l'accompagner vers l'autonomie au moyen d'une relation d'aide appropriée et d'un projet d'accompagnement reposant sur une démarche intégrée, alliant les aspects d'insertion professionnelle à ceux d'assainissement de la situation sociale et financière.

Marc Falquet 22.04.17

1.3. L'orientation à l'issue du stage d'évaluation : deuxième tri, produire des résultats

Le RIASI prévoit qu'à l'issue du stage d'évaluation à l'emploi, l'HG interprète les observations et recommandations émises par les prestataires (art. 23A al. 3). Ainsi, une commission interne à l'HG a dû être créée ; elle décide de l'orientation ou non de l'usager sur le SRP. L'existence du SRP quant à lui est issue de la loi: La LIASI stipule que les mesures, ainsi que leur suivi, sont mises en place et coordonnées par un service de l'HG (art. 42C, al. 7).

La commission interne se base sur le rapport d'évaluation écrit effectué par les prestataires externes en charge du stage d'évaluation, ainsi que sur les journaux de résumé d'entretiens rédigés par les AS. Les usagers n'y sont pas entendus; ils n'ont pas droit de recours concernant cette décision d'orientation qui les concerne et détermine l'accès aux mesures d'insertion ou non. Selon l'interprétation effectuée, soit il est alors orienté sur le SRP, soit, si tel n'est pas le cas, il est transféré ou reste dans un CAS, ainsi que le prévoit le RIASI (art. 23A al. 3).

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Ainsi, les décisions concernant les usagers sont prises en l'absence de ceux-ci, à leur place. Osons une comparaison, dans le milieu médical, il ne pourrait venir à l'idée de personne d'orienter ou non un patient sur un traitement sans une discussion impartiale avec ce dernier. Dans le cadre de la LIASI, le dispositif « sait » si le « traitement » est à prescrire à l'usager ou non et décide de lui donner une « chance de réinsertion » ou non. Les critères de cette orientation ou non restent inconnus et semblent subjectifs. Celui de la motivation semble souvent pris en compte. Concrètement, il s'agit avant tout de prendre en charge au SRP des situations dont il est interprété qu'elles vont donner des résultats. Sous pression, il est attendu en effet de l'HG qu'il présente des résultats ! Résultats qui dans les faits ne dépendent pas de lui. Par ailleurs, repostuler pour un stage d'évaluation à l'emploi en cas d'éviction constitue une possibilité théorique loin de la réalité terrain. Le diagnostic d'éloignement du marché de l'emploi ou la relégation au CAS tend à perdurer, voir à devenir définitive, soit qu'il soit fastidieux et/ou vide de sens pour l'usager et le professionnel de repasser par les étapes obligatoires du dispositif, soit qu'un second « échec » ne veuille être tenté.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Actuellement 40 situations par mois peuvent, semble-t-il, intégrer le SRP. Ainsi, si le nombre « d'élus » potentiels s'avère supérieur à ce chiffre et/ou que des résultats quantitatifs sont attendus en matière de sorties de l'aide sociale, comment s'effectue alors le tri ? Quels critères éventuellement supplémentaires aux précédents filtres sont appliqués en sus ? Comment justifier la relégation à l'aide sociale ? Le travail social, selon sa déontologie, sert et défend l'intérêt de l'usager. Ainsi, d'un point de vue prise en charge, « traitement » de l'usager, tout comme au travers de la check-list et du stage d'évaluation obligatoire, il est préjugé du potentiel de celui-ci à s'insérer ou pas professionnellement. Seule la perspective d'un résultat positif en matière de placement sur le marché de l'emploi est prise en compte, au détriment de l'intérêt du bénéficiaire. Orienter celui-ci dans un système qui va l'évincer s'il ne présente pas le profil considéré comme susceptible de produire un résultat quantitatif, place ainsi l'AS dans une posture professionnelle difficile, en contradiction avec son code. Dans les faits, nous observons que le souci déontologique guide les décisions des membres de cette commission. Un système ne saurait toutefois reposer sur des personnes en particulier. Par ailleurs, celles-ci sont en charge de produire des résultats.

Quelles pistes d'améliorations ?

Aucune sélection ne devrait être opérée entre les usagers selon un système de tri sélectif. Un parcours d'insertion ne se dessine pas schématiquement. Par ailleurs, il ne relève pas soit du social, soit de l'insertion professionnelle comme le caricature le dispositif. Le plus souvent, seule une approche intégrée permet de prendre en compte la réalité des bénéficiaires et ainsi favoriser les meilleures réponses pour ceux-ci. L'évaluation de l'AS, la construction du projet d'insertion et l'accompagnement, amènent d'eux-mêmes les usagers à prendre le chemin qui s'impose. Ceux pour lesquels un projet d'insertion professionnel se construit doivent pouvoir avoir accès aux mesures nécessaires, dans un esprit de participation et de concertation. L'intérêt de l'usager doit

Mars-Février 2017

prévaloir. Toutes ses potentialités doivent être prises en compte. Un droit de recours de ce dernier doit exister quant à son orientation, du moment que celle-ci donne accès ou non à des mesures d'insertion.

2. La prise en charge des usagers

2.1. Les portes d'entrées au stage : imbroglio schématique

Les bénéficiaires peuvent entrer par 3 portes différentes : l'antenne OCE de l'HG, les CAS et Point Jeunes. En effet, lorsque des chômeurs arrivent en fin de droits, ils frappent à la porte de l'antenne OCE, laquelle les oriente sur le stage LIASI, s'ils remplissent les critères de la check-list. Si l'usager effectue une demande au CAS car n'étant pas un chômeur en fin de droits, mais connaissant le CAS ou ayant un suivi d'aide sociale en cours, la prise en charge et l'orientation est effectuée par le CAS. Les jeunes de moins de 25 ans, remplissant les critères d'accès à Point Jeunes, sont, quant à eux, adressés au stage d'évaluation par Point Jeunes.

Quelles problématiques métiers cela pose-t-il ?

Pour l'AS qui reçoit un usager, une des préoccupations majeures avant toute autre est malheureusement devenue de savoir s'il est le bon interlocuteur quant à la situation qu'il reçoit. Ce phénomène découle directement du traitement des situations par « catégories ». En effet, selon la catégorie à laquelle appartient l'usager, (chômeurs en fin de droits ou non, 18-25 ans ou non, bénéficiaire d'une rente ou non, etc.), il relève de la compétence de telle ou telle unité. Ainsi, l'analyse quant à définir qui est l'interlocuteur compétent se rajoute à celle déjà complexe de la situation de l'usager et réciproquement. Cette détermination de la compétence est dévoreuse d'énergies et engendre des va-et-vient d'usagers, si les procédures prévues sont suivies « à la lettre » par les AS. En ce qui concerne l'antenne OCE, l'identification est simple : les usagers qui s'y présentent sont des chômeurs en fin de droits. Il s'agira alors pour l'antenne de déterminer le droit à l'aide sociale ou non, si l'usager remplit ou non les critères de la check-list. Si c'est le cas, il est orienté sur un stage d'évaluation LIASI, sinon son dossier est transféré au CAS. S'il est décrété proche du marché de l'emploi à l'issue du stage, il est adressé ensuite au SRP. Si ce n'est pas le cas, il est transféré au CAS. En revanche pour les AS des CAS, la détermination de l'interlocuteur est complexe. En effet, tout type d'usager peut se présenter au CAS. Est-il alors de la compétence de l'AS du CAS de traiter la situation, relève-t-elle de l'aide sociale, doit-il l'orienter sur l'antenne OCE, l'antenne SPC, Point Jeunes, les PC familles, l'aide sociale du SPC, remplit-il les critères de la check-list, etc. ? Qu'en est-il de son conjoint, qu'en est-il de son enfant majeur ? Doit-il être intégré dans le dossier ou non, orienté sur Point Jeunes ou ailleurs ? Si le couple est en instance de séparation, mais que la procédure n'est pas achevée ou qu'aucun jugement n'est encore édité, comment orienter la famille dès lors que les interlocuteurs divergeront en fonction de la catégorie à laquelle les personnes concernées appartiennent ? Et puis, si l'usager est déjà connu du CAS, mais qu'il s'est présenté à l'antenne, ou que son conjoint s'y est présenté mais que son épouse a un dossier d'aide non financière au CAS, etc. Les cas de figure sont si nombreux dans leur diversité de typologie, qu'ils ne pourraient être tous listés. Dans tous les cas, l'analyse est fastidieuse ! Et si l'accueil du CAS ou l'AS se trompe ou que le service concerné estime qu'il ne relève pas de sa compétence pour des motifs divers et que l'usager est alors « renvoyé » au CAS, quelle cacophonie ! S'ils effectuent toutes les démarches de vérification, quel travail souvent, quelle perte d'efficience surtout ! Une évaluation de situation présente en soi le plus souvent des difficultés et des inconnues. Devoir de surcroît définir l'interlocuteur compétent et réorienter éventuellement l'usager pour des seules fins de gestion complexifie hautement et inutilement la prise en charge des usagers, alors que ces derniers, en difficulté, voire en détresse, n'attendent qu'une seule chose, une écoute, un appui, une réponse à leurs problèmes. Finalement, le traitement par catégorie d'usagers conduit à une absence totale de logique de sens de l'intervention, rendant celle-ci confuse pour les professionnels et les usagers. Quel système compliqué ! Quel labyrinthe ! Comment s'y retrouver ? Que de détours, que de temps et d'énergies perdues ! Lorsqu'un système nécessite pour les professionnels concernés un mode d'emploi, faute de savoir comment procéder, il devient urgentissime de le corriger, d'autant si en le lisant, ils n'y voyaient pas plus clair…

Version finale

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Tous les professionnels sont surchargés compte tenu de la hausse des demandes d'aide sociale de ces dernières années et de l'absence de moyens en personnel proportionnels à cette hausse. Ainsi, la tentation, légitime, de se décharger, est-elle énorme. Reporter alors la charge sur un tiers consiste en une stratégie de « survie ». Ne pas y céder, contrevenir aux procédures quand le sens de l'intervention et l'intérêt de l'usager le requiert, est exigeant et paradoxalement mal considéré.

Quelles pistes d'améliorations ?

Le traitement des situations par catégorie, type d'usagers, doit être supprimé. La fonction même du CAS veut que l'AS du CAS dispose de compétences de généraliste. Il est à même de prendre en charge tout type de population, c'est d'ailleurs son cahier des charges. Il doit pouvoir s'adjoindre, lorsque c'est nécessaire, selon la situation de l'usager, des compétences de spécialistes. L'usager, sauf exception, doit disposer d'un interlocuteur unique durant tout son processus d'accompagnement, et ceci dès le premier jour de sa demande.

2.2. Les transferts CAS-SRP/SRP-CAS, Point Jeunes-CAS-SRP/SRP-CAS, Point Jeunes-SRP/SRP-Point-Jeunes-CAS : va-et-vient des usagers et morcellement de l'intervention

Ainsi, si un bénéficiaire ayant passé par la porte de l'antenne OCE, ne remplit pas les critères de la check-list, il est pris en charge dans un premier temps par l'antenne, puis transféré au CAS. En ce qui concerne l'usager reçu par le CAS, s'il remplit les critères de la check-list, il est accompagné par le CAS, le temps de la mise en route du stage et des conclusions de celui-ci. Ensuite, selon la décision de la commission d'orientation, il est alors transféré au SRP ou « gardé » au CAS. S'il est transféré au SRP et que survienne un changement dans sa situation qui altérerait son employabilité, il est alors « renvoyé » sur le CAS. Au même titre, au bout de 2 ans, les bénéficiaires n'ayant pas retrouvé d'emploi, sont également relégués au CAS. Il en va de même pour les jeunes. Ceux-ci peuvent avoir sollicité Point Jeunes, porte d'entrée actuelle officielle pour tous les jeunes, avoir été réorientés par ce service sur le CAS car ne remplissant pas les critères d'accès à Point Jeunes, pour être ensuite orientés sur le stage, s'ils remplissent les critères de la check-list, puis être transférés ou non au SRP.

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Au problème de l'imbroglio schématique et de la définition de l'interlocuteur compétent décrit ci-dessus, engendrant d'inutiles allers-retours des usagers, se rajoute celui du changement d'interlocuteurs pour les usagers et du transfert de dossiers qu'il implique. Cet autre« va-et-vient » de bénéficiaires découle directement du dispositif, dessiné très schématiquement. Quelle que soit la porte d'entrée par lequel ils entrent dans le dispositif, ils sont confrontés à une multitude d'interlocuteurs changeants. Ceux-ci dépendent de l'étape dans laquelle les usagers se trouvent ou se trouvent être décrétés. A chaque changement de « case » survient un nouvel interlocuteur. L'intervention s'en trouve morcelée, la logique d'accompagnement coupée. Aucun professionnel n'a de vue globale de la situation de l'usager, dans le temps. Chaque professionnel effectue l'évaluation de la situation selon l'étape dont il s'occupe, le suivant reprenant le suivi en tentant de garder une ligne cohérente. Dans ce contexte, une relation d'aide est extrêmement difficile à établir. Parfois, elle ne peut même exister. L'usager sait que son interlocuteur n'est que temporaire. Aussi, il n'existe pas de sens à s'investir dans une relation. Il en va de même pour le professionnel. Une relation d'aide nécessite un temps d'apprivoisement, l'établissement d'un lien, d'un rapport de confiance ; or celui-ci se noue dans le temps, au gré d'actes concrets menés par le professionnel et l'usager qui définissent un but commun à atteindre. Le fait que différentes interlocuteurs temporaires jalonnent le parcours de l'usager entrave la relation d'aide et par conséquent les résultats escomptés. Par ailleurs, du fait du changement des interlocuteurs, nombre d'éléments sont perdus en route ou de nombreuses redondances surgissent… Lire un dossier comportant des résumés et essayer d'en reprendre le suivi n'égalera jamais l'accompagnement d'un usager du début à la fin de son processus d'accompagnement. Quant à établir une relation d'aide en bout de course, lors d'un retour au CAS par exemple, quand les usagers ont eu affaire à nombre d'interlocuteurs, ce n'est pas aisé. Finalement, pour un

Version publique 24.7

professionnel, ne pas pouvoir percevoir les résultats de son action pour avoir dû transférer ses usagers, n'est pas motivant. Une relation d'aide n'est pas interchangeable.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

L'usager doit faire face à plusieurs interlocuteurs. Il doit répéter son histoire, réentendre les mêmes questions, se « remettre à nu » à chaque changement d'interlocuteurs. Cette démarche est lourde moralement ; se retrouver face à des tiers et devoir dépendre d'eux est souvent douloureux. En ce qui concerne le professionnel, lorsqu'il sait que l'usager va devoir faire face à de multiples interlocuteurs pour peut-être ensuite « revenir » au CAS, il hésite, légitimement, à l'adresser dans le dispositif. Par respect pour lui. Par ailleurs, quand il reprend une situation, il peine à poser nombres de questions, supputant qu'elles ont déjà fait l'objet de discussions et ne voulant pas être redondant autour de sujets peut-être délicats. Ou alors, il s'excuse platement de reprendre peut-être des points qui ont déjà été traités, mais qu'il a besoin de connaître pour sa bonne compréhension de la situation et assurer ainsi un accompagnement adéquat. Une telle posture professionnelle est difficile à porter.

Quelles pistes d'améliorations ?

Par respect de l'usager et afin de favoriser l'efficacité du système et la qualité de l'accompagnement du professionnel en charge du suivi, il s'agit de supprimer le maximum d'interlocuteurs, de réduire ceux-ci au strict nécessaire pour le suivi, soit un AS de référence pour l'ensemble du processus d'accompagnement. Comme énoncé déjà, celui-ci doit pouvoir s'adjoindre des compétences des spécialistes quand la situation le requière. Ainsi, l'usager n'est pas transféré de services en services, un professionnel s'occupe principalement de sa prise en charge et sollicite les appuis nécessaires. Celui-ci a la vision globale de sa situation, de son parcours et de son accompagnement. C'est simple, efficace, respectueux des usagers et du travail des professionnels !

3. Les mesures d'insertion

3.1. L'accès aux mesures : l'orientation SRP, sésame unique aux mesures et à l'emploi

Comme le veut la LIASI, le stage d'évaluation précède l'octroi de toute mesure d'insertion professionnelle (art. 42c, al. 1). Ainsi, les bénéficiaires doivent suivre le stage d'évaluation obligatoire, être décrété comme « proches du marché de l'emploi » et orienté par la commission sur le SRP, pour pouvoir bénéficier d'une mesure de réinsertion. S'ils n'ont pas accès au stage, parce que ne remplissant pas les critères de la check-list - tout en étant en parfaite capacité de travail -, ils n'accèdent pas aux mesures d'insertion. Par conséquent, une majorité d'usagers de l'aide sociale ne peuvent bénéficier des mesures d'insertions prévues par la LIASI. S'ils remplissent les critères, mais qu'ils n'ont pas été orientés sur le SRP - en passant au préalable par le stage LIASI -, pour être « occupés » par exemple à une autre mesure dispensée par le CAS (ADR par exemple), de même, ils ne peuvent bénéficier de mesures d'insertion LIASI. Jusqu'il y a peu, la mesure TRT n'était pas accessible aux usagers de l'aide sociale sans passer par le stage LIASI et l'orientation SRP. Comme nous le verrons plus bas, un « contournement » de la loi a pu être effectué.

3.2. Le type de mesures : « copié-collé » des mesures chômage, logique d'activation et brouillard épais

Les mesures à disposition des bénéficiaires, dans le cadre de la LIASI, sont le catalogue du chômage. Ainsi, le chômeur en fin de droits retrouve-t-il le même arsenal de mesures que durant son parcours chômage. Si celles-ci ne l'ont pas aidé à retrouver un emploi, puisque se retrouvant à l'aide sociale, il les retrouve à nouveau ! La logique d'activation du bénéficiaire et de résultats peut alors prendre le pas sur le sens. Peu de chiffres étant disponibles, ni analyse encore effectuée, les

Mémento 2017

usagers étant transférés des CAS et plus suivis par ceux-ci, un brouillard épais voile la question de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du SRP. Combien ont retrouvé du travail de manière durable, par quel biais le cas échéant ? Les mesures proposées répondent-elles aux besoins des usagers ? Combien ont été relégués à l'aide sociale ou sont en passe de l'être au terme des 2 ans ? Quoi qu'il en soit, très concrètement, il importe de relever que les usagers du SRP sont des personnes qui ne sont pas parvenues à retrouver un emploi par elle-même et que l'ORP n'a pu aider à retourner sur le marché. Aussi, transférer cette compétence d'insertion professionnelle au SRP revient à lui confier, en le dotant des mêmes outils, une tâche dans laquelle l'OCE a déjà échoué et à lui allouer des responsabilités, pour lesquelles il n'a tout simplement pas de moyens miracles.

3.3. Les délais de mise en place : schématique « escargot »

Entre une demande déposée à l'une des 3 portes d'entrée exposées ci-dessus et le rendez-vous au SRP permettant l'accès aux mesures d'insertion, se déroule un espace-temps de 6 mois environ, bien que tous les professionnels concernés « s'activent ». En effet, le temps que l'évaluation de la situation soit effectuée, que l'orientation et l'inscription au stage soit mises en place, que le stage se déroule, que l'orientation par la commission soit décidée et que le rendez-vous au SRP soit effectif, s'écoule du temps inutilement. Ainsi, 6 mois de processus se passent, engendré par le dispositif légal conçu, avant l'octroi d'une mesure d'insertion.

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Nous avons vu plus haut la lourdeur, le non-sens, voire l'inutilité, de faire passer les bénéficiaires par le stage d'évaluation décrit, par une mesure uniforme, standardisée et systématisée. Par ailleurs, pour rappel toujours, très souvent, l'AS, en matière d'insertion professionnelle, après évaluation de la situation a esquissé avec l'usager les mesures qui pourraient être bénéfiques pour lui : cours de français, d'anglais, d'informatique, stages en entreprise afin d'acquérir une expérience, accès à TRT, etc. Les nombreuses recommandations émises à l'issue du stage sur lesquelles le SRP va ensuite s'appuyer, sont ainsi souvent connues des professionnels accompagnants les usagers. Finalement, nombre d'usagers ont soit récemment travaillé, soit travaillent à temps partiel, effectuent ou ont effectué récemment des mesures. Aussi, devoir les faire passer par ledit stage afin qu'ils puissent accéder aux mesures d'insertion représente une perte de temps et d'efficience.

Quels problèmes métier cela pose-t-il ?

Aucun professionnel ne peut trouver satisfaction à orienter une personne qu'il aide dans un long chemin qui sera peut-être une impasse, à lui « vendre » une mesure inutile, pour accéder à d'éventuelles mesures d'insertion, alors que celles-ci sont disponibles facilement. Il ne peut que se retrouver mal à l'aise dans sa posture professionnelle, tout comme le fait de ne rien à avoir à offrir mis à part un ticket de stage LIASI. Surtout, il se retrouve à devoir prendre la décision d'interrompre ou non un processus d'aide en cours, savamment et longuement construit souvent, pour un hypothétique et incertain voyage vers l'insertion professionnelle. Cette interrogation se pose principalement pour les accompagnements en cours. En effet, comme l'orientation sur le dispositif équivaut à un changement de professionnel et à un filtrage des usagers, l'AS se pose sérieusement la question de savoir si le « jeu en vaut la chandelle » pour l'usager. Cette question représente pour lui un vrai dilemme : continuer son accompagnement avec les « moyens du bord », mais en maîtrisant avec l'usager la cohérence de son parcours et en lui évitant de se perdre dans des processus standards dont il reviendra peut-être rapidement, avec la grande perte de temps et l'insatisfaction que cette orientation aura engendrée, ou arrêter la relation d'aide personnalisée en l'orientant dans le dispositif ? Finalement, la crédibilité du professionnel est également mise en jeu.

Quelles pistes d'améliorations ?

Les AS des CAS doivent avoir accès directement aux mesures MMT afin que leurs usagers puissent en bénéficier de la manière la plus simple et efficace possible. Aucune relation d'aide ne doit être arrêtée, aucun accompagnement ne doit être morcelé afin que l'usager puisse accéder à

Marc Falquet 22.04.17

des mesures d'insertion. En cas de doute sur le type de mesures à choisir, l'AS doit pouvoir s'appuyer sur les compétences des conseillers en insertion. Il oriente au besoin l'usager sur ces derniers pour un accompagnement complémentaire, sans transfert de dossier. L'AS reste le référent de l'usager, il assure la continuité et la cohérence du processus d'accompagnement. En ce sens, le SRP, doit devenir un service ressource et non une unité spécialisée d'accompagnement à l'insertion professionnelle prenant en charge cette problématique au détriment des autres caractéristiques de la situation des personnes.

4. Les relégués de la LIASI

4.1. L'accès aux mesures d'insertion préexistantes à la LIASI : maintien en suspens des usagers des CAS

Les bénéficiaires suivis dans les CAS qui n'ont pas accès au stage obligatoire de la LIASI, soit qu'ils ne remplissent pas les critères, soit qu'ils n'aient pas été orientés par les AS sur ce dernier pour des questions de sens, de pertinence et/ou d'efficacité, et ne sont ainsi pas orientés sur le SRP ensuite, n'ont pas accès aux mesures d'insertion prévues par la LIASI. Tout comme d'ailleurs ceux qui à l'issue du stage d'évaluation, ne sont pas « retenus » pour une orientation SRP.

Que leur reste-il ? Des activités de réinsertion (ADR) et la débrouillardise des travailleurs sociaux. En effet, outre cette impossibilité d'accès aux mesures d'insertion LIASI, l'essentiel des mesures d'insertion qui existaient auparavant pour les bénéficiaires de l'aide sociale (stage de réinsertion à Réalise, IPT, etc.) est prioritairement dévolu aux chômeurs, puis aux bénéficiaires du SRP. Très peu de places sont réservées aux usagers des CAS en effet et de très longs délais d'attente courent pour effectuer un stage par exemple. En ce qui concerne TRT, son accès jusqu'en février 2014 n'était plus ouvert aux usagers des CAS, toutes les places ayant été « réservées » pour les personnes au chômage et au SRP. Ainsi, les usagers des CAS étaient en attente systématique d'une potentielle entrée dans cette mesure dans laquelle ils ne parvenaient dans les faits pas à entrer, le système étant saturé.

4.2. Accès à des mesures: prémisses d'évolution par « contournement pertinent » de la loi

Face au constat que les AS ne disposaient plus même d'un moindre pont vers l'emploi pour les usagers des CAS compte tenu du dispositif législatif, 25 places à TRT par an ont alors été achetées par l'HG pour l'ensemble des usagers des CAS, puis 50 depuis peu, l'HG payant à TRT chacune de ces places et une éventuelle prolongation du mandat de 6 mois prévus par usager. Des critères d'entrée dans ce programme ont été fixés:

- avoir effectué auparavant des mesures (ADR ou mesure équivalente) ou
- avoir travaillé durant les derniers 12 mois, disposer d'un niveau de français B1 écrit et oral, être motivé par la reprise d'un emploi et par la mesure TRT,
- être proche du marché de l'emploi,
- être immédiatement disponible pour un emploi et pour le suivi TRT,
- ne pas avoir besoin de formation ni de réorientation,
- ne pas bénéficier d'indemnités chômage.

Récemment, des financements supplémentaires ont été alloués à l'HG pour payer des formations aux usagers (cf point 7. plus bas). Celles-ci sont accessibles également aux usagers des CAS. Finalement, des programmes d'ADR qualifiantes conçus par l'HG, sont en gestation, ou en passe d'aboutissement, avec un pont prévu vers l'emploi.

Marc Piguet 2017

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Les usagers de l'aide sociale présente des parcours et profils très différents. Certains retrouveront le marché de l'emploi, d'autres pas, sans doute. Donner à chacun d'entre eux une chance d'insertion, est un minimum de justice sociale, un devoir de la société, un investissement nécessaire. Maintenir le lien social avec ceux qui momentanément ou durablement sont exclus, restaurer celui-ci, le nourrir d'intégration, constitue également un enjeu de société. Ne pas disposer de mesures MTT pour les bénéficiaires des CAS constitue une sérieuse lacune et une injustice. Par ailleurs, nombre d'usagers ont besoin de mesures transitoires vers l'emploi professionnalisées qui ne sont donc pas de l'ordre de cours. Dans cette perspective, outre les mesures MMT, les AS ont besoin de disposer d'une palette d'outils divers et différenciés. En effet, effectuer de l'insertion sans les outils ad hoc est voué à l'échec.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Servir à l'usager « relégué » à l'aide sociale, « les moyens du bord » ou les « restes » cédés à l'aide sociale, revient à les considérer comme valant moins que les autres bénéficiaires. Outre qu'un tel système d'aide sociale à 2 vitesses est méprisant pour les usagers concernés, il repose sur l'idée totalement erronée qu'il peut être jugé si un bénéficiaire est réinsérable ou non. Or, il ne peut, et ne doit, jamais être préjugé des capacités d'une personne à remonter ou non la pente. Miser sur les soi-disant « moins abîmés » ou les « plus méritants », par filtrage des personnes ne répondant pas schématiquement au profil du « bon usager », ne fait pas partie du référentiel métier. En ce qui concerne l'accès aux « restes », le nombre de places disponibles est inférieur à la demande et au besoin. L'accès à une mesure pour un usager relève parfois d'un mélange de ténacité et de connaissance du système de l'AS en charge du suivi, de sa capacité à insister auprès de ses interlocuteurs. Ainsi, le professionnel qui n'aura pas pu franchir les barrières pourra-t-il être considéré comme « n'ayant pas su faire ». Adopter la tactique du jeu des chaises musicales, pousser les uns au détriment des autres, ne fait pas plus partie du référentiel métier.

Quelles pistes d'améliorations ?

Les outils des travailleurs sociaux préexistants à la LIASI, doivent leur être rendus : stage à IPT, Réalise, Trajets, etc. Le nombre de places pour l'institution auprès de telles entreprises de réinsertion professionnelle doit être augmenté, de sorte que les délais d'attente soient raccourcis et que les usagers puissent y avoir accès d'une part et, au moment où ils en ont besoin d'autre part. Leurs accès doivent être facilités et rapides. En ce qui concerne plus spécifiquement TRT, les critères d'accès doivent être flexibilisés. En effet, certains usagers ne disposent pas d'un niveau de français B1 écrit et oral, mais peuvent parfaitement travailler. D'autres travaillent à temps partiel ; ainsi ils ne vont pas abandonner leur emploi pour se rendre disponible pour la mesure, d'autant qu'aucune réussite ne peut être promise en matière d'accès à un emploi. D'autres encore effectuent une ADR à 50% et ont besoin de conserver celles-ci pour entretenir leur motivation et (ré)entraînement au travail. Les 2 mesures peuvent ainsi être complémentaires pour certains usagers. Chaque situation doit bien sûr être évaluée. Toutes les mesures, y compris celles développées à l'interne par l'HG, doivent permettre à l'usager d'aboutir à un emploi lorsque l'usager est en mesure de le tenir.

4.3. Les ADR : entre maintien d'un lien social, occupation, expérience, utilité, confusion des genres, main d'œuvre gratuite, espoir et désillusion

Les ADR constituent la mesure phare pour les usagers de l'aide sociale, à défaut d'autres réelles alternatives ou de transitions vers l'emploi. Elles revêtent autant d'aspects positifs que négatifs.

Aspects positifs :

Ré-entraînement au travail : lorsque l'objectif pour un usager consiste à se ré-entraîner au travail suite à une longue rupture en la matière, le principe de l'ADR revêt tout son sens. En effet, se lever le matin, suivre un horaire, des contraintes et éprouver des relations sociales dans un cadre d'activités, reprendre confiance en soi, permet de réacquérir petit à petit les réflexes nécessaires à la reprise d'un emploi.

Marc Falquet 22.04.17

Sentiment d'utilité : à défaut de trouver un emploi, mener une activité bénévole, permet à priori de se sentir au moins utile, voir d'exister dans la société, si l'activité est attractive et trouve son sens dans le parcours et contexte de vie de l'usager.

Expérience : l'ADR permet également, à défaut d'un emploi, d'éviter un « trou » supplémentaire dans le CV ou d'acquérir une expérience à faire valoir dans celui-ci.

Maintien du lien social et occupation : l'ADR permet également des liens sociaux, nécessaires lorsqu'il n'y plus ou pas d'activités professionnelles et/ou familiales. Etre occupé, contribue par ailleurs souvent au maintien d'une certaine motivation.

Changements des représentations sur les usagers : les ADR se déroulant dans divers lieux (associations, institutions, état), les citoyens rencontrent et travaillent avec des bénéficiaires d'aide sociale. Ainsi, ils découvrent des êtres humains, en difficultés certes pour nombre d'entre eux, mais qui déjouent souvent les représentations toutes faites des « assistés ». Une image positive des bénéficiaires d'aide sociale peut ainsi se dégager par ce type d'activité.

Aspects négatifs :

Encadrement non professionnel : la majorité des lieux qui accueillent des bénéficiaires de l'aide sociale, ne sont pas des professionnels de la réinsertion. Pour les uns, ils sont des bénévoles, pour les autres, des employés du lieu (cuisinier, vendeur, infirmier, etc.).

Main d'œuvre gratuite : l'ADR consiste pour nombres d'usagers en une mesure d'activation, à défaut d'une réelle mesure d'insertion ou d'un emploi. Ainsi, se retrouvent en ADR, des personnes qui sont en parfaite capacité de travail. Celles-ci s'avèrent dès lors constituer une main d'œuvre-gratuite. En effet, dans de nombreux lieux, elles effectuent le même travail que les employés salariés ou remplacent le travail d'un poste manquant (ex. OCP, office des poursuites, HG, EMS, etc.).

Confusion des genres : par ailleurs, dans certains lieux, les différents statuts des personnes en activité se côtoient tout en effectuant le même travail; les uns sont cependant indemnisés par le chômage, les autres détiennent un salaire dans le cadre d'un EDS ou sont salariés, et les autres sont en ADR, au bénéfice de l'aide sociale. Les bénéficiaires d'aide sociale ne comprennent pas ces différences de statuts mais surtout de salaire. En résulte parfois des conflits difficiles à gérer, parfois graves, tant pour les lieux que pour les AS qui les accompagne. Peut alors se poser la question du réel bénéfice de l'ADR entreprise.

Espoir-désillusion : bien que les usagers soient avertis du fait qu'une ADR se termine au bout d'un an et ne débouche pas, sauf exception, sur un emploi, ils espèrent souvent être embauchés à son terme. Ils estiment s'être engagé, avoir travaillé et « mériter » d'être salarié comme tout un chacun. Si certaines ADR débouchent parfois sur un engagement, ces cas restent très rares. En découle souvent ainsi un sentiment de manque de reconnaissance du « travail » effectué.

Niveaux d'exigences/refus d'ADR : certains lieux posent des niveaux d'exigences, pour le bénévolat des usagers, qui sont relativement proches du marché de l'emploi, d'autant plus s'ils « tournent » grâce aux ADR, EDS et autres divers statuts. Ainsi, si une difficulté survient, l'ADR peut parfois s'achever unilatéralement. D'autres lieux ne souhaitent pas « engager » des personnes quelque peu abîmées, bien qu'aptes à tenir l'activité, ou pour lesquelles l'ADR revêt précisément un but d'insertion. Pour rappel, celle-ci ne se décrète pas, mais se construit, petit à petit. Ainsi, certains usagers se voient « refoulés » des ADR. Le sentiment d'échec, de rejet est alors intense pour l'usager : « même eux ne me veulent pas, je ne suis pas bon, même pour du bénévolat ». Peut alors se poser également la question du réel bénéfice de la démarche entamée.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Pour les AS, les ADR représentent un réel dilemme. Elles sont un instrument à utiliser avec prudence et « justesse » qui doit s'inscrire dans le cadre du projet de l'usager. Il s'agit d'évaluer pour chaque personne l'utilité, le but et le sens de celle-ci, peser les pour et les contre, évaluer le lieu adéquat et si ce dernier l'est pour l'usager concerné, puis prendre une décision. A qui appartient alors cette dernière ? Au professionnel, à l'usager ? Ainsi par exemple, lorsqu'il est clairement établi que celui-ci dispose d'une capacité de travail mais qu'il ne parvient pas à trouver un emploi, et qu'ainsi, il va « travailler » gratuitement, à défaut d'un emploi, mais qu'à titre

Mise à jour 2017

individuel, cette expérience servira son CV plutôt que de ne « rien faire », lui ouvrira peut-être un réseau ou le « maintiendra en activité », mais ne débouchera pas en tant que tel sur un emploi, quelle posture professionnelle adopter ? A notre sens, à un niveau micro-individuel, en l'état de réalité des ADR, le choix d'effectuer ou non l'ADR doit être effectué par l'usager. Au niveau collectif et macro société, cette réalité ne devrait pas exister. L'ADR, si elle est reconnue comme utile, devrait être rémunérée lorsqu'elle remplit un but de réinsertion professionnelle. Les stages à Réalise sont rémunérés, de même les ateliers protégés, tout travail mérite salaire ! Au minimum, ces activités devraient également être reconnues dans le cadre d'une validation des acquis par exemple.

Par ailleurs, pratiquer de la réinsertion sans l'encadrement compétent nécessaire, relève de l'amateurisme et du « bricolage ». Aucun professionnel ne devrait se retrouver dans cette posture.

Finalement, les ADR doivent servir un but d'intégration. Lorsque celles-ci engendre l'exclusion (voir refus d'ADR susmentionné), renforce l'usager dans son sentiment d'inaptitude et de rejet par la société, le professionnel se retrouve dans une posture professionnelle qu'il n'avait pas lui-même pu imaginer. De la même manière, il ne devrait pas se retrouver dans cette posture professionnelle. A noter également que pour bon nombre d'usagers en ADR, une rémunération leur permettrait de sortir de l'aide sociale soit par un revenu suffisant selon les situations, soit par le biais des PC Famille.

Quelles pistes d'améliorations ?

Comme énoncé plus haut, une ADR reconnue comme utile, devrait être rémunérée lorsqu'elle remplit un but de réinsertion professionnelle. Elle devrait être formative, qualifiante et/ou permettre une valorisation des expériences, dans le cadre par exemple d'une validation des acquis. Dans le cadre d'une réinsertion professionnelle, elle devrait consister en une mesure transitoire qui débouche ou amène vers un emploi salarié. L'encadrement des bénéficiaires dans le cadre d'une réinsertion devrait être assuré par des professionnels de l'insertion, à l'instar d'entreprises telles que Réalise, IPT ou d'autres.

4.4. Les emplois de solidarité (EDS) : un moyen de sortir de l'aide sociale, une confusion des genres

Quelques rares EDS sont proposés aux bénéficiaires de l'aide sociale. En effet, la majorité des EDS sont attribués aux chômeurs en fin de droits, puis aux bénéficiaires du SRP. En restent ensuite quelques-uns pour les bénéficiaires de la LIASI. Concrètement, depuis 2012, SRP et CAS confondus, 107 usagers ont bénéficié d'un EDS.

Aspects positifs des EDS : ils permettent aux personnes concernées de disposer d'un salaire, dans la plupart des cas de ne pas devoir demander une aide sociale ou le plus souvent de pouvoir sortir de celle-ci. Le gain d'un point de vue humain et financier est certain.

Aspects négatifs : ils sont sous-payés. Dans les faits, compte tenu des charges loyers et d'assurance maladie, même un individu seul, sans groupe familial, peut rester dans les normes d'aide sociale. Preuve en est que pour ces cas de figure, le service EDS est expressément habilité à octroyer des prestations LIASI. Ils restent dans une impasse en matière de qualification. La pérennité d'un EDS dépend de la subvention accordée par l'état aux lieux concernés et de la capacité budgétaire de ces derniers. Ainsi, les EDS sont-ils sujets à des fluctuations. Ils doivent ainsi être considérés comme une possible étape vers l'emploi. Le passage vers celui-ci reste toutefois difficile. Initialement prévus pour les personnes qui ne retourneront pas sur le marché de l'emploi pour motifs d'âge ou de difficultés d'insertion, ils sont désormais proposés, à défaut d'un emploi sur le marché, à tout demandeur dont le profil correspond. Finalement, si le lieu dispose de subventions pour un EDS, il propose cet emploi pour l'activité à effectuer, sinon, pour une ADR. L'usager est ainsi payé ou pas, pour la même activité. L'encadrement est parfois aussi aléatoire que pour les ADR. De nombreuses dérives ont été à déplorer. Nous avons décrit plus haut le problème de la différence de statuts entre les différents usagers qui se côtoient et effectuent la même activité. Il faut relever par ailleurs que le SECO refuse de considérer les EDS - qui ont été présentés comme des emplois – en tant que véritable activité rémunérée soumise à cotisations. La question est actuellement pendante devant la chambre administrative. Il semblerait que l'Office

Non facturé 2024.1

cantonal de la population lui-même considère les EDS comme de l'aide sociale et non comme des emplois.

4.5. Les allocations de retour en emploi (ARE) : un réel moyen de sortir de l'assistance

Celles-ci consistent en une aide à l'entreprise pour engager un demandeur d'emploi. Le salaire de ce dernier est en effet pris en charge partiellement par le chômage durant un certain temps. Cette mesure permet, le cas échéant au demandeur, de disposer d'un véritable emploi. La véritable difficulté réside à trouver un employeur qui engage un bénéficiaire d'aide sociale. En effet, il doit le trouver par lui-même. Concrètement, depuis 2012, 253 usagers ont bénéficié d'une ARE par le biais de l'OCE. Combien sont restés ensuite dans l'emploi concerné ? Peu de chiffres sont avancés.

5. Les « relégués » du SRP

5.1 Fin de parcours au SRP: troisième et dernier tri ?

Selon le règlement d'exécution de la LIASI (RIASI), le suivi de la personne par le SRP se termine ou s'interrompt, « lorsqu'elle a été réinsérée et qu'aucune autre mesure professionnelle n'est nécessaire pour accompagner sa reprise d'emploi; si sa situation personnelle a évolué de telle sorte qu'elle ne remplit plus les conditions pour la mise en œuvre d'un plan de réinsertion professionnelle; elle est alors transférée à un centre d'action sociale; si malgré une durée jugée suffisante ou adéquate, le ou les plans de réinsertion n'ont pas eu le résultat escompté; elle est alors transférée à un centre d'action sociale; si la cible professionnelle n'est plus en adéquation avec le marché du travail et que l'emploi dans un autre domaine ou une reconversion ne peuvent être envisagés; elle est alors transférée à un centre d'action sociale » (art. 23b al.4). La LIASI quant à elle ne fixe aucune échéance. Dans les faits, les usagers sont transférés dans les CAS au bout de 2 ans environ si l'usager n'a pas retrouvé d'emploi ou si en cours de route, ils présentent des difficultés dites sociales (problèmes de santé, de motivations, de « résistances »).

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Pour les premiers, se retrouver dans un CAS constitue un échec, ils sont « recalés ». L'impossibilité d'insertion professionnelle est sanctionnée par un transfert de services. Celui-ci a lieu dans la même institution. Le CAS devient ainsi un lieu de relégation et la population qui y est suivie en est globalement disqualifiée. Par ailleurs, ils peinent à comprendre la « différence d'offres » et d'accompagnement, d'autant lorsque celui-ci poursuit le même but, soit l'insertion professionnelle. Le SRP ou les CAS appliquent en effet la même loi. Comme nous l'avons vu précédemment, les moyens ne sont toutefois pas les mêmes. Pour les AS des CAS, se retrouver à accompagner dans un même but de réinsertion professionnelle, ceux que ni l'ORP ni le SRP n'ont réussi à aider, sans avoir accès aux mesures d'insertion de surcroît, relève de la gageure. Pour les seconds, soit ceux qui sont transférés en cours de route car considérés comme n'étant plus employables, le même sentiment d'échec et d'incompréhension peut se mesurer, d'autant s'ils ont été orientés initialement par l'AS du CAS.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Le risque d'abandon des usagers écartés du SRP au bout de 2 ans, est extrêmement important. En effet, bien qu'en parfaite capacité de travail, l'ORP n'a pu les aider à retrouver un emploi, le SRP non plus. Quelle « réussite » pourrait bien connaître le CAS, que pourrait-il mettre en œuvre qui ne l'aurait pas encore été ? Une ADR à la place de l'emploi qui n'a pu être recouvert ? La tentation est grande. Dans les faits, étant en parfait capacité de travail, l'ADR ne saurait être l'outil adéquat pour ces usagers. S'agit-il alors de se résoudre à accepter un état de fait, soit accepter d'orienter des personnes qui ne trouvent pas d'emploi, sur des activités qui permettent une main d'œuvre gratuite ? S'agit-il de cautionner, de donner un statut au rejet ? De remettre en route des

Version finale 04.17

formations qui n'auraient pas été entreprises en amont ? Pourquoi avoir alors relégué ces usagers au CAS ? S'agirait-il alors selon la logique du système de les réorienter sur le lieu qui vient de les écarter ? Faut-il y voir ainsi la mise en place d'une dynamique d'allées et venues, d'injonctions contradictoires au détriment d'un processus de construction de l'autonomisation par l'insertion socioprofessionnelle ?

Quelles pistes d'améliorations ?

Comme nous l'avons déjà exposé précédemment, l'appui d'un conseiller en insertion devrait pouvoir être sollicité par l'AS en charge de l'accompagnement continu de l'usager, si la situation le requiert et lorsque l'usager est en conditions d'insertion professionnelle, sans transfert de service. Sauf exception, cet appui du conseiller en insertion, complémentaire au suivi mis en place par l'AS, devrait durer aussi longtemps que l'usager n'a pas retrouvé d'emploi, quitte, au besoin, à connaître des moments de suspensions. Par ailleurs, comme évoqué plus haut, les AS devraient pouvoir disposer d'un accès direct aux MMT, d'autant plus s'ils doivent désormais continuer l'accompagnement arrêté par les interlocuteurs qui se situent en amont du CAS.

6. Les oubliés de la LIASI

6.1. La suppression du RMCAS : l'exclusion de nombreux bénéficiaires d'aide sociale

La LIASI a amené la suppression du RMCAS, l'accès au stage obligatoire et aux mesures de réinsertion aux seuls bénéficiaires de l'aide sociale, de surcroît remplissant les critères de la check-list. Ainsi, concrètement de nombreux chômeurs en fin de droits qui entraient auparavant dans les barèmes du RMCAS, car plus élevés que ceux de l'aide sociale, n'ont plus droit à l'aide sociale. Ceux-ci sont donc exclus du système d'aide sociale et financière, ainsi que de celui de réinsertion : ils n'apparaissent plus dans aucune statistique.

6.2. Les demandeurs d'emploi sans droit à l'aide sociale : une frange de population abandonnée à elle-même

De même, tous les demandeurs d'emploi n'ayant pas droit à l'aide sociale (concubins ayant des revenus quelque peu au-dessus des directives d'assistance, salaires légèrement au-dessus des directives d'assistance, conjoints au bénéfice d'une rente AI et de SPC, etc.), ne peuvent bénéficier de mesures de réinsertion. Cette frange de la population, de manière identique, ne figure plus dans aucune statistique et ne bénéficie d'aucune aide à la réinsertion.

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Aucune mesure ne peut être proposée aux personnes qui ont à l'HG un suivi social mais n'ont pas droit aux prestations d'aide financière de l'aide sociale, à l'exception de celles qui ont droit à des PC familles. Souvent très proches des normes d'aide sociale, elles ont autant besoin d'insertion et d'aide que les bénéficiaires de prestations. En ce qui concerne toutes les personnes qui ne sollicitent aucun service, le risque de glissement dans la précarité puis la pauvreté est énorme pour nombre de personnes.

Quelles pistes d'améliorations ? :

Au titre de la prévention, des mesures d'insertion devraient pouvoir être attribuées à tout demandeur.

Mise à l'enquête 22.04.17

7. Insertion professionnelle

7.1. Qualification et formation : les grands absents de la LIASI

La LIASI prévoit des mesures d'insertion sous forme de formation qualifiante et certifiante, une validation des acquis et de l'expérience, (art. 42c, al. 3 b, c, d). Pour les personnes de moins de 30 ans, une attention particulière est portée à la possibilité d'une formation professionnelle qualifiante et certifiante (art. 42c, al. 4).

Dans les faits, ces différentes mesures nommées dans la loi, font cruellement défaut sur le terrain. Tout particulièrement la formation qualifiante et certifiante qui n'a pas existé durant ces 2 ans et demi d'application, qu'il s'agisse des jeunes ou des moins jeunes. En ce qui concerne la validation des acquis et de l'expérience, aucune « nouveauté » autre que la validation des acquis prévue par l'Office de la formation professionnelle (OFPC) n'est apparue. Elle est une démarche à entreprendre dans ce cadre-là selon les critères prévus.

Tout récemment, et nous ne pouvons que saluer cette « nouveauté », le RIASI a prévu une formation de base de courte durée pour les bénéficiaires d'aide sociale. Ainsi, les frais d'une formation de base d'une durée maximum de 12 mois peuvent être pris en charge à titre unique et à concurrence de 10 000 F par personne. La personne doit être dépourvue de toute formation. La mesure est également ouverte aux personnes n'ayant pas fait de stage d'évaluation qui ne sont pas suivies par le SRP. Nous accueillons bien sûr positivement cette ouverture. Nous relevons toutefois que la loi ne la permet toutefois pas, puisque selon cette dernière tous les usagers pour bénéficier d'une mesure d'insertion, doivent préalablement passer par un stage d'évaluation obligatoire et être orienté sur le SRP. Ainsi, en contradiction avec la loi, le RIASI, de manière louable, corrige dans la pratique une disposition légale dénuée de sens.

Comme nous l'avons évoqué plus haut également, des tentatives de programmes d'ADR qualifiantes conçus par l'HG, sont en gestation, ou en passe d'aboutissement, avec un pont vers l'emploi. Ces mesures, bienvenues bien que modestes, sont « savamment bricolées » par l'HG avec les moyens –extrêmement limités- dont il dispose.

Toutefois, aucun pont privilégié avec des places d'apprentissage ou d'AFP n'existe. Or, la qualification obtenue au travers d'un CFC ou d'une AFP au minimum reste la formation demandée la plupart du temps par les employeurs

7.2. Lien avec le monde du travail: un grand pont à construire

La LIASI stipule également que des stages en entreprises et un placement sur le marché ordinaire du travail font partie des mesures d'insertion. Celles-ci sont développées essentiellement par TRT, surtout pour le placement sur le marché ordinaire. Cette association travaille avec des moyens limités et des exigences de résultats, le marché de l'emploi est de plus en plus exigeant et très sélectif d'autant plus pour les personnes non qualifiées. Lorsque plus de 50% des bénéficiaires de l'aide sociale à Genève sont sans formation achevée, il est aisé de comprendre qu'ils ne parviendront dans ce contexte que difficilement à trouver un emploi par eux-mêmes. Par ailleurs, comme nous l'avons vu précédemment, TRT, jusqu'il y a peu, était réservé exclusivement aux usagers du SRP et n'étaient pas accessibles aux bénéficiaires des CAS. Par contournement judicieux et bienvenu de la loi (pour rappel la LIASI ne prévoit malheureusement l'accès à des mesures qu'aux bénéficiaires SRP), 50 places par an sont désormais ouvertes par le biais d'une convention particulière, des critères élevés pour entrer dans le programme ont été posés. Il faut relever que les prestations de TRT sont payantes. C'est donc l'HG, en déficit régulier pour couvrir les prestations financières aux usagers, qui achète ses places à TRT pour ses bénéficiaires. Enfin, de la même manière que les mesures d'insertion, les stages en entreprises prévus par les MMT ne sont pas ouverts aux usagers des CAS. En l'état, il n'existe pas d'autres liens avec le marché de l'emploi qui soient accessibles aux bénéficiaires d'aide sociale. Le SRP a accès, semble-t-il, dans une certaine mesure, à Interface entreprises de l'OCE.

Marc Falquet 22.04.17

Dans le contexte économique actuel, l'absence de qualifications, et parfois d'expérience, est un des problèmes majeurs des usagers de l'aide sociale. Toutefois, il est important de relever que tous ne peuvent effectuer une formation. En effet, beaucoup sont des travailleurs et travailleuses manuel(le)s, d'autres disposent de peu de scolarisation et/ou ne sont pas en capacité d'effectuer une formation. D'autres encore sont dans des situations personnelles, familiales qui ne leur permettent pas de mettre leurs énergies dans une telle démarche. Ainsi, ces usagers-là ont-ils encore plus besoin de liens directs avec le monde du travail.

Quelles problématiques pratiques cela pose-t-il ?

Le marché du travail demande aujourd'hui une qualification plus élevée que n'en sont dotés nombre de bénéficiaires d'aide sociale, même pour des emplois qui ne le nécessitent pas forcément. Malgré les efforts de formation prévus pour les usagers, nombre d'entre eux resteront sans formation pour les raisons non-exhaustives évoquées ci-dessus. Ils n'en sont pas moins pour autant une force de travail qui dispose des compétences requises pour des emplois qui ne requièrent pas forcément une haute qualification. D'autres usagers encore, malgré peut-être un bout de qualification resteront sans expérience professionnelle. Finalement, les usagers en capacité de travail réclament un emploi et non des mesures d'insertion. Beaucoup d'entre elles, leur paraissent parfaitement inutiles. Parfois, souvent, ils en ont déjà effectué un certain nombre, sans succès. Ils relèvent qu'elles leur sont souvent proposées à défaut d'un emploi. Leur déception, colère et parfois refus de participer à une peut-être énième mesure doit être pris en compte. Aucune d'entre elles ne remplace jamais un emploi. A l'inverse toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, des mesures peut-être adéquates ne leur sont pas accessibles. Cependant, c'est bien l'accès direct à l'emploi qui fait défaut à tous ces bénéficiaires. Celui-ci, en l'état de la conjoncture et de la législation ainsi que de la réalité de leur situation, leur sera sans doute à jamais barré sans un gros « coup de pouce » pour entrer dans les entreprises.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Nous l'avons vu plus haut, nombreux ceux sont les usagers qui effectuent des ADR, à défaut d'un emploi, constituant ainsi une main d'œuvre gratuite. Des mesures diverses dites d'activation leur sont prodiguées, alors même qu'ils travaillent objectivement.

Quelles pistes d'améliorations ?

Si l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée devait rester une tâche de l'HG, un travail de réseau avec les entreprises doit être effectué à grande échelle, précédé d'un travail de communication sur les représentations à l'égard des usagers de l'aide sociale. Communiquer, sous forme de campagne positive, sur les bénéfices individuels et collectifs d'engager un bénéficiaire d'aide sociale permettrait peut-être de « réveiller » les consciences : « engager un bénéficiaire de l'aide sociale, c'est redonner du sens à une vie », « engager un bénéficiaire de l'aide sociale, c'est être solidaire », etc. Peut-être vaudrait-il la peine aussi d'organiser des journées de recrutements employeurs-bénéficiaires d'aide sociale qui proposent des stages d'essais pour un emploi ou un apprentissage. A l'instar des liens privilégiés récemment développés à l'interne entre l'HG et une entreprise en particulier, toute action permettant le lien direct avec des employeurs devrait être mise en œuvre ! Comme le pratiquent TRT ou certains dispositifs communaux, toute entreprise engageant un bénéficiaire pour un stage d'essai ou un emploi devrait bénéficier de l'appui d'un professionnel assurant le suivi de ce dernier.

8. Charge de travail et moyens institutionnels pour mettre en œuvre le « i » de la L(I)ASI

Postes de travail : néant

L'HG a connu ces 5 dernières années une hausse de 60% des demandes, de 100% sur les 10 ans passés. Un « i » a été attribué à la LASI en 2012. Alors que ce n'est pas son métier, l'HG s'est vu attribuer la responsabilité d'insérer professionnellement tous les demandeurs d'aide sociale, soit les chômeurs en fin de droits de longue durée ayant droit à l'aide sociale, les demandeurs d'emploi sans droits de chômage ayant droit à l'aide sociale, les personnes en difficultés sociales,

Marc Falquet 22.04.17

etc., autrement dit toutes les personnes ayant droit à l'aide sociale mais n'ayant pu se réinsérer d'elle-même sur le marché de l'emploi ou n'ayant pu trouver un emploi par le biais de l'ORP. De quels moyens supplémentaires, l'HG a-t-il été doté pour mettre en œuvre cette LIASI ? Aucun. Le personnel absorbe mois après mois, une charge de travail supplémentaire en augmentant les cadences et en sabrant malheureusement petit à petit dans l'accompagnement des bénéficiaires d'aide sociale qu'ils doivent néanmoins désormais réinsérer professionnellement, dans le cadre du dispositif légal largement décrit au travers de ce bulletin. Des postes transitoires d'auxiliaires ont été financés par la « réserve » de l'HG, soit le solde du mandat de prestations, principalement grâce aux recettes immobilières. Le financement de ces postes est désormais à son terme : dès 2015, l'HG présente un déficit de fonctionnement.

Moyens de réinsertion professionnels, accès à l'emploi : proches du néant

Nous l'avons largement exposé dans ce bulletin, l'insertion professionnelle reste une grande annonce de la LIASI. L'HG reste dépourvu de moyens réels de la mettre en œuvre. Lorsque le marché échoue a intégrer ses propres travailleurs, que ceux-ci ne parviennent pas à y accéder par eux-mêmes, que l'ORP n'est pas arrivée à « placer » ses chômeurs, attribuer cette mission aux professionnels de l'action sociale, sans les doter de surcroît des moyens nécessaires, en développant un système tel que décrit ci-dessus, reste un regrettable et inopportun transfert de compétences et de responsabilités de l'OCE sur l'HG, ainsi qu'une confusion de métiers. En effet, la mission de l'Hospice Général consiste à prévenir l'exclusion sociale et aider les personnes qui en souffrent à se réinsérer dans un environnement social et professionnel. Son métier n'est pas de trouver des « solutions » pour les chômeurs de longue durée que l'ORP, en amont de l'aide sociale, n'a pu aider à trouver un emploi. Le métier de l'assistant social consiste, dans son domaine de compétences, à savoir le champ social de la problématique de la personne, d'accompagner celle-ci dans ses démarches, vers l'autonomie. L'AS, n'est qu'un des acteurs parmi d'autres du processus d'insertion, il n'est pas un conseiller en emploi. Par ailleurs, ce transfert de responsabilités place les professionnels de l'action sociale dans une posture intenable: devoir produire des résultats positifs en terme de sorties du dispositif, là où le reste de la société a échoué. Alors même que la précarité gagne une part croissante de la population et que le nombre de demandeurs d'emplois locaux ne cessent d'augmenter, nombre d'entre eux ne figurant d'ailleurs même plus dans les statistiques tant ils n'ont plus droit à rien, sinon à se débrouiller seuls. Faire toujours plus avec moins, en coûtant le moins possible. A l'impossible nul ne peut…

9. Perspectives et devenir des bénéficiaires SRP et LIASI

Nous avons largement dépeint le présent des bénéficiaires d'aide sociale dans le système LIASI, la réalité quotidienne des professionnels en charge des les accompagner ainsi que les contraintes auxquels l'institution se trouve confrontée. Ainsi, les craintes que nous émettions lors de travaux préparatoires de la LIASI se vérifient malheureusement concrètement dans son application au quotidien. L'ensemble du dispositif doit être impérativement repensé. L'institution peut s'échiner à le mettre en œuvre le mieux possible, elle ne peut résoudre toutefois les dysfonctionnements qui résultent directement de la loi elle-même, de l'augmentation du nombre de demandes d'aide sociale, du contexte économique, du resserrement des assurances sociales et de la pression mise sur elle pour produire des résultats.

Marc Falquet 22.04.17

En ce qui concerne le dispositif LIASI, nous concluons donc :

- à la suppression du caractère obligatoire du stage
- à la suppression du stage LIASI dans sa conception actuelle
- à la suppression de tout critère rigide empêchant les usagers d'accéder à des mesures
- à l'accès aux mesures d'insertion pour tous les bénéficiaires d'aide sociale selon l'évaluation de l'AS, appuyé au besoin du conseiller en insertion

- à la transformation du SRP en service d'intervention complémentaire à l'accompagnement dispensé par les AS
- au développement de places consistant en de réels stages de réinsertion, d'évaluation et/ou de réentraînement au travail
- à la suppression de la multiplicité des interlocuteurs au profit d'un référent unique qui accompagne l'usager dans son parcours, en s'appuyant au besoin des compétences de spécialistes
- à l'instauration d'une porte d'entrée unique pour les usagers
- au développement de mesures formatives et qualifiantes pour les usagers
- à la rétribution des ADR, au développement des ARE et d'EDS qualifiants et rémunérés selon les conventions collectives
- au développement de ponts divers avec le marché de l'emploi si l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée et des demandeurs d'emploi au bénéfice de l'aide sociale devait rester une tâche de l'HG

Pour ce qui est de la situation sociale et économique actuelle, aucune « solution collective» ne saurait bien sûr surgir et être attendue de l'aide sociale, d'autant le peu de moyens qui lui est alloué. Des issues individuelles peuvent émarger de l'aide sociale, chacune d'entre elles doit être recherchées. En effet, chaque « sortie » individuelle de l'aide sociale s'avère en être une en moins dans le système, rendant surtout à l'individu son autonomie, sa liberté, sa dignité. Chacun des professionnels de l'institution y met en tout cas toutes ses énergies. Toutefois, les réelles éventuelles perspectives collectives sont contenues dans la société elle-même, et devront s'extraire de celle-ci. Il doit en être appelé à la responsabilité sociale de tous les acteurs, à l'élaboration de politiques publiques offrant de réelles solutions en matière d'emploi à ses concitoyens.

En attendant, la traduction législative des pistes d'améliorations énoncées dans le présent bulletin, permettrait, au quotidien, sur le front, de tenter de mener un travail d'accompagnement respectueux des usagers, le plus sensé et efficace possible.

Marc Falquet 22.04.17

Toute utilisation ou reproduction du contenu des bulletins de la Commission du personnel est autorisée moyennant une mention explicite de sa source. Contact : A. Vifian, 18, rue du Gand-Bay, 1220 Avanchets / F. Léchenne, 12, Glacis-de-Rive, 1201 Genève

ANNEXE 5

Mesdames et Messieurs les Députés, Bonjour et merci de nous recevoir.

Le constat que nous faisons est bien le même que celui mentionné dans les conclusions de l'évaluation de la ~~Liasi~~ mais également ~~sur le terrain~~ par les différentes associations qui sont en contact direct avec les bénéficiaires de l'aide sociales et chômeurs de longue durée.

Pour ne rien vous apprendre, la situation est grave, même critique. Et si l'on ne réagit pas rapidement, on court vers une catastrophe sociale et économique dont on aura beaucoup de peine à se relever.

Aujourd'hui, il est très facile de tomber à l'aide sociale mais bien plus difficile d'en sortir. A vrai dire, tout est fait d'ailleurs pour y rentrer.

En effet, ce n'est pas seulement l'aide sociale qui ne fonctionne pas bien, mais aussi d'autres institutions, comme l'OCE, le SCARPA, et les PC familles.

Je vous livre ici deux exemples concrets :

Une jeune maman de 31 ans en instance de divorce. A la suite d'une crise d'adolescence, elle abandonne ses études et travaille comme caissière à la Migros pendant 10 ans. Le divorce se passe mal et la pension alimentaire n'est pas toujours payée. Elle bénéficie des PC-familles qui lui déduise la pension alimentaire ainsi qu'un revenu fictif de 600.- par mois. Les PC-familles ne tiennent pas comptent des pensions alimentaires non-payées car elle doit faire les démarches auprès du SCARPA pour les récupérer. Là c'est déjà le parcours du combattant car le SCARPA lui dit qu'ils entrent en matière que s'il y a 3 mois consécutifs de pensions non-payées. Comme Monsieur paye un mois sur deux les démarches sont longues et pénibles entre le tribunal et les nombreux documents qu'on lui demande. Les mois passent et un jour, les PC-familles demandent le renouvellement du dossier en demandant une tonne de documents qu'elle arrive à fournir dans les temps. Puis, quelques jours plus tard, elle reçoit une lettre des PC-familles lui disant que comme elle ne veut pas fournir certains documents, elle ne recevra plus ces prestations. Il se trouve que c'est moi qui l'ai aidée à monter son dossier et que c'est encore moi qui l'ai envoyé par la poste. J'ai donc téléphoné au gestionnaire de son dossier et là on m'a répondu que c'était possible qu'ils ne soient pas parvenus jusqu'à son bureau car les documents passent en premier par un autre service. Puis, après insistance, le gestionnaire m'annonce qu'il a trouvé les documents. Je vous laisse imaginer ce qui se serait passé pour cette personne si je n'avais pas été là, en tant que présidente d'une association, pour faire taire la mauvaise foi de cette personne qui dans un premier temps, s'est évertuée à me dire que Madame ne voulait pas fournir ces documents.
Ensuite, par deux fois, elle a reçu un courrier lui demandant de rembourser un trop perçu de 4000.- sans aucune explication, mais avec menace de ne plus la prendre en charge si elle ne remboursait pas. Puis silence pendant plusieurs mois et rebelote et enfin plus rien.
Avec tout ce stress accumulé, cette maman a commencé à faire des erreurs de caisse et à manquer pour cause de maladie et en a perdu son travail.
Elle s'est inscrite au chômage avec l'intention de trouver une formation dans l'administratif et de retrouver un emploi. Alors qu'elle maîtrise très bien le français et a déjà eu quelques expériences en bénévoles dans l'administration, on lui répond que comme elle est vendeuse, elle doit continuer à rechercher un travail dans ce domaine. Elle a eu beau dire qu'en élevant

Mme Fabienne 04.17

seule ses deux enfants, les horaires de vente étaient difficilement compatibles et qu'elle ne supportait plus ce métier, rien à faire. En revanche, elle a dès le départ, été sanctionnée de 5 jours d'indemnités pour s'être trompée de formulaire de recherche d'emploi. Elle a suivi des cours d'anglais et d'informatique qu'elle a demandé et dont le cours d'informatique lui a été refusé et qu'elle a payé par le chèque emploi-formation et a même trouvé d'elle-même, deux emplois temporaires dans des postes administratifs qui ont donné entière satisfaction aux entreprises.
Un jour, arrivée presque à la fin de son chômage, elle se trompe de date pour un rendez-vous avec sa conseillère en emploi et est sanctionnée à nouveau et se retrouve avec 1000.- de moins. Nous avons fait recours il y a 3 mois et aucune réponse n'a été donnée à ce jour, sinon qu'on allait lui répondre mais que ça prenait du temps.

Entre-temps, complètement découragée et dans un état de stress permanent quant à ses factures qui s'accumulent, elle s'est inscrite à l'aide sociale où on lui a répondu qu'elle devait être prise en charge entièrement pendant quelques temps par les PC-familles qui actuellement sont en train de refaire le calcul et pendant ce temps, elle vit avec 1500.- des PC-familles et 800.- de pensions alimentaires avec un loyer de 1400.-

Autre cas (plus court celui-là) : un monsieur de près de 60 ans, ancien ingénieur en informatique mais qui n'a plus travaillé depuis 2007. Le domaine de l'informatique est en constante évolution mais monsieur est d'après son assistante sociale, un bon candidat pour le SRP et en même temps, elle lui dit ceci : bon, vous et moi on sait très bien que vous avez peu de chance de retrouver un travail, mais svp, jouez le jeu. Donc, plusieurs mois d'une formation informatique très spécialisée et très couteuse et au final, monsieur retourne au CAS et prends patience en attendant la retraite. Il a bien réussi la formation, mais nous a dit qu'elle était obsolète sur le marché du travail, que lui le savait, l'avait dit, mais que visiblement, l'important, c'était que son AS puisse montrer à ses supérieurs qu'elle s'est bien occupée de monsieur.

De ces deux exemples, et d'autres situations vécues à l'Hospice Général, nous proposons que :

L'aide sociale soit totalement repensée (sa politique est obsolète et plus en adéquation avec la réalité du terrain) : suppression du CASI, augmentation de l'entretien de base permettant de vivre décemment pour pouvoir être déchargé de tout autre soucis que celui de retrouver un emploi. Tant à l'aide sociale qu'au niveau de l'OCE, une politique plus souple, moins psychorigide qui permette de pouvoir changer de métier, d'avoir accès à une vraie formation et un plus grand respect de la personne en ne la sanctionnant pas à tout va, pour la moindre petite erreur. Une refonte totale des PC-familles ainsi que du SCARPA. Pour les personnes de plus de 55 ans, voire 58 ans (à réfléchir), la création de rentes-pont, afin de désengorger l'aide sociale, mais qui ne serait pas irréversible. Dans toutes les institutions qui sont en contact avec des situations de précarisation, telles que l'OCE, les PC-familles entre autres, une plus grande humanité (nous entendons trop souvent ces employés nous dire qu'ils ne sont pas assistants sociaux et que ce n'est pas leur problème quand on leur explique pourquoi telle personne n'a pas pu encore fournir tel document et qu'on demande un délai). Quant à l'Hospice Général, une plus grande écoute et compréhension des problèmes psy liés à la précarité et à la santé, notamment pour les personnes en attente d'une décision AI qui ont souvent plus de peine que d'autres à apporter les documents dans les temps.

Version finale 22.04.17

Enfin, concernant en amont la politique de l'emploi : un plus grand soutien aux petites et moyennes entreprises, en faciliter la création, avoir des emplois plus en adéquation avec les compétences locales, favoriser la formation en emploi, les services à la petite enfance, l'aide à domicile et aux personnes âgées etc. et enfin, concernant les MMT, nous ne trouvons pas normal qu'une personne à l'aide sociale, ne soit payée que 50.- de plus par moi, il s'agit ni plus ni moins qu'une forme d'exploitation qui n'est pas acceptable en terme de respect de la dignité de la personne.

Je termine en vous disant ceci : il est important de réaliser qu'un investissement financier et un changement des mentalités sont urgemment nécessaires. Il faut offrir à ces personnes en situation de précarité, une politique qui ne soit plus basée sur des règlements incitatifs, mais qui doit mettre en places des mesures encourageantes et non infantilisantes comme c'est devenu le cas aujourd'hui. C'est par une politique beaucoup respectueuse de la personne qu'on leur redonnera espoir.

Et enfin, certains nous diront que l'Etat n'a plus d'argent. Il est vrai que je connais assez peu les problèmes liés à l'exil fiscal si on prenait plus l'argent là où il se trouve. Mais je peux vous dire, que l'exil social coutera certainement bien plus cher à notre économie si on n'investit pas maintenant et en ne prenant que des mesurettes. Car enfin, les exilés fiscaux, eux, une fois partis, s'ils ne rapportent plus d'argent, ne seront pas non plus à charge de la société, en revanche, les exilés sociaux, restent sur Genève, vont en s'augmentant et seront toujours plus à charge de la société. Si on investit dans une politique sociale et de l'emploi en s'en donnant vraiment les moyens, c'est une amélioration du pouvoir d'achat, des gens qui iront moins faire leur course en France, des couts de la santé moindre, et enfin, l'envie aux citoyens de notre canton, de s'investir pour une société qui leur aura accordé le respect et la confiance qu'ils méritent de recevoir pour eux et pour leurs enfants.

ALCIP
Rue Liotard 5
1202 Genève

Marc Falquet 20.04.11

ANNEXE 6

UAPG
UNION DES ASSOCIATIONS PATRONALES GENEVOISES

Audition de l'UAPG devant la commission des affaires sociales du Grand Conseil - mardi 28 février 2017

Notre Union et ses membres vous remercient de les entendre sur ces objets.

Elle a pris connaissance avec intérêt du rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil relatif à la LIASI, de son annexe évaluant le dispositif d'insertion professionnelle et les préconisations qui l'accompagnent.

Pour rappel, l'élaboration de la LIASI s'est construite sur le constat que le système alors en vigueur – la RMCAS – s'était peu à peu transformé en un outil de politique sociale plus que de politique de réinsertion et que la population au RMCAS s'était marginalisée. La LIASI devait alors permettre de mieux cibler les besoins des bénéficiaires et d'adapter les outils en fonction de problématiques de réinsertion professionnelle et d'insertion sociale, en visant à une plus grande efficience des mesures en vue d'un retour rapide et durable sur le marché du travail. L'aide sociale individuelle doit être subsidiaire ou complémentaire aux mesures de réinsertion et non une fin en soi, car l'emploi est le meilleur intégrateur social, par lequel l'objectif d'autonomie est le plus à même d'être atteint. D'ailleurs, les buts de la LIASI sont clairs sur ce point. Cela semble évident, mais le rappeler nous semble pleinement justifié.

Les conclusions du RD 1146 soulignent notamment les effets positifs de la professionnalisation de la prise en charge des bénéficiaires LIASI en terme d'employabilité et de retour à l'autonomie, sur le long terme. En cela, le système permet de répondre en partie aux objectifs de la loi.

Si l'exercice comparatif est malaisé, en raison de l'absence d'un référentiel le permettant, s'il convient également de tenir compte de l'évolution du contexte économique et social, qui a des répercussions en soi, il n'empêche que les résultats affichés sont toutefois en deçà de ce qui était attendu et qui peut, nous en sommes convaincus, être atteint.

La lecture du rapport d'Evaluenda attribue certes au nouveau système une haute qualité de la prise en charge des dossiers. Néanmoins, qualité ne rime pas forcément avec rapidité, et dans le cas présent, cette dernière semble faire défaut. A cela s'ajoutent une lourdeur des procédures et une collaboration à améliorer entre les différents acteurs. Le tout participe à la lenteur du traitement des dossiers, et par conséquent à l'éloignement des bénéficiaires du marché du travail, en rappelant que

Marc Falquet 22.08.17

chaque jour passé en dehors du marché du travail péjore l'employabilité de façon presque exponentielle et contribue à une désinsertion sociale importante.

Dans le rapport intermédiaire rédigé par Evaluenda en 2014, il était déjà question d'agir avec davantage de pragmatisme pour éviter des procédures inutilement longues. Si une partie des préconisations a déjà été prise en compte, le constat qui est fait aujourd'hui est que l'objectif visé par la LIASI n'est que partiellement atteint.

En clair, le système mis en place assure une réinsertion durable, mais le taux d'atteinte de l'objectif reste insuffisant.

La Motion M 2336 demande la prise en compte des préconisations de l'évaluation du système. Bien que non spécialiste de la question de la réinsertion professionnelle, notre Union ne peut que soutenir tout effort visant à améliorer la rapidité de la prise en charge des bénéficiaires de la LIASI, d'autant que le facteur temps joue un rôle non négligeable dans le processus de réinsertion.

Concernant les invites de la motion, dans la mesure où celles-ci sont bien comprises de notre Union, nous en soutenons la philosophie globale, résumée en fin d'exposé des motifs par les propos suivants :

Nous invitons ainsi le Conseil d'Etat à régler la lenteur et la complexité des périodes de transition pour privilégier une prise en charge soutenue et continue et à favoriser une réinsertion professionnelle durable permettant une autonomie stable et définitive à travers les ajustements structurels recommandés par l'évaluation.

Si le jargon quelque peu professionnel des invites nous paraît quelquefois abscons, nous nous interrogeons néanmoins sur l'invitation à allouer davantage de ressources. Il semble en effet que le passage du RMCAS à la LIASI prévoyait déjà une augmentation des ressources. En outre, l'évaluation a davantage mis en avant un mauvais fonctionnement du système qu'un manque de ressources.

La proposition visant à collaborer avec un nouveau partenaire reprend, elle aussi, une recommandation des évaluateurs. Cela nous paraît intéressant. Toutefois, nous ne comprenons pas à quel type de partenaire il est fait référence, ni si des structures déjà existantes pourraient remplir ce rôle.

Enfin, il nous paraît en effet raisonnable de procéder à une nouvelle évaluation du système, les deux premières ayant démontré les limites du système mis en place et la partielle non atteinte de l'objectif visé par la LIASI. La société dans sa globalité et le marché du travail plus particulièrement sont en constante évolution, comme cela est relevé dans le rapport du Conseil d'Etat. Il est dès lors sain et nécessaire de procéder à de régulières évaluations de l'adéquation des outils en place.

Relevons toutefois que l'emploi ne se décrète pas, a fortiori dans l'administration et que ce qui est vrai pour les chômeurs l'est a fortiori pour les bénéficiaires de la LIASI. Un système de réinsertion aussi vertueux soit-il ne saurait à lui seul garantir la

Marc Faillet 22.04.19

UAPG
UNION DES ASSOCIATIONS PATRONALES GENEVOISES

réussite des objectifs qu'il s'est fixé. Mais cela ne doit pas non plus conduire à des mesures artificielles simplistes et inadéquates. C'est l'employabilité qui est primordiale et elle ne concerne que les compétences, capacités et aptitudes des personnes. Rappelons simplement que si le nombre de demandeurs d'emploi est trop élevé, les milliers d'emplois créés ces dernières années, les ressources financières qui en découlent pour l'Etat et la progression de la prospérité générale sont incontestables, démontrant les vertus d'un système économique globalement sain. L'oublier, c'est scier la branche sur laquelle le canton de Genève est assis. 5.6% de chômeurs, ce sont 94.4% d'employés !

Pour l'UAPG

Nicolas Rufener
Secrétaire général de la FMB

Stéphanie Ruegsegger
Secrétaire permanente

Marc Falquet 22.04.17

Date de dépôt : 24 avril 2017

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de Mme Jocelyne Haller

Mesdames et
Messieurs les députés,

M 2336 => E dans l'O

La motion 2336, déposée peu après la parution du rapport final d'évaluation de la LIASI, faisant l'objet du RD 1146, est intéressante à plus d'un titre. D'une part, car elle ne postule ni plus ni moins en faveur « *d'une meilleure prise en considération des conclusions de l'évaluation de la LIASI* », et formule des invites en conséquence. Précaution judicieuse, si l'on comprend que la chose ne semblait pas aller de soi pour ses auteurs ! D'autre part, car elle contient dans son exposé des motifs une forme de synthèse de l'évaluation. Un abrégé bien plus intelligible et explicite que le rapport d'évaluation, qui laisse parfois perplexe quant à sa méthodologie, et à la congruence entre son exposé et ses conclusions.

En bref, une motion que la rapporteuse de minorité aurait pu soutenir, si celle-ci n'avait pas été altérée à la fin des travaux de la commission par un amendement à sa première invite.

Une fois de plus, comme cela est souvent le cas dans notre parlement, des principes importants, auxquels nombre de députés se rallient, sont privés de toute possibilité de trouver une effectivité. En effet, au nom du dogmatisme propre à la « logique des moyens », certains députés refusent ou amendent certaines dispositions au motif qu'elles nécessitent des moyens supplémentaires. D'aucuns peuvent ainsi continuer à se prévaloir de leur attachement à de grands principes sans toutefois être prêts à mettre le prix pour voir ces derniers devenir réalité.

Ceci quand bien même les tâches en questions sont indispensables et l'argent nécessaire aisément disponible, si tant est que la problématique soit retenue comme une priorité politique.

Ainsi la première invite s'est-elle vue amputée de sa dernière phrase : « *et en allouant davantage de ressources* ». Ceci alors que l'Hospice général, à

qui l'on demanderait en l'occurrence d'améliorer son fonctionnement, travaille en sous-effectif depuis des années et que l'on ne cesse de le charger de tâches supplémentaires. Au final, après une autre modification reportant le terme de la prochaine évaluation du dispositif, la motion sera acceptée par tous les commissaires à l'exception de la rapporteuse de minorité.

Celle-ci estime en effet qu'il est incohérent de demander à une institution déjà largement sous pression en raison d'un déficit de moyens de «faire plus et mieux». Elle estime de surcroît politiquement irresponsable de ne pas affecter les ressources indispensables au bon fonctionnement, en particulier de l'Hospice général, et plus généralement de l'ensemble des Services publics.

C'est pourquoi, elle vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à accepter l'amendement figurant à la fin de ce rapport de minorité afin de revenir à la teneur d'origine de la 1re invite de la M 2336 en rétablissant la notion d'allocation de ressources nécessaires à l'exécution de la tâche en question.

RD 1146 : Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la loi 10599 modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) renommée loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI), entrée en vigueur le 1er février 2012

Il était une fois un référendum

Au moment où les membres de ce Parlement s'apprêtent à deviser aimablement sur le rapport final d'évaluation de la LIASI, il n'est pas inutile de rappeler que l'entrée en vigueur de la LIASI s'est faite dans la douleur. La LIASI a été élaborée sous le sceau de l'omerta. A l'époque toutes les sollicitations des professionnels de terrain se sont heurtées à la loi du silence. Impossible pour eux de savoir de quoi il retournait, à quelle sauce seraient «traités» les usagers de l'aide sociale, quels seraient les effets pour les bénéficiaires RMCAS, quels impacts aurait cette révision de la loi sur l'aide sociale sur la mission d'aide sociale et sa pratique au quotidien.

Ce ne sont sans doute pas les membres du seul groupe de travail composé, par cooptation, de professionnels, qui infirmeront cette réalité. Eux-mêmes, qui embarrassés avouaient à leurs collègues en janvier 2012, à un mois de l'entrée en vigueur de la loi – à la levée du secret auquel ils avaient été tenus – qu'ils n'avaient eu ni la possibilité de s'exprimer, ni celle de discuter ou de critiquer la majeure partie des décisions apportées par le département.

A ceux que le terme d'omerta ou de loi du silence paraît trop fort, la rapporteuse de minorité les renvoie aux communications de l'époque en

question des organisations du personnel qui dénonçaient cette situation. Elles sont sans équivoque.

La nouvelle loi, telle que sortie du Parlement en 2011, a semblée à nombre d'acteurs sociaux si loin de la réalité et des besoins du champ de l'aide sociale et du chômage de longue durée, si attentatoire aux intérêts des populations concernées, qu'un référendum a été lancé. Il a été refusé à 45, 2% des voix contre 54, 8%.

Pourquoi mentionner ce fait aujourd'hui ? Certainement pas par esprit de revanche. Mais plutôt pour en tirer un enseignement. Pour ne pas répéter les erreurs du passé. Il ne s'agit pas de refaire ici le débat du référendum. L'argumentation des référendaires figure à l'annexe nº 4. Elle permettra d'éviter de leur faire dire, comme cela a trop souvent été fait, ce qu'ils n'ont pas dit.

Il faut entendre au travers de ce rappel, que les corrections qui, au vu des résultats de l'évaluation, devront immanquablement être apportées à la LIASI ne devront pas, une fois de plus, se faire sans une meilleure écoute et une étroite concertation avec les partenaires de terrain et les organisations représentatives du personnel.

Enfin, il faut bien le dire ; outre le fait que le Parlement ait individualisé des problématiques sociétales telles que le chômage de longue durée et le chômage structurel en renvoyant ses victimes sur l'aide sociale, la LIASI a de surcroît dénaturé la mission d'aide sociale. L'intervention sociale a été fragmentée. Une partie des ressources de l'aide sociale ont été détournées de leur finalité. Les CAS ont été déshabillés pour habiller le SRP. Bilan social tout aussi affligeant : la réalité du chômage de longue durée a été occultée et le seul horizon offert aux chômeurs en fin de droits, en rupture de réinsertion, a été l'aide sociale ou une augmentation de leur pauvreté et de leur précarité, s'ils se trouvaient juste au-dessus des barèmes de l'aide sociale.

Une évaluation déconcertante

Enfin, au printemps dernier, l'évaluation finale tant attendue sur les effets de la LIASI paraissait. Une communication lapidaire, plutôt positive était diffusée par le DEAS. Cependant, la lecture du rapport d'évaluation a généré chez nombre de lecteurs une certaine perplexité.

La minorité de la commission a également relevé une discrépance entre le récit de l'évaluation, les éléments favorables qui semblent en émaner et les recommandations particulièrement critiques auxquelles aboutissait paradoxalement le rapport. Elle s'étonne également de la large place réservée à la restitution de la perception des « évalués » sur leur propre travail, ayant

parfois l'impression que les évalués s'évaluaient eux-mêmes. Une des personnes auditionnées a dit sa surprise face à la méthodologie du rapport : « *qui laisse peu d'espace de parole pour les personnes concernées* ». Elle indique qu'il y a eu de nombreux ateliers avec les intervenants et un seul atelier avec 3 personnes ayant bénéficié de mesures. On constate par ailleurs une seule audition des représentants du personnel.

Une posture méthodologique étonnante, une perception quelque peu contradictoire du processus d'évaluation. Pourtant au final, malgré une communication officielle se voulant résolument positive, autant la minorité que la majorité, et le département, semblent avoir retenu un bilan particulièrement critique de l'application de la LIASI. La précision des recommandations plaide sans conteste en faveur de cette compréhension.

Une évaluation circonscrite au fonctionnement du SRP

Le cantonnement de l'évaluation à la sphère du SRP démontre à quel point la manière unilatérale de concevoir l'insertion occulte les autres aspects de la mise en application de la LIASI, et plus particulièrement le fait que le SRP n'a pas l'apanage de l'insertion. À tel point que l'évaluation s'est peu intéressée aux CAS. Eux, qui a priori sont chargés des personnes réputées « éloignées de l'emploi », et présentent, en dépit de cette caractéristique et du fait que ces personnes n'ont pas d'accès aux MMT, un score d'insertion très positif, peu éloigné de celui du SRP.

Aussi, il aurait été important de mesurer les effets de la LIASI sur sa mise en application au travers des CAS. Il aurait été tout aussi primordial d'en apprécier les effets sur la mission d'aide sociale, dans toute l'acception du terme.

Des facteurs exogènes qui ne datent pas hier

La mise ne évidence des facteurs dits exogènes, comme circonstances atténuantes du faible score de réinsertion du SRP et de l'allongement des durées d'aide sociale est pertinent et justifié. La minorité aurait toutefois souhaité que l'on en tienne compte également dans le bilan qui a été fait des dispositifs antérieurs à la LIASI. Car à n'en pas douter le contexte défavorable qui affecte les résultats de l'évaluation de la LIASI, a tout autant fait obstacle à l'efficacité des dispositifs qui l'ont précédé : la LASI, le RMCAS, etc.

Ceci dit, si l'on veut mesurer l'efficacité du dispositif encore faut-il s'attacher préalablement à combattre les causes qui conduisent les personnes en difficulté à l'aide sociale. Enfin, il importe de le rappeler : On n'a jamais

autant parlé d'insertion que depuis qu'il n'y a plus assez de travail pour tout le monde.

Aussi, peut-être serait-il temps de prendre cette problématique à bras le corps. Non pas pour se borner à en traiter les effets, mais pour lutter contre ses causes.

Le I de la LIASI, une confusion conceptuelle

Lors de la conception de la LIASI, une réalité a été ignorée. L'insertion professionnelle n'est pas la vocation première de l'aide sociale. Cette dernière en est, le cas échéant, une partenaire incontournable, mais certainement pas l'actrice première.

Quant à dire que la LIASI a permis aux personnes à l'aide sociale de bénéficier des MMT, c'est un argument de propagande qui masque le fait que d'une part la LIASI ne donne cet accès qu'à ceux qui ont été déterminés comme « proches de l'emploi », soit uniquement environ 10% du nombre total de dossiers d'aide sociale. Ceci, alors qu'en fait, auparavant, toutes les personnes à l'aide sociale dont le projet visait une réinsertion professionnelle pouvaient également bénéficier de ces mesures. Il suffisait pour cela qu'elles soient inscrites auprès de l'OCE comme demandeuses d'emploi. L'OCE se chargeant du projet d'insertion, l'aide sociale, en cas de nécessité des autres difficultés sociales. Aussi, limiter l'accès aux MMT aux personnes identifiées comme proches de l'emploi, selon les critères discutables de la check list, est une erreur. Le score de réinsertion réalisé par les CAS, chargés de personnes artificiellement déterminées comme éloignées de l'emploi accrédite ce constat d'erreur. Le dispositif LIASI en comporte malheureusement encore bien d'autres.

En inscrivant l'insertion professionnelle dans la loi sur l'aide sociale, on a délesté l'OCE de l'accompagnement et de la prise en charge des chômeurs en fin de droits. Sans doute faut-il voir là le réel fondement de cette révision ; qui a moins à voir avec une volonté d'amélioration de l'aide sociale qu'avec l'intention de redéfinir la politique de traitement du chômage de longue durée pour en diminuer le champ. Rappelons à cet égard, qu'une grande partie des chômeurs en fin de droits ne peuvent émarger à l'aide sociale, dont les seuils d'accès sont plus bas que ceux de l'ex-RMCAS, et que peu d'entre eux sont informés, comprennent ou manifestent suffisamment d'opiniâtreté pour maintenir leurs dossiers ouverts auprès de l'OCE lorsqu'ils parviennent au terme de leurs indemnités de chômage.

Ainsi, de fait l'accès aux mesures d'insertion de l'OCE est soumis à condition de revenus. Cela, même si aujourd'hui le département se prévaut

du fait que les chômeurs en fin de droits peuvent bénéficier d'un accompagnement par l'OCE. Il faut rappeler que cela n'est pas encore évident autant pour les demandeurs d'emploi que pour leurs conseillers. Il y a peu, validant l'existence d'un déficit en la matière, la Cour des comptes recommandait dans son rapport nº 87, sur le traitement du chômage de longue durée à Genève, de mieux informer les chômeurs en fin de droits de cette possibilité. Il faut savoir qu'il s'agissait là d'une des rares recommandations, qui dans un premier temps n'avait pas été retenue par le département.

L'insertion, le coucou de l'aide sociale

La LIASI a fait de l'Insertion, le coucou de l'aide sociale. L'insertion est entrée dans le nid de l'aide sociale et en a jeté les œufs – certaines tâches – par-dessus bord.

Il faut tout d'abord considérer que l'essentiel des effectifs a été prélevé sur la dotation existante. Cela dans un contexte où le nombre de dossiers a augmenté de 62% sur les 5 dernières années. L'entrée en vigueur de la LIASI a nécessité la création de nouvelles structures, de nouvelles tâches, de nouvelles procédures, chacune générant de nouvelles exigences, de nouveaux délais, de nouveaux impératifs pour les usagers et les professionnels.

Ce transfert de ressources et ces mutations ont affecté les pratiques professionnelles et les prestations aux usagers. De nombreux observateurs ont relevé que l'accompagnement social à la réalisation des projets des usagers a fortement diminué. Nombreux sont aussi les usagers, qui par diverses voix, font entendre qu'ils peinent à rencontrer régulièrement leur assistant-e social-e.

C'est sans doute dans ce même registre qu'il faut classer la décision de l'Hospice général de recommander à ses assistants sociaux de ne rencontrer les usagers que tous les 3 mois. Celle-ci décrite par la direction de l'Hospice général comme une adaptation aux moyens du bord, et non pas comme une mutation conceptuelle de la posture professionnelle, paraît inadéquate à plusieurs des personnes auditionnées. Pour ceux-ci, autant que pour la minorité de la commission, cette décision paraît inadaptée à l'intervention sociale.

Elle ne permet pas l'accompagnent d'un projet social. Elle relève plutôt de « l'administratisation » de la gestion des problématiques sociales. Preuve en est que pour justifier cette nouvelle manière de concevoir les relations entre usagers et travailleurs sociaux, tant les responsables de l'Hospice général que le chef du département, indiquent que ce mode de faire ne

s'applique que pour les personnes qui ne présentent pas de problématiques sociales.

Ce qui amène la minorité de la commission à questionner le fait que des personnes qui n'ont pas de problématiques sociales relèvent néanmoins d'un service social. Ce qui lui paraît aussi coûteux qu'inapproprié et l'amène à se demander s'il ne serait pas enfin temps de mettre en question les « défaussements » de l'économie, des assurances sociales sur l'aide sociale.

Il lui paraît indispensable de réfléchir à des alternatives et de commencer à agir sur les facteurs exogènes, tels qu'ils sont nommés dans le rapport d'évaluation. Voir à ce propos un extrait du Rapport sur la pauvreté à Genève, le RD 1155, joint en annexe nº 6, mettant en évidence le poids des désistements successifs des assurances sociales, de la transformation et de la dérégulation du marché du travail sur l'aide sociale, et partant sur les finances publiques.

Enfin, la minorité s'inquiète encore du risque, avéré semble-t-il, que la surcharge de dossiers amène à considérer que des personnes ne nécessitent pas d'accompagnement, simplement car les moyens manquent pour les recevoir tous les mois.

Nécessité de changer de paradigme, changer la loi s'impose !

En dépit d'une certaine ambiguïté, les rapports successifs d'évaluation de la LIASI démontrent la nécessité de corriger le dispositif. Les conclusions et recommandations contenues dans ses 10 dernières pages du rapport final sont de ce point de vue sans équivoque. Notamment en ce qui concerne l'inadéquation du stage d'évaluation de la distance à l'emploi, la fragmentation de l'intervention et les délais de transferts d'une étape à l'autre, qui se révèlent longs et inadéquats. Le rapport relève encore la stigmatisation découlant d'une forme de hiérarchisation des étapes qui jalonnent le parcours des usagers et l'accès inégal aux mesures de réinsertion.

Certaines des personnes auditionnées mettent aussi en évidence la mise dos à dos par le SRP des problèmes sociaux et des problèmes professionnels. Comme si ces derniers ne pouvaient systématiquement coexister et comme s'ils ne devaient pas souvent être traité simultanément, ou encore comme s'ils ne découlaient pas intiment l'un de l'autre. Dès lors, il importe désormais de corriger ces travers. Il faut cependant agir en profondeur.

A cet égard, l'audition de M. Ferro-Luzzi, directeur de l'institut de recherche appliquée en économie de gestion, apporte un éclairage intéressant. Il dit à la lecture du RD 1146, s'être interrogé sur l'opportunité de : « *cloner une espèce de mini ORP au sein de l'Hospice général. Cela l'a interpellé,*

car le rapport dit que c'est très bien fait, mais il a fallu dégager des ressources à l'Hospice, alors que l'ORP est là pour assurer ce travail. Visiblement, cela fonctionne bien, mais en termes de visibilité institutionnelle, un chômeur en fin de droit et émargeant donc à l'Hospice peut être déstabilisé de se retrouver devant un organisme similaire à l'ORP.

L'autre point important selon M. Ferro-Luzzi est le coût du système. Le rapport est muet à ce sujet, car il n'a sûrement pas pu faire un tel calcul. Ce système produit-il des bénéfices pour l'Etat ou non ? Il faut se poser la question donc si le système produit davantage de coûts que de bénéfices ou non. M. Ferro-Luzzi estime que c'est une question générale à se poser. »

Une question à laquelle semble avoir répondu M. Poggia, qui déclarait en commission : « *qu'il est évident qu'après un rapport comme celui-ci, il faut se poser des questions car il y a eu de l'argent investi et pas le retour sur investissement suffisamment intéressant.* »

Des changements d'ores et déjà agendés à reconsidérer. Dès la parution du rapport final d'évaluation, le département a pris acte de l'inadéquation de la systématique du stage d'évaluation et a instauré un système de dérogation permettant d'assouplir l'obligation de soumettre les usagers à celui-ci. Par ailleurs, le département a annoncé son intention de mieux articuler le travail du SRP et des CAS. Il semblerait qu'il soit envisagé pour ce faire de répartir les conseillers du SRP dans les CAS. C'est du moins ce qui se dit actuellement sur le terrain.

Une unité ressource, un pôle d'expertise, une interface avec les employeurs

Faut-il en déduite également que le département prend pour lui la suggestion formulée par certains auditionnées, notamment les représentants de l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI) qui recommandent de restituer la compétence d'assurer l'intégralité de l'accompagnement aux assistants sociaux des CAS, qui par leur formation et leurs compétences professionnelles sont parfaitement en mesure de remplir cette tâche ? Ce qui soit dit en passant était déjà le cas avant l'entrée en vigueur de la LIASI. Difficile à ce stade d'en être certains car les mesures de remédiation envisagées par le département ne sont pas encore énoncées.

En ce qui concerne les dérogations possibles à l'obligation d'accomplir le stage d'évaluation, cette mesure ne paraît pas suffisante. Si l'on considère la sévérité avec laquelle les rapports intermédiaire et final évaluent le stage d'évaluation, ainsi que les nombreux retours du terrain, il ne peut être question de se satisfaire d'une demi-mesure. Le département doit avoir le

courage, comme le recommande la commission du personnel, de modifier la loi pour en extraire le caractère obligatoire du stage. Il lui suffirait pour cela de supprimer l'article 42B de la LIASI.

Quant à répartir les conseillers SRP dans les CAS, cela ne parait pas en soi une bonne solution. La minorité postulerait plutôt en faveur du modèle préconisé par l'OASI qui relève la nécessité d'une prise en charge intégrée et d'un suivi intégralement assumé dans les CAS, qui fonctionneraient en complémentarité avec le SRP, transformé en unité ressource, centralisée, mettant à disposition des professionnels des CAS son expertise.

Rassembler et potentialiser les compétences d'ores et déjà acquises par le SRP, élargir son champ d'intervention en développant de nouvelles compétences permettrait au SRP de trouver une nouvelle voie. Il pourrait ainsi répondre de manière plus adéquate aux besoins des usagers et aux impératifs d'une politique publique de réinsertion sociale et professionnelle. Ce qui nécessiterait de modifier en ce sens l'article 42C alinéa 7.

Il lui faudrait devenir un pôle de compétences, propre notamment à développer des contacts avec les employeurs. S'investir dans un rôle interface entre les entreprises et les demandeurs d'emploi. Veiller à garantir un suivi de qualité aux entreprises qui acceptent de prendre le « risque » d'engager des personnes à l'aide sociale. Développer une connaissance du marché du travail et des caractéristiques des différents secteurs professionnels afin de répertorier les champs professionnels qui offrent encore de l'emploi ou sont saturés. Recenser et bien maîtriser tout le système de formation permanente et continue afin d'effectuer une orientation professionnelle pertinente. Disposer en plus d'une parfaite évaluation des plus-values apportées par les MMT afin de s'assurer que ces dernières remplissent réellement leur office, etc. Voilà, le vaste champ de compétences que requerrait un instrument de réinsertion destiné réellement à remplir son office. A défaut, l'on ne ferait que reproduire l'insuffisance, et trop souvent l'inadéquation de l'existant.

La question du traitement du chômage est complexe, celle de l'action sociale ne l'est pas moins. Il faut donc avoir le courage de reconsidérer l'entier de la problématique des chômeurs en fin de droits puisque c'est d'eux qu'il s'agit en l'occurrence. Quitte à songer à réattribuer le traitement de celle-ci au sein de l'OCE, dont elle n'aurait sans doute pas dû être extraite.

Ainsi, au vu de la sévérité du bilan posé par l'évaluation, l'évidence s'impose. Une transformation en profondeur de la LIASI est incontournable. Que cela soit en termes de cohérence politique ou en termes d'efficiences, un

statut quo assorti de quelques mesures de faible envergure ne serait pas acceptable, ne serait plus excusable.

Bon nombre des critiques révélées par l'évaluation avaient été anticipées par les référendaires. Rappelons à ce propos que ceux-ci étaient principalement issus des milieux de l'action sociale, des syndicats et des associations de défense des usagers. Un aréopage, dont le moins que l'on puisse supposer est qu'il connaissait parfaitement les problématiques en jeu et qu'il était en mesure de formuler des propositions d'amélioration du dispositif existant. Ils n'ont tout d'abord pas été entendus dans le cadre du partenariat social. Puis ils ne sont pas parvenus à convaincre, en dépit d'un score tout à fait honorable, une majorité d'électeurs lorsqu'ils ont été contraints de lancer un référendum pour que le débat sur la suppression du RMCAS et l'orientation des chômeurs en fin de droits sur l'aide sociale puisse se faire dans l'espace public.

Aujourd'hui, pour éviter de reproduire la prophétie auto réalisatrice de la faillite de la LIASI. Il faut reprendre langue avec ceux qui ont non seulement une expertise de terrain et la capacité de développer une pensée prospective, mais qui présentent de surcroît le courage de s'exprimer librement.

Nombre des alertes, des constats avancés par les acteurs de terrains sont contenus dans 3 documents portés en annexe du présent rapport de minorité : les annexes 3, 4 et 5. Il s'agit du compte rendu de l'audition de l'OASI, d'un bulletin de la commission du personnel de l'Hospice général de 2014 faisant un bilan intermédiaire des effets de la LIASI, et enfin du support de l'audition de cette même commission du personnel qui illustre, de manière qualitative, au travers de situations concrètes, les travers de la LIASI identifiés par les rapports d'évaluation.

Et la volonté du législateur, alors…

Arrivée presque au terme de ce rapport de minorité, la minorité doit encore évoquer un autre aspect de la LIASI, qui ne saurait être passé plus longtemps sous silence. Au cours des travaux de la commission des affaires sociales relatifs au RD 1146 et à la motion 2336, les questions des franchises sur le revenu et des maxima de loyers pris en compte par la LIASI ont été abordées. Ces deux questions sont la parfaite démonstration que la mesure des effets de la mise en application de la LIASI ne concernait pas exclusivement le SRP et son fonctionnement.

La question de l'encouragement à la reprise d'une activité au moyen notamment de la prise en compte d'une franchise sur le revenu, et celle de l'appauvrissement des personnes à l'aide sociale dont le loyer dépasse

largement et durablement les maxima de loyers pris en compte dans les calculs de prestation d'aide sociale ont été évoquées à diverses reprises au cours des travaux. C'est pourquoi, le 7 mars la rapporteuse a prié, le département d'apporter une réponse au fait la disposition y relative, qui a été votée en commission et ratifiée par la plénière le 11 février 2011 lors de l'adoption de la LIASI, n'a toujours pas été mise en application, à l'exception d'une augmentation des maxima de loyers pour les familles nombreuses dont le pourcentage est très faible à l'aide sociale.

La réponse du DEAS à ce propos est toujours selon les dernières informations reçues en cours d'élaboration. Cependant les échéances prévues pour le dépôt de ce rapport de minorité ne nous permettent pas d'attendre cette dernière avant de faire mention de cette problématique dans le rapport puisqu'il s'agit là formellement d'une disposition de la LIASI qui n'a pas été mise en application.

Car aussi bienvenue que puisse être l'adaptation des loyers pour les familles nombreuses, ces dernières ne représentant qu'une très faible proportion des dossiers. Quant aux ménages d'une personne, il n'est pas inutile de relever qu'ils représentent en 2016 : 68% des dossiers d'aide sociale. Soit une proportion de plus des deux tiers.

Pour plus de clarté, rappelons que la disposition prévoyait à l'article 60 alinéa 12 de la LIASI :

> *« **Principe et calcul des prestations d'aide financière***
> *[12] Dans le règlement d'application, le Conseil d'Etat aligne les montants maximaux prévus sur ceux figurant, au moment de l'adoption de la présente loi, dans l'ancienne loi, ou son règlement d'application, pour :*
> *a) le loyer et les charges ou, si le demandeur est propriétaire de sa demeure permanente, les intérêts hypothécaires;*
> *b) la franchise mensuelle déduite sur le revenu d'une activité lucrative.* »

D'aucuns, relevant que cette disposition figurant dans la part dévolue aux dispositions transitoires, considèrent que cela signifierait que la mesure présenterait une date de péremption. Or, rien dans les intentions exprimées en commission et en plénière n'accrédite cette thèse. Ainsi, si l'on se réfère à l'IUE 1336 déposée par Mme Anne Emery-Torracinta sur cette même question (voir annexe n° 6) l'on est fondé à poser, comme elle, la question suivante : « *le Conseil d'Etat peut-il nous confirmer qu'il va bien modifier les montants financiers du RIASI, afin de respecter tant la lettre que l'esprit de*

la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle voulue par le législateur et acceptée en votation populaire le 27 novembre 2011 ?»

Enfin, comme le lecteur pourra le constater à la lecture du commentaire des Autorités dans la brochure de vote sur le référendum du 27 novembre 2011 figurant à l'annexe n° 4, le Conseil d'Etat s'engageait fermement à augmenter les plafonds des loyers pris en compte. Et ce qui vaut pour les maxima de loyers s'entend valoir de la même manière pour la franchise sur le revenu.

Une conclusion qui appelle une suite… une écoute du terrain

Ainsi, Mesdames et Messieurs les députés, si la M 2336 ne devait que revenir à sa forme initiale pour être acceptée à l'unanimité, la prise d'acte du RD 1146 demeure plus problématique.

En dépit d'un présupposé méthodologique discutable et d'une formulation pas aussi explicite de l'évaluation que l'on aurait pu s'y attendre, il persiste néanmoins une évaluation sévère du dispositif LIASI et une volonté exprimée par le département de remédier à un certain nombre de lacunes. Ce qu'il faut relever.

Cependant, il reste difficile de donner un blanc-seing à une démarche qui peine, du moins ouvertement, à reconnaître les erreurs originelles de la LIASI. Car au moment de faire un bilan, il faut bien le dire, cette réforme de l'aide sociale a coûté, non seulement sur le plan humain et social, ce qui pèse déjà lourdement à son actif ; mais plus prosaïquement elle a présenté un coût financier particulièrement lourd.

Alors, tenir compte de l'évaluation, corriger la LIASI, oui, cela est nécessaire, le faire en parfaite, et respectueuse, collaboration avec les professionnels et partenaires de terrain, oui, cela est incontournable pour améliorer réellement la situation. Ce ne sera qu'à l'énoncé de tangibles engagements allant dans ce sens de la part du département que la minorité pourra se rallier à une prise d'acte du RD 1146.

A défaut, elle vous invitera, Mesdames, Messieurs les députés, à relire attentivement le rapport d'évaluation, à méditer l'inadéquation du dispositif et vous conviera à éviter la reproduction des mêmes erreurs.

Proposition d'amendement à la M 2336

Revenir à la teneur d'origine de la 1re invite :

« à diminuer la saturation du SRP et la lenteur des transferts en revoyant les procédures d'évaluation de la distance à l'emploi ~~*et*~~ **,** *en assouplissant les passerelles entre les régimes CAS et SRP* ***et en allouant davantage de ressources*** *; »*

ANNEXE 1

Extrait de la brochure de vote du référendum LIASI du 27 novembre 2011 – objet nº 4 – commentaires du Conseil des autorités – commentaires du comité référendaire

Loi modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) (J 4 04 – 10599), du 11 février 2011 – LIASI

Commentaires des Autorités

Objectifs de la loi
Un mot, mais il est essentiel. Le 11 février 2011, le Grand Conseil modifiait la loi sur l'aide sociale individuelle, en la rebaptisant « loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle». Un seul mot qui dit toute l'ambition de cette loi : renforcer l'aide à la réinsertion des personnes à l'aide sociale et des chômeurs en fin de droit.

Remplacer le RMCAS par un système plus efficace
Le revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) a été introduit en 1995. Destiné aux chômeurs en fin de droit sans ressources, il leur garantissait les revenus de l'assistance publique, en échange de contre-prestations. Contrairement à l'assistance, les montants perçus au RMCAS n'étaient pas remboursables, ce qui évitait que le chômeur constitue une dette pouvant faire obstacle à sa réinsertion.
Dès 2002, cette « dette d'assistance » a été supprimée pour tous les bénéficiaires de l'aide sociale. L'une des principales raisons d'être du RMCAS a donc disparu. Quant à son bilan social, toutes les études ont démontré que ce dispositif n'atteignait pas, en termes d'insertion, les objectifs qu'on pouvait en attendre.

Investir 20 millions pour l'insertion.
La nouvelle loi veut remplacer le RMCAS par un dispositif plus efficace et investir 20 millions dans des mesures de réinsertion détaillées ci-dessous (art. 42 C). Son but : réinsérer plus de gens, plus vite.

Nouveauté : le stage d'évaluation
Avec la nouvelle loi, chaque personne ouvrant un droit à l'aide sociale effectuera un stage d'évaluation (art. 42B et 42F). Sur 4 semaines en

principe, ce stage permettra de mettre en œuvre un plan d'insertion individualisé.
Certains se trouveront dans une situation personnelle trop difficile pour envisager à court terme un retour à l'emploi. Ils pourront se concentrer sur leur réinsertion sociale et refaire un stage lorsque leur situation se sera améliorée. Les autres pourront immédiatement mettre en œuvre un plan d'insertion, en bénéficiant d'une large palette de prestations.

Nouveauté : l'allocation de retour en emploi (ARE)
L'ARE est un puissant outil de réinsertion pour les chômeurs en fin de droit. Pour favoriser leur engagement, l'Etat assume jusqu'à 50% du salaire pendant 1 an (2 ans dès 55 ans). Entre 2008 et juin 2011, plus de 1'600 personnes ont retrouvé un emploi grâce à l'ARE. Aujourd'hui, les personnes inscrites au RMCAS ou à l'aide sociale n'ont pas accès à l'ARE. La nouvelle loi leur ouvre cette possibilité.

Nouveauté : les emplois de solidarité (EdS)
L'EdS est réservé à des chômeurs en plus grande difficulté (qualifications désuètes, rupture du lien social, etc.). L'EdS est un véritable emploi, en partie financé par l'Etat, auprès d'une institution à but non lucratif. Entre 2008 et juin 2011, près de 800 chômeurs en fin de droit en ont bénéficié.
Les EdS sont actifs dans l'aide aux personnes âgées, la garde d'enfants, l'environnement, etc. Souvent, l'EdS permet à un chômeur proche de la retraite de finir dignement sa carrière. Aujourd'hui, les personnes inscrites au RMCAS ou à l'aide sociale n'ont pas accès aux EdS. La nouvelle loi leur ouvre cette possibilité.

Nouveauté : l'allocation de formation (AFO)
L'AFO permettra à toute personne inscrite à l'aide sociale, sans formation, ou devant adapter sa formation de base, d'accéder à un apprentissage. Le canton financera la différence entre le salaire d'apprenti et le salaire usuel de la profession, pendant 4 ans au maximum (art. 6F loi en matière de chômage), à concurrence de 3'500 F mensuels.

Des revenus égaux ou supérieurs pour tous
La nouvelle loi ne réduit pas les revenus de l'aide sociale. Les personnes au RMCAS au jour de l'entrée en vigueur de la loi continueront de bénéficier de ces revenus, légèrement supérieurs à l'aide sociale, pendant trois ans, si elles ne retrouvent pas un emploi (art. 60, al. 3 à 12). Au-delà, elles percevront l'aide sociale.

Pour les personnes à l'aide sociale, l'Etat augmentera les plafonds admis pour les loyers, améliorant ainsi leur situation générale.

En finir avec des contre-prestations souvent dévalorisantes et sans effet d'insertion

Aujourd'hui, les bénéficiaires du RMCAS doivent fournir des contre-prestations. En principe, il s'agit d'activités à raison de 20h par semaine auprès de l'Etat ou d'associations sans but lucratif. Ce système a des effets pervers. Les contre-prestataires RMCAS se sentent parfois dévalorisés par rapport à des collègues mieux payés. En outre, ces contre-prestations n'ont pas toujours le caractère formateur et « insérant » qu'on est en droit d'en attendre. Enfin, dans la réalité, de nombreux bénéficiaires du RMCAS n'effectuent pas ces contre-prestations. Dans d'autres, les contre-prestations sont très éloignées du marché du travail.

Avec la nouvelle loi, ces personnes ne seront plus soumises à ce régime. Elles pourront se concentrer sur leurs difficultés d'insertion. Elles pourront fournir des contre-prestations, mais dans le cadre d'un contrat individuel d'aide sociale, avec des objectifs ciblés sur leurs aptitudes et leurs besoins. Une fois leur situation stabilisée, elles pourront profiter de prestations de suivi individualisé et espérer accéder à de véritables emplois.

Point de vue de la minorité du Grand Conseil

La minorité du Grand Conseil estime être parvenue à améliorer le projet de loi en inscrivant la garantie, pour l'Hospice général, de disposer des moyens nécessaires à sa mise en œuvre. Elle a aussi obtenu que l'Etat s'engage à augmenter les plafonds admis pour la prise en charge des loyers, améliorant ainsi la situation de nombreuses personnes à l'aide sociale.

La minorité reproche en revanche à cette loi de supprimer le RMCAS sans offrir une réflexion plus profonde sur le marché du travail. Pour elle, ce projet de loi impose une vision culpabilisante des chômeurs. Au lieu de pousser les chômeurs à s'adapter à un monde du travail dominé par une vision mercantile, la minorité souhaiterait que l'on adapte l'économie aux aptitudes des chômeurs. La minorité craint aussi que la suppression du RMCAS crée des inégalités et pousse davantage de personnes à la mendicité, la criminalisation de cette mendicité les conduisant finalement à la prison. Elle voit dans ce projet la destruction d'un filet social aux mailles toujours plus larges.

Point de vue du Conseil d'Etat

Pour le Conseil d'Etat, la nouvelle loi supprime des injustices et renforce les chances d'insertion. Elle investit 20 millions pour offrir aux bénéficiaires de l'aide sociale des prestations qui leur sont aujourd'hui inaccessibles.
Son but : réinsérer plus de personnes, et plus vite.

La loi 10599 a été adoptée par le Grand Conseil lors de sa séance du 11 février 2011, par 71 oui contre 18 non et 6 abstentions.

Voilà les raisons pour lesquelles, le Grand Conseil et le Conseil d'Etat invitent les citoyens et les citoyennes à voter OUI le 27 novembre prochain.

Commentaires du comité référendaire

Non à la révision antisociale de la LASI !

– La pauvreté doit être combattue.

Les Genevois ont refusé à plus de 60% la nouvelle loi fédérale sur l'assurance-chômage, entrée en vigueur le 1er avril 2011. Conséquence de la refonte de cette loi, près d'un millier de personnes passeront à l'aide sociale avec un statut plus précaire et des prestations réduites. La révision de la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI), voulue par le Conseil d'Etat et la droite, affaiblit drastiquement la protection sociale des personnes en difficulté.

– Au lieu de combattre le chômage, on punit ses victimes!

Après la suppression des emplois temporaires (ETC) et la diminution des moyens pour les formations qualifiantes, cette nouvelle loi, qui s'ajoute à une longue série de mesures antisociales votées par la droite, vise à individualiser le problème du chômage, dans le seul but d'en rejeter la responsabilité sur les chômeurs et de justifier une nouvelle précarisation de leur situation.
Cette révision, sous prétexte de miser sur l'insertion, supprime le RMCAS et réduit encore les prestations. Ainsi, pour les auteurs de cette révision, la réponse au chômage passe par la punition de ses victimes!
La révision de la LASI crée un amalgame entre l'aide sociale et le traitement du chômage. Or, tous les chômeurs ne sont pas des «personnes socialement fragiles» et les personnes bénéficiant d'une aide sociale ne sont pas toutes demanderesses d'emploi. En mélangeant ces deux catégories, la droite détourne les institutions de leurs vocations et appauvrit les possibilités de

soutien aux personnes précarisées. Concrètement, on transfère la mission d'insertion professionnelle de l'office cantonal de l'emploi sur l'Hospice général, qui croule déjà sous ses tâches spécifiques de réhabilitation et d'insertion sociale.

Le droit au travail n'est pas de la charité!
Par la mise en place de «stages d'évaluation de l'employabilité» les bénéficiaires de l'aide sociale se retrouvent, même au niveau de revenu le plus bas, dans un système à deux vitesses! Cette ségrégation entre les prétendus «employables» et «inemployables» est injuste et injurieuse. Les demandeurs d'emploi, veulent du travail, pas la charité! La révision de la LASI instaure une transformation en profondeur de l'aide sociale. Elle éloigne le service social de sa fonction première d'aide, pour en faire un auxiliaire de l'assurance-chômage.

– Un train peut en cacher un autre!
La poursuite de la destruction du dispositif d'insertion professionnelle est déjà programmée en commission du Grand Conseil. Un projet de loi, déposé par le département de la solidarité et de l'emploi, propose de supprimer les 6 mois de placement temporaire (programme cantonal PCEF), celui-là même qui, en 2008, avait remplacé les ETC. Ainsi, au moment où l'attention est concentrée sur les effets néfastes de la loi fédérale sur le chômage, discrètement, une nouvelle dégradation du dispositif cantonal de protection des chômeurs en fin de droits est en préparation.

– Des réformes opaques et trompeuses
Le Conseil d'Etat a trompé les députés en omettant de les informer de la fermeture du service des mesures cantonales lors de l'examen de la révision de la LASI. En prétendant améliorer les possibilités de réinsertion des personnes à l'aide sociale, il trompe aussi les électeurs, en occultant le fait que les prestations cantonales pour l'ensemble des chômeurs en fin de droit sont sévèrement diminuées.

– Des demandeurs d'emplois discriminés!
Le Conseil d'Etat affirme améliorer les mesures d'insertion professionnelle, c'est faux! Il les péjore. En les limitant aux personnes à très bas revenu, essentiellement aux bénéficiaires de l'aide sociale, il en prive ceux qui sont au-dessus du minimum vital, même de quelques francs.
Si cette révision était acceptée, le RMCAS sera supprimé. Nombreux seront ceux qui perdront toute aide, puisqu'il faut être plus pauvre pour toucher l'aide sociale que pour avoir droit au RMCAS. Par exemple, le seuil d'accès

pour une personne seule est de 2'727 F pour la LASI et de 3'127 F pour le RMCAS, soit une différence de près de 400 F. Privées d'aide, ces personnes et leurs familles se retrouveront dans une plus grande précarité!

– Les pauvres encore plus pauvres.
La suppression du RMCAS non seulement diminuera le revenu d'en moyenne 35,7% pour ceux qui auront droit à une aide sociale, mais supprimera tout complément de revenu aux chômeurs qui n'auraient plus droit à cette aide sociale.

– Le RMCAS ne doit pas être supprimé, il doit être amélioré.
Le but du RMCAS est d'offrir un pallier intermédiaire entre la fin de droit chômage et l'aide sociale. Cet outil de sécurité sociale professionnelle s'inscrit dans les politiques publiques qui permettent d'affronter la réalité du chômage structurel. Or, depuis la création du RMCAS, le Conseil d'Etat a souvent retiré des moyens à cet outil au lieu de la stimuler et de l'améliorer. Il faut refuser que la seule perspective pour les demandeurs d'emploi en fin de droit aux indemnités «chômage», soit l'assistance, voire rien du tout.
– Une vision politique irresponsable qui tronque la réalité du chômage. En fixant un seuil d'entrée très bas de l'aide sociale, la majeure partie des chômeurs en fin de droit n'auront accès ni à l'aide sociale ni aux mesures cantonales. Par ce biais, le Conseil d'Etat diminue artificiellement les statistiques du chômage et de l'aide sociale pour s'en attribuer le «mérite». Il l'avoue cyniquement dans son rapport au Grand Conseil du 2 mai 2011: «Le dispositif actuel de lutte contre le chômage prend fin au moment où le demandeur d'emploi est formellement désinscrit par l'OCE de la base de données».

– Le 1er instrument de lutte contre le chômage est l'emploi, pas l'aide sociale!
Masquer la réalité du chômage de longue durée et occulter la responsabilité de l'économie est un non-sens. En reporter la charge sur l'aide sociale est une aberration. En faire payer le prix aux ménages privés est inadmissible. Conformément à la volonté clairement affirmée du peuple genevois, le canton doit assumer son rôle de protection contre le chômage en complément de la loi fédérale. Il doit être le garant d'un véritable dispositif de réinsertion professionnelle. Il doit en donner les moyens à l'office cantonal de l'emploi et au RMCAS tout en mettant sur pied une véritable politique de l'emploi.

Pour toutes ces raisons, le Comité référendaire appelle les citoyennes et les citoyens à voter NON à cette inique révision de la loi sur l'aide sociale individuelle

ANNEXE 2

RD 1155 Rapport sur la pauvreté extrait p. 69 :

« *Si la présente étude confirme que le travail peut être un rempart contre la pauvreté et la précarité (le taux de risque de pauvreté des actifs avec une forte relation à l'emploi est nettement inférieur à celui de l'ensemble des assujettis au RDU genevois), elle rappelle néanmoins qu'un emploi, même à plein temps, ne protège pas nécessairement du risque de pauvreté, et souligne que la pauvreté laborieuse est un phénomène présent à Genève, qui est vraisemblablement appelé à augmenter dans les années à venir.*

À ce propos, l'accroissement des inégalités salariales démontre par plusieurs indicateurs, s'il devait se poursuivre, occasionnerait une augmentation du nombre de personnes se situant en dessous du seuil de risque de pauvreté, et probablement aussi des personnes ayant recours à des prestations sociales d'assistance. Il faut donc conclure qu'en l'absence d'un changement de cap dans les politiques salariales, l'intervention de l'Etat pour remédier à la faiblesse des revenus du travail sera appelée à augmenter, faisant dans les faits peser sur les finances publiques une insuffisance découlant de l'évolution du marché du travail.

L'on peut même aller plus loin, en admettant la nécessité de lutter contre le désengagement des employeurs, dont l'insuffisance des salaires versés est comblée par les diverses prestations sociales délivrées par l'Etat, notamment les PCFam.

À des salaires trop souvent insuffisants s'ajoute à Genève un coût de la vie élevé, observable sur les biens de première nécessité mais aussi et surtout sur les prix du logement ou les coûts de la santé. L'aide sociale, en tant que relation d'assistance, devrait dans l'absolu correspondre à une phase de transition. Or, sans action de l'Etat ciblée sur les corollaires à une sortie de l'aide sociale – à savoir, notamment, l'accès à un logement à prix décent, un salaire suffisant pour couvrir les charges du ménage et des primes d'assurance maladie dont le coût n'engendre pas des inégalités dans l'accès aux soins – l'on peut non seulement s'attendre à une augmentation du nombre de personnes à l'aide sociale, mais en plus à une prolongation de la durée de la relation d'assistance.

Un autre constat mis en exergue par cette étude est la grande précarité des personnes sans diplôme ou formation achevée, qui rencontrent d'importantes difficultés à s'insérer durablement sur le marché de l'emploi. Le dispositif d'aide sociale, en tant que dernier filet du dispositif, prend en effet en charge un nombre important de personnes qui n'ont pas réussi à entamer, achever ou à faire reconnaître (pour des personnes migrantes) une formation, et qui par cette limitation ne parviennent pas à s'insérer sur le marché du travail, cela en dépit de leurs efforts. Il s'avère que l'absence de formation est un des éléments qui aggrave tous les indicateurs de pauvreté, de précarité, d'aide sociale, de

surendettement et de santé, ce qui fait de ce public une cible prioritaire de la lutte contre la pauvreté. Si une piste d'intervention dans ce domaine devait concerner la qualité du travail et des salaires, une autre devrait impérativement concerner la formation.

Un renforcement des politiques de soutien à la formation des jeunes adultes en difficulté permettrait de sortir du dispositif d'aide sociale des personnes dont la carence principale se situe au niveau de la formation, et de focaliser ce dispositif sur l'assistance aux personnes dans le besoin et sur la (ré)insertion professionnelle des travailleurs déjà formés. Une réflexion en termes d'investissement social appelle à étoffer les incitations à entrer en formation ou à en reprendre une, pour ceux et celles qui l'auraient interrompue, par exemple en simplifiant l'accès aux bourses et prêts d'études et en renforçant les soutiens et encouragements.

Ce constat vient confirmer le choix du Canton, qui a inscrit dans la nouvelle Constitution entrée en vigueur en 2013, l'obligation de se former jusqu'à l'âge de la majorité, et qui a fait de la formation professionnelle un axe prioritaire d'action. Des mesures se déploient actuellement dans le cadre d'un plan d'actions visant l'application de ce principe constitutionnel, dont le terme est prévu pour 2017 avec une refonte de l'ensemble des processus et dispositifs de prise en charge des mineurs en situation de risque ou de décrochage scolaire.

Pour conclure, l'on relèvera que lutter contre la pauvreté et la précarité, phénomènes dont les effets sont multiples, implique d'agir sur divers aspects du fonctionnement de notre société, au niveau individuel comme au niveau collectif.»

ANNEXE 3

Annexe au PV n°102

Audition à la commission sociale du Grand Conseil – le mardi 31 janvier 2017.

Présentation de l'Observatoire

L'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion que nous représentons ici a pour objectif d'examiner et de documenter les effets des lois sociales genevoises et de leur application – en particulier la LIASi, la loi en matière de chômage et celle sur les prestations complémentaires familiales.

L'Observatoire OASI publie des rapports d'observation, basés sur les expériences des personnes directement concernées, bénéficiaires des diverses prestations. Ce sont ces personnes elles-mêmes qui nous contactent, le plus souvent en répondant à notre affiche qu'ils peuvent voir dans de multiples lieux. (Montrer l'affiche). Les collaborateurs de l'oasi les rencontrent personnellement, et recueillent leur témoignage de manière confidentielle, en veillant à assurer un maximum de précision et d'objectivité.

Notre troisième rapport d'observation, paru en novembre 2016, est basé sur les témoignages de 22 personnes. Ce n'est pas un échantillon représentatif, notre étude n'a pas une valeur statistique, mais une valeur qualitative; elle apporte un regard complémentaire bienvenu au regard panoramique donné par les statistiques. En 2016, nous avons aussi interviewé des professionnels actifs dans 6 organisations, des services sociaux privés et des permanences chômage communales. Nous avons été frappés par le fait que les témoignages des professionnels convergent avec ceux des usagers.

Signalons encore que tous les membres du comité de l'oasi ont une pratique professionnelle dans le domaine étudié et que l'Observatoire a bénéficié aussi des compétences de deux étudiants en stage de fin d'étude – l'une provenant de la HETS, l'autre de l'Université, département de socio économie.

Evidemment, nous avons été fort intéressés par les rapports officiels parus en 2015 et 2016 :

- celui de la Cour des Comptes sur les politiques d'insertion,
- celui sur l'évaluation de la LIASI
- et celui sur la pauvreté dans le canton de Genève

Nous avons constaté que les conclusions de ces études allaient dans la même direction que nos observations.

Le rapport sur la pauvreté dans le canton de Genève : nos remarques

1.Les pauvres sont nombreux, et ce n'est pas prêt de s'améliorer.

En conséquence, les institutions et services qui sont chargés d'appliquer les lois sur les prestations sociales sont devant des défis impressionnants – la tâche est difficile…

Jocelyne Haller CE 13.11

En 2016, 25'303 personnes dépendaient de l'Hospice général (15'361 dossiers) (sans compter le domaine de l'asile)

2.Qui sont les personnes atteintes par la pauvreté?

Le rapport sur la pauvreté fait bien comprendre que c'est une question à laquelle on ne peut répondre de manière simple. Pour notre part, nous voulons relever un aspect particulier :

Une partie des usagers des institutions sociales sont des personnes en bonne santé, dynamiques, qui déploient des trésors d'intelligence et de persévérance pour s'en sortir. Parmi eux, on trouve des personnes qui ont perdu leur travail, mais qui n'ont pas de problèmes psycho-sociaux - par exemple des chômeurs de plus de 50 ans qui n'arrivent pas à retrouver un emploi.

Mais d'autres usagers sont très fragiles, avec des problèmes de santé physique et psychique. Le tableau à la page 56 du rapport sur la pauvreté est parlant. (le montrer) Cette situation s'est accentuée fortement depuis que l'AI est devenue de plus en plus restrictive, notamment dans l'évaluation des handicaps psychique. Des personnes qui il y a 15 ou 20 ans auraient reçu une rente ou une demi-rente d'invalidité, ainsi que les prestations complémentaires, dépendent aujourd'hui de l'Hospice Général.

La prise en charge de personnes très vulnérables rend la tâche de l'Hospice Général particulièrement exigeante.

2. L'accompagnement social exigé par la LIASI n'est souvent pas assuré

Une des constatations les plus importantes de nos observations, c'est que l'accompagnement social exigé par la LIASI n'est pas toujours assuré.

art 5 LIASI :
"L'accompagnement social comprend notamment la prévention, l'information sociale, l'orientation et le conseil."
Art 6 LIASI :"L'octroi de prestations d'aide financière ne peut être dissocié de l'accompagnement social."

La personne qui s'adresse à l'Hospice général est dans une situation de détresse, elle a souvent honte de ses problèmes, dont elle évite de parler à son entourage. Elle rencontre à l'Hospice Général une personne qui est mandatée pour l'aider, et à qui elle est invitée à parler en toute confiance. Mais…il arrive assez souvent que cette personne n'ait pas le temps d'écouter, et qu'elle s'occupe uniquement de contrôler les documents. Cela a pour conséquence une accentuation du sentiment de dévalorisation, d'humiliation, d'exclusion, et ceci au moment même où la personne a besoin de force et courage pour affronter ses difficultés.

Il est tout à fait justifié de vérifier que la personne remplit bien les conditions pour recevoir une aide financière. L'Hospice exige donc des ayants-droits des documents, et les contrôle lors de la première demande, et tout au long de la période d'aide sociale. Lors de l'entretien mensuel avec l' assistant social, cette vérification administrative prend du temps, elle est aussi l'occasion de donner des l'informations utiles. Mais il ne reste pas toujours le temps d'un véritable accompagnement, et ceci en dépit des efforts de l'assistant social, qui comprend

Séance Plénière 07.06.17

bien que le besoin du bénéficiaire n'est pas de recevoir seulement un minimum vital pour survivre, mais aussi un soutien, et des conseils personnalisés pour surmonter ses problèmes et si possible retrouver le chemin de l'indépendance financière.

Très souvent des bénéficiaires se sont plains de ne pas recevoir l'écoute et l'attention dont ils avaient besoin – tout en montrant de la compréhension envers leur assistant social, dont ce n'était pas la faute parce qu'il était visiblement surchargé.

3. Une administration parfois défaillante,

L'aide sociale implique une administration complexe. Ceci est vrai pour les prestations de l'Hospice général, et encore plus pour celles des PCFam. Or nous avons observé des erreurs, des lenteurs, un logiciel inadapté. Cela engendre des difficultés supplémentaires, des sentiments d'injustice et d'exclusion.

Le film "Moi, Daniel Blake" de Ken Loach décrit les dégâts causés par des services administratifs surchargés qui dysfonctionnent ! J'espère que jamais des situations semblables ne se produiront chez nous...

4. Augmenter les budgets de fonctionnement

Dans notre rapport, nous présentons pas moins de 46 propositions concrètes d'amélioration des lois ou des pratiques administratives. La première de ces propositions c'est :

"Augmenter les ressources en personnel et en moyens logistiques pour permettre un application pertinente des différentes lois et assurer un suivi efficace et de qualité."

Ceci est valable pour les différents services, et en particulier pour l'Hospice général.

Le nombre de dossiers traités par l'Hospice général a doublé en 10 ans. Il a augmenté de 62 % en 5 ans. La subvention de fonctionnement a stagné pendant cette période aux alentours de 78 millions.

Si les moyens financiers à disposition de l'Hospice général permettaient une augmentation significative du personnel, de nombreux problèmes soulevés par les bénéficiaires pourraient être résolus. La qualité du service rendu permettrait aussi à de nombreux usagers de quitter plus rapidement l'aide sociale. En effet, les dysfonctionnements des services ont un coût non seulement en termes de souffrance humaine, mais aussi sur le plan financier, parce qu'ils prolongent la durée de l'aide sociale.

5. Le minimum vital n'est pas toujours assuré

Nous avons aussi constaté que malgré nos lois sociales, le minimum vital n'est pas toujours assuré (et nous ne parlons pas ici des personnes très marginalisées, en situation irrégulière ou sans permis de séjour)
Notre rapport raconte plusieurs situations choquantes, et présente des propositions :

Jocelyne Haller 07.03.17

- Supprimer les blocages administratifs à l'accès aux prestations (proposition 22)
- Le montant du loyer maximum pris en compte devrait être relevé (proposition 44)
- La disposition de la LIASI sur la restitution de l'indû devrait être appliquée (proposition 46)

Le rapport sur l'évaluation du dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI, la motion du PDC sur ce sujet – nos remarques

L'Observatoire fait une série de propositions précises (numéros 24 à 33).Il s'agirait de restaurer pour les personnes en insertion professionnelle un suivi intégral dans les CAS – ce qui éliminerait les problèmes des longues périodes de transition, qui ont une influence négative sur le moral et la motivation des bénéficiaires.

Comme déjà proposé dans le 2e rapport de l'OASI, le stage de 4 semaines pour mesurer la distance à l'emploi devrait être supprimé.

Le SRP serait transformé en un service-ressources, composé d'experts à disposition des assistants sociaux des CAS. (un peu comme l'unité de retour à l'emploi actuelle). Les compétences spécifiques des collaborateurs du SRP, leur connaissance du marché du travail et des diverses possibilité de formation, et stages seraient mieux utilisées.

Déjà maintenant, les assistants sociaux des CAS ont des résultats non négligeables en matière de réinsertion professionnelle. En 2015 le taux de retour à l'emploi était de 9 % pour le SRP et de 5 % pour les CAS - bien que les CAS ne bénéficient pas d'un tri à l'entrée entre les personnes éloignées ou peu éloignées du marché du travail…(p.41 du rapport final Evaluanda), ni d'un accès à toutes les MMT.

Nous pensons qu'il serait parfaitement possible de faire confiance aux compétences des assistants sociaux (dans la mesure où ils ne sont pas trop surchargés, naturellement !). Ils sont formés pour ce travail, proches des bénéficiaires, ils ont une vision globale des situations, et ils peuvent traiter en parallèle les questions professionnelles et les autres problèmes auxquelles la personne est confrontée. Le dispositif gagnerait certainement en efficacité.

Elisabeth Di Zuzio, le 31.01.2017

Jocelyne Haller 07.03.17

ANNEXE 4

Commission du personnel de l'Hospice général
p.a. A. Vifian 18, rue du Grand Bay 1220 Avanchet Tél 022 420.47.50, F. Léchenne 12, Glacis-de-Rive, 1201 Genève Tél 022 420 56 13

Avanchet, le 21 février 2017

A l'attention des membres de la Commission des affaires sociales du Grand Conseil

M 2336: proposition de motion pour une meilleure prise en compte des conclusions de l'évaluation LIASI

Cette proposition de motion demande donc une meilleure prise en considération des conclusions de l'évaluation de la LIASI, soit brièvement résumé :

- Diminuer la saturation du SRP et la lenteur des transferts
- Revoir la distribution des MMT
- Améliorer l'employabilité des bénéficiaires SRP
- Renforcer dans les CAS les mesures de retour à l'emploi
- Revoir l'efficience et l'équité de traitement de ce système à 2 vitesses
- Collaborer avec un nouveau prestataire en complément des structures de l'HG et de l'OCE
- Mandater une nouvelle évaluation externe des effets de la LIASI

Préambule

Lors des travaux relatifs à la LIASI, nous étions venus vous dire ici nos craintes quant au dispositif prévu[1]. Nous avions salué le fait que l'insertion professionnelle soit inscrite dans les objectifs de ce projet de loi. Nous estimions toutefois qu'il n'était pas pertinent d'entretenir une confusion entre la problématique du chômage de longue durée et la politique sociale. Aussi, nous n'étions pas en faveur du transfert de compétences qu'induisait la LIASI en attribuant la mission de l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée, tâche de l'OCE, à l'HG. De surcroît, toutes les autres principales modifications apportées par la LIASI engendraient à notre sens, un lot de problématiques, de préoccupations professionnelles et déontologiques, ainsi que d'inefficacités diverses.

En 2014, nous avons édité un dossier thématique consacré à l'entrée en vigueur de la LIASI[2]. Nous avons rédigé celui-ci à l'issue de 2 ans d'application de la LIASI par l'Hospice Général (HG). Nos constats, problématiques métier, déontologiques, y ont été largement décrits. Nous avons proposé de très nombreuses pistes d'amélioration. Ce dossier a été largement diffusé et transmis au Département. Nous avons même été reçu par celui-ci pour en discuter.

Deux rapports critiques d'Evaluanda plus tard et moult tentatives d'adaptations-améliorations du système au gré des recommandations, cette motion nous donne l'occasion de vous livrer directement nos constats en tant que travailleurs sociaux quant à ce dispositif après plus de 4 ans d'application de la loi. En effet, si nous avons pu en tant que Commission du personnel nous faire auditionner dans le cadre de la seconde évaluation LIASI effectuée par Evaluanda, contrairement à la première étude qui nous avait fâcheusement « omis », nous avons été très désagréablement surpris de constater que celle-ci se focalisait essentiellement sur le SRP, alors que la loi prévoit au bout de 4 ans une étude des impacts de l'ensemble de celle-ci. Les vertus de l'accompagnement

[1] cf rapport d'audition de la CP à la Commission des affaires sociales, juin 2010
[2] Bulletin thématique Commission du personnel n° 10, « Spécial LIASI »

Jocelyne Haller 01.03.17

et du soutien aux bénéficiaires décrits plus que largement par ce rapport dans le cadre de la focalisation sur le SRP -au risque d'ailleurs d'une inutile division du personnel CAS-SRP-, étant une évidence pour nous tous professionnels de l'action sociale, il nous a semblé plus nécessaire aujourd'hui de (re)faire le point sur l'ensemble du dispositif LIASI, ses conséquences sur le terrain, le personnel et les usagers.

Car oui c'est bien l'entier du système qui doit être évalué et revu à notre sens de A à Z : le stage LIASI, la prise en charge des usagers, les mesures d'insertion, l'accès au marché de l'emploi et à la formation La question de la charge de travail et des moyens institutionnels pour mettre en œuvre la LIASI doit également être prise en considération absolument. Des changements doivent intervenir au plus vite. Il en va de l'efficience de la mission de l'institution, de sa cohérence, du respect des usagers et des professionnels. Nous tenons toutefois à souligner les efforts intenses de l'institution à développer des outils d'insertion et des ponts vers l'économie, sans en avoir d'ailleurs les moyens. Les « nouveautés » RIASI 2017 récemment parue ne sont à notre sens que des mesurettes qui ne répondent pas à la complexité inutile du système mis en place, son inefficience et son inadaptation aux besoins des usagers et des professionnels.

<u>Constats et propositions</u>

1. <u>Le stage d'évaluation LIASI</u>

Ce stage nous interroge toujours à plusieurs niveaux.

- **Son caractère obligatoire** tout d'abord qui rend caduque l'expertise et l'évaluation de l'assistant social (AS). L'assistant social ne peut orienter son bénéficiaire au plus près de ses besoins. De plus, cela ne tient pas compte de l'histoire et des compétences du bénéficiaire.
- **Son accès restrictif**, compte tenu des critères de la check list qu'il faut remplir pour accéder au stage. Ce paramètre, bien qu'ayant été assoupli au fil du temps, empêche certaines personnes aptes à travailler à accéder au dispositif SRP, triant ainsi les usagers sur la base de critères n'ayant pas de lien avec leur capacité de travail ou les réalités objectives de certains secteurs professionnels.
- **Le délai** relatif à la mise en place du stage, son déroulement, son évaluation, puis l'orientation éventuelle sur le SRP. Ces différentes étapes repoussent de 6 mois l'accès à des mesures, alors que l'assistant social peut évaluer dans nombre de cas au bout d'un ou deux entretiens si le bénéficiaire est apte à rentrer dans une démarche d'insertion professionnelle.
- **Le contenu standardisé du stage** qui ne correspond pas forcément à ce que la personne a besoin d'entraîner, la disqualifiant parfois davantage et amenant à des conclusions déjà connues de l'AS qui a évalué la situation lors de la demande de l'usager.
- **La commission d'orientation** qui oriente à l'issue du stage d'évaluation les usagers sur le SRP ou pas selon des critères subjectifs allant parfois à l'encontre de l'évaluation du stage et de l'évaluation de l'AS. Rappelons que cette commission ne connaît pas les usagers, mais juge l'employabilité des personnes sur dossier. Ceci a pour conséquence que des personnes jugées employables par les professionnels qui les suivent n'ont pas accès aux mesures d'insertion.

Exemples :

M. A, 47 ans, n'a pas de formation achevée, il dispose d'une solide expérience dans la restauration, le restaurant dans lequel il a travaillé vient de fermer, il n'a pas droit au chômage, il cherche un travail. Son besoin est d'accéder à un emploi, d'être appuyé dans ses recherches. A défaut d'un emploi, afin de ne pas présenter de « trou » dans son CV, un stage en restauration pourrait être une mesure d'insertion adéquate. Ainsi, l'AS du CAS qui l'a reçu est obligé de l'inscrire inutilement au stage LIASI afin qu'il puisse éventuellement accéder à cette mesure d'insertion. Ce stage, coûteux, n'apporte aucune compétence supplémentaire à Monsieur. Son

Jocelyne Haller 07.03.17

évaluation de stage LIASI, positive en l'occurrence, ainsi que son dossier est traité par la commission d'orientation. Celle-ci préconise que M. soit suivi au SRP, mentionnant toutefois qu'un niveau B1 en français est requis pour suivre une mesure. M. parle très bien le français, mais ne l'écrit pas. En parfaite capacité de travail, il reste ainsi au CAS sans mesure d'insertion, 3 mois se sont écoulés.

Mme B, 48 ans, sans formation achevée, dispose d'une solide expérience comme aide à domicile. Elle est arrivée en fin de droits de chômage. Son dernier emploi sont des missions temporaires. Elle cherche un travail fixe comme aide à domicile. Son besoin est d'accéder à un emploi, d'être appuyé dans ses recherches. A défaut d'un emploi, afin de ne pas présenter de « trou » dans son CV, un stage en EMS pourrait être une mesure d'insertion. De manière identique, l'AS du CAS qui l'a reçu est obligé de l'inscrire inutilement au stage LIASI afin qu'elle puisse éventuellement accéder à cette mesure d'insertion. Après une évaluation de stage positive, Mme est orientée par la commission sur le SRP. Son dossier est transféré au SRP, 6 mois se sont écoulés.

M. C, 25 ans dispose d'une AFP. Arrivé en fin de droits de chômage, il effectue un stage LIASI positif. Une mesure d'insertion est préconisée par le lieu de stage. La commission d'orientation, sur dossier, statue que M. ne s'occupe pas de ses affaires administratives et que son dossier ne saurait ainsi être transféré au SRP. M. reste au CAS, alors qu'il est en parfaite capacité de travail et qu'une mesure d'insertion pourrait l'aider à trouver un emploi.

Nos propositions :

- **La suppression du caractère obligatoire du stage et la suppression de la check list.** L'assistant social est en mesure d'évaluer en relation avec le bénéficiaire qu'il accompagne la mesure la mieux adaptée à ses besoins. Notons que récemment, l'accès au stage a été très légèrement assoupli, mais pas de manière significative. Il reste légalement obligatoire, alors que l'efficience voudrait que soit mise en oeuvre le plus rapidement possible la mesure la plus adéquate .En outre l'application de la check list élimine des personnes parfaitement aptes au travail.
- **Une modification du contenu des stages** afin qu'ils constituent de réels outils d'évaluation et d'insertion avec une palette de programmes réentraînement au travail, évaluation des ressources et compétences, stages d'occupation, stage de formation, stages en entreprise, etc. Il est nécessaire de pouvoir proposer des stages répondant au plus près aux besoins des bénéficiaires, au moment opportun.
- **La suppression de la commission d'orientation** au profit d'une approche intégrée permettant de prendre en compte la réalité et la connaissance du bénéficiaire et son besoin d'accéder au temps T aux mesures du marché du travail. Par ailleurs, un droit de recours doit exister pour les personnes ne pouvant accéder aux mesures d'insertion et y ayant droit. Il s'agit là de capitaliser sur l'expérience et l'expertise des assistants sociaux pour solliciter les mesures adéquates et les spécialistes nécessaires pour les usagers plutôt que de multiplier les interfaces et les interlocuteurs et par conséquent des étapes inutiles pour les bénéficiaires rallongeant la durée de l'accompagnement. Par exemple, des usagers se voient refuser l'accès au SRP pour des raisons de dettes, ou de problématiques de logement, alors même que les évaluations de l'assistant social et du stage sont positives. L'usager reste alors en stand by au CAS qui n'a pas de réelles alternatives à proposer, l'assistant social n'ayant pas accès aux mesures d'insertion du SRP.

Ces différents dysfonctionnements relèvent de la dichotomie que la loi a instauré en considérant de manière caricaturale qu'un bénéficiaire relève du CAS s'il a une problématique sociale et du SRP s'il a une problématique d'insertion professionnelle. Or telle n'est pas la réalité, une perte d'emploi amène des problèmes sociaux et des problèmes sociaux se traitent en construisant le plus souvent un projet d'insertion professionnelle. Toutes les dimensions d'une situation doivent être prise en compte et traitées en parallèle si on entend aboutir à un résultat.

Joëlle Hallet 07.03.17

2. La prise en charge des usagers

Nos constats sont les suivants :

- **Multiplication des portes d'entrée, transferts des dossiers, complexification du système** : le système mis en place actuellement avec de nombreux services catégorisant les usagers selon leurs problématiques génère de nombreux transferts de dossiers d'un service à l'autre, des allers-retours des usagers peu utiles dans leurs parcours, des pertes d'informations, des redondances. L'usager est déplacé de service en service selon la catégorie – changeante – à laquelle il appartient. L'accompagnement et l'intervention sont inutilement morcelés, rallongés et redondants compte tenu de ce système de prise en charge induit par la LIASI.

  Exemples :M. D, après un suivi au CAS et ensuite un stage LIASI positif, est tranféré au SRP. Ne disposant pas de son propre logement et vivant chez des tiers, il exprime le besoin d'être soutenu dans ses recherches de logement. Visant à moyen terme une formation afin de l'aider à trouver un emploi, il est évalué que le suivi SRP n'apporte pas de plus-value. Son dossier est retransféré au CAS pour un soutien à la recherche d'un logement. Le CAS ne dispose d'aucun logement, plus de 10'000 personnes en situations difficiles attendent d'être logées par les organismes compétents. M. est en pleine capacité de travail.

  M. E. a été licencié après plusieurs années de bons et loyaux services. Arrivé en fin de droits de chômage, il est pris en charge par l'antenne OCE, disposant d''une petite maison à l'étranger. Il est transféré au CAS. Un stage LIASI est mis en place par le CAS. M. est ensuite transféré au SRP suite à un stage LIASI positif. Son épouse ne dispose pas d'un accompagnement alors que des cours de français lui serait utiles par exemple. Elle est alors suivie à l'extérieur du CAS et du SRP. Démoralisé par sa situation, n'écrivant pas le français, le dossier de M. finit par être renvoyé au CAS à l'AS qui l'avait suivi.

  -Les retours au bout de 2 ans dans les CAS si l'usager n'a pas retrouvé un emploi ou avant, si en cours de route, il présente des difficultés dites sociales (problèmes de santé, de motivation, de résistances) sont mal vécus par les usagers et par les professionnels des CAS. Les usagers vivent ce retour au CAS comme un échec, ils sont recalés et transférés, ceci toujours dans la même institution et alors même que la problématique relève souvent du marché de l'emploi actuel. Les usagers se retrouvent alors sanctionnés sans véritable raison. De plus, les moyens d'insertion des CAS ne sont pas les mêmes que ceux des SRP. Pour les CAS, accompagner ces personnes dans un même but de réinsertion professionnelle avec moins de moyens que l'ORP et le SRP sans avoir accès aux mesures d'insertion relève d'une gageure. Tant l'usager que l'assistant social vivent un sentiment d'échec, ceci d'autant plus si c'est l'assistant social qui avait orienté l'usager vers le SRP. Il en va de même d'ailleurs lorsque l'usager ne « passe » pas au SRP à l'issue de la commmission d'orientation, alors qu'était attendue une mesure d'insertion.

  Exemples : M. G, 33 ans, a travaillé dans différents domaines professionnels, arrivé en fin de droits, il effectue le stage LIASI et est transféré au SRP, ainsi que son épouse. Tous 2 cherchent du travail. Durant son suivi SRP, ne trouvant pas d'emploi, il connaît du découragement. Fatigué de suivre des mesures diverses qui ne l'amènent pas à un emploi, il est évalué comme ayant un problème de santé. Il est transféré au CAS au bout de 2 mois. Celui-ci est en charge de sa réinsertion professionnelle tout comme le SRP, mais pas avec les mêmes moyens. Son épouse, en parfaite capacité de travail, au chômage, n'a pas bénéficié d'un suivi SRP. Arrivée en fin de droits après le *transfert du dossier de son mari au CAS, elle doit suivre un stage LIASI. Leur dossier doit ensuite être retransféré au SRP, idem dès que M. va mieux, ce qui est le cas, le mois suivant.*

Jocelyne Haller 07.03.17

Mme B, dont nous avons parlé plus haut, est donc suivie au SRP. Elle connaît quelques difficultés familiales. Elle aurait besoin d'en parler, de bénéficier d'un appui. Elle aurait besoin également de changer d'appartement et de bénéficier de conseils à cet effet. Elle n'ose pas en parler à son conseiller SRP, de peur que son dossier soit retransféré au CAS et qu'elle ne dispose plus de mesures d'insertion. Elle contacte son ancien AS du CAS qui en l'occurrence ne peut être son interlocuteur, Mme étant suivie au SRP.

Nos propositions :

- **La réduction du nombre d'interlocuteurs autour de l'usager** en remettant au centre le principe de prise en charge par l'assistant social de toute la population et non par catégories de population. L'assistant social sollicite alors les compétences externes concernées selon les besoins spécifiques des usagers. Le projet d'insertion est construit ainsi par l'assistant social et le bénéficiaire dans le cadre de la relation d'aide et d'accompagnement, de manière intégrée et non morcelée, selon une pertinence temporale. Une vision complète et globale sur la situation et le parcours de la personne est en effet mieux à même de déterminer sa distance à l'emploi, ses compétences, ses ressources et ses besoins pour l'amener vers l'autonomie. Ainsi, l'usager devrait pouvoir bénéficier de l'appui d'un conseiller en insertion lorsque sa situation le requiert, et de façon complémentaire à l'action de l'assistant social qui mettrait alors en place cet appui.

3. Les mesures d'insertion

Nos constats sont les suivants :

- **L'accès aux mesures d'insertion n'est pas adapté** : le dispositif tel que conçu par la loi engendre un délai de 6 mois entre la demande de la personne et l'accès au SRP. Ce délai sera peut-être un peu raccourci par les modifications du RIASI, mais il n'en reste pas moins que l'assistant social du CAS n'a pas accès aux mesures d'insertion, le privant d'outils qu'il pourrait utiliser efficacement et rapidement pour son usager. Notons par ailleurs que les mesures d'insertion sont les mêmes que celles offertes par l'OCE durant la période de chômage qu'a pu connaître l'usager, le SRP doit donc réussir là où l'OCE a échoué.

Exemple : M. H. 24 ans, dispose d'un diplôme de commerce, il est suivi au CAS. Malgré 6 mois de suivi TRT, le marché de l'emploi ne lui a pas ouvert ses portes. Une mesure d'insertion professionnelle telle qu'un stage en entreprise, à défaut d'un emploi, pourrait lui être utile. Une demande d'équivalence doit être sollicitée afin qu'il n'ait pas le stage LIASI à effectuer. Puis il sera transféré au SRP, alors même que si l'AS pouvait actionner cette mesure, l'accompagnemennt pourrait se poursuivre sans changement de services, d'interlocuteurs, en mettant en œuvre immédiatement cette mesure. Trois mois se sont écoulés de surcroît jusqu'au 1er rdz-vs avec le SRP.

Nos propositions :

- **Donner l'accès aux assistants sociaux des CAS aux mesures du marché du travail** permet d'assurer le suivi unique et continu du dossier en s'appuyant au besoin sur les ressources d'un conseiller en insertion (en appui professionnel complémentaire). Ainsi le bénéficiaire est accompagné d'un unique interlocuteur connaissant l'ensemble de la situation, tant sociale que professionnelle, assurant une cohérence et une continuité dans le parcours de l'usager, sans transferts inutiles.

Jocelyne Dalle 07.03.17

- **Diversifier les mesures d'insertion**. Il est nécessaire d'effectuer un véritable travail de développement de places à IPT et Réalise par exemple pour offrir aux usagers des CAS des réponses davantage adaptées et correspondant au plus près au profil de chacun. En effet, il faut attendre souvent plusieurs mois avant qu'une place ne soit disponible.
- **Rémunérer les ADR** : nous proposons que les ADR soient rémunérées lorsque la personne est dans un processus de retrouver un emploi et que celles-ci soient de véritables mesures transitoires, formatives, qualifiantes vers l'insertion professionnelle et la validation des acquis, qu'elles soient assorties d'un encadrement professionnel et reconnu. Notons qu'actuellement, les assistants sociaux des CAS n'ont accès qu'à la mesure TRT et que des gros efforts ont été déployés à l'interne pour développer d'autres mesures d'insertion allant vers l'insertion professionnelle telle que les ADR, des programmes de formations basiques, des ponts avec des entreprises.

4. Liens avec le monde du travail

Plus de 50% des bénéficiaires d'aide sociale sont sans formation achevée. Le marché de l'emploi étant de plus en plus exigeant et très sélectif d'autant pour les personnes non qualifiées, il est très difficile pour nombre d'entre eux d'y accéder, malgré tous leurs efforts et ceux des professionnels qui les accompagnent, alors même qu'ils sont en capacité de travail. Si de grands ponts avec le monde du travail sont en construction par l'institution, celui-ci doit aussi se rapprocher des bénéficiaires pour les intégrer. Aucune mesure d'insertion ne saurait remplacer un emploi ou amener à un emploi, sans emploi à la clef.

5. Qualification et formation

Leur accès pour les bénéficiaires de l'aide sociale, malgré tous les efforts institutionnels, reste difficile. Soit que tous les bénéficiaires ne puissent être formés ou que trouver une place d'apprentissage ou une AFP restent pour beaucoup d'entre eux une démarche sans aboutissement. Des accès privilégiés seraient nécessaires.

6. Charge de travail et moyens institutionnels pour mettre en œuvre la LIASI

Nos constats :

- **Aucun poste de travail supplémentaire n'a été octroyé à l'Hospice général** pour la mise en œuvre de la LIASI, alors même que l'Hospice général a connu ces 5 dernières années une hausse de 62% des demandes, de 100% sur les 10 ans passés et qu'en 2012 une nouvelle mission lui a été attribuée par le « i » de la LIASI, soit les chômeurs de longue durée ayant droit à l'aide sociale, les demandeurs d'emplois sans droit au chômage, les personnes en difficultés sociales, etc. L'Hospice général n'a été doté d'aucun moyen supplémentaire pour assurer ces nouvelles tâches. Le personne absorbe mois après mois une charge de travail supplémentaire en augmentant les cadences, en sabrant petit à petit l'accompagnement des bénéficiaires d'aide sociale qu'ils doivent néanmoins réinsérer professionnellement dans le cadre du dispositif légal que nous venons de décrire, mais qu'ils voient de moins en moins souvent faute de moyens. Vous savez également que l'Hospice général fonctionne avec un grand nombre de postes auxiliaires financé par sa réserve. Vous savez aussi qu'à fin 2017, cet apport ne pourra plus se faire et que l'Hospice général présentera un déficit de fonctionnement et ne pourra plus payer ses postes en plus du fait qu'il ne dispose pas des moyens pour faire face à la hausse des demandes.

Jocelyne Haller 07.03.17

Nos demandes :

- **Doter l'Hospice général de moyens pour remplir sa mission**. En effet, lorsque le marché a échoué à intégrer ses propres travailleurs, que ceux-ci ne parviennent pas à y accéder par eux-mêmes, que l'ORP n'est arrivée à « placer » ces chômeurs, attribuer cette mission aux professionnels de l'action sociale sans les doter de surcroît des moyens nécessaires, et en développant de surcroît une « usine à gaz » telle que décrite ci-dessus, reste un regrettable et inopportun transfert de compétences et de responsabilités de l'OCE sur l'HG, une confusion des métiers.

7. Conclusion

L'ensemble du dispositif doit être impérativement repensé dans son entier. L'Hospice Général peut s'échiner à le mettre en œuvre le mieux possible au gré de mesurettes, il ne peut résoudre toutefois les dysfonctionnements qui résultent directement de la loi elle-même, de l'augmentation du nombre de demandes d'aide sociale, du contexte économique, du resserrement des assurances sociales et de la pression mise sur l'institution pour produire des résultats.

En ce qui concerne le dispositif LIASI, nous concluons donc :

- **à la suppression du caractère obligatoire du stage**
- **à la suppression du stage LIASI dans sa conception actuelle**
- **à la suppression de tout critère rigide empêchant les usagers d'accéder à des mesures**
- **à l'accès aux mesures d'insertion pour tous les bénéficiaires d'aide sociale selon l'évaluation de l'AS, appuyé au besoin du conseiller en insertion**
- **à la transformation du SRP en service d'intervention complémentaire à l'accompagnement dispensé par les AS**
- **au développement en suffisance de places consistant en de réels stages de réinsertion, d'évaluation et/ou de réentraînement au travail**
- **à la suppression de la multiplicité des interlocuteurs au profit d'un référent unique qui accompagne l'usager dans son parcours, en s'appuyant au besoin des compétences de spécialistes**
- **à l'instauration d'une porte d'entrée unique pour les usagers**
- **au développement plus intenses encore de mesures formatives et qualifiantes pour les usagers**
- **à la rétribution des ADR**
- **à la poursuite du développement de ponts divers avec le marché de l'emploi si l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée et des demandeurs d'emploi au bénéfice de l'aide sociale devait rester une tâche de l'HG.**

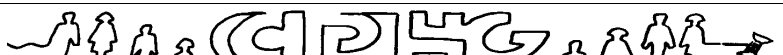
La traduction législative de nos propositions, permettrait, au quotidien, sur le front, de tenter de mener un travail d'accompagnement respectueux des usagers, le plus sensé et efficace possible.

Pour la Commission du personnel de l'Hospice général :

Anne Vifian Fanny Léchenne

Jocelyne Haller 07.03.17

ANNEXE 5



Bulletin thématique n°11 novembre 2014
1/22

Bulletin de la Commission du personnel de l'Hospice général
Editeur responsable : groupe de rédaction de la Commission du personnel.

SPECIAL LIASI

Editorial

Voilà près de 3 ans maintenant que l'Hospice Général (HG) applique la loi sur l'insertion sociale individuelle (LIASI). Différentes voix se sont fait entendre depuis l'entrée en vigueur de cette loi, à l'instar de celles qui s'étaient déjà exprimées lors des travaux de préparation de celle-ci. Le bureau d'études privé Evaluanda a été mandaté par le Département l'an passé pour évaluer la mise en application de cette loi par l'institution. Son premier rapport a été diffusé au mois de juin dernier. Il s'est révélé relativement critique. La commission du personnel (CP) avait demandé à pouvoir participer à cette évaluation. Il lui avait été répondu qu'elle ne faisait pas partie des acteurs à auditionner lors de la première phase de l'évaluation. Alors que légitimement, en tant que représentants du personnel intervenant comme premier acteur de l'application de la loi, la CP devrait être auditionnée, dès le début du processus d'évaluation.

Il est prévu qu'une seconde étude soit effectuée portant cette fois sur les effets de la loi. Rien ne garantit que les représentants du personnel puissent être entendus lors de cette deuxième phase. Aussi, sur la base d'observations fournies par le personnel de terrain, le présent bulletin se veut-il être le regard et l'analyse de la commission du personnel (CP) sur l'entrée en vigueur de la LIASI, ses conséquences sur le terrain, le personnel et les usagers. Il se veut une contribution à la réflexion absolument nécessaire quant au déploiement de ce dispositif. Nous soulignons que l'ensemble du personnel déploie toutes ses énergies et compétences pour appliquer le mieux possible cette loi en dépit de ses lacunes et de ses contradictions. En dépit aussi du caractère prématuré de sa mise en application qui a généré des iniquités de traitement, tels que, durant de nombreux mois, l'accès au stage et mesures réservés exclusivement aux nouveaux demandeurs.

Table des matières

Synthèse
Introduction

1. Le stage d'évaluation : accès, contenus et orientation à son issue, pistes d'amélioration
2. La prise en charge des usagers : portes d'entrées, transferts, pistes d'amélioration
3. Les mesures d'insertion : accès, type, délai de mise en place, pistes d'amélioration
4. Les relégués de la LIASI : mesures préexistantes à la LIASI, accès actuels, ADR, EDS, ARE, pistes d'amélioration
5. Les relégués du SRP : pistes d'amélioration
6. Les oubliés de la LIASI : suppression du RMCAS, demandeurs d'emploi sans droit à l'aide sociale, pistes d'amélioration
7. La question de l'insertion professionnelle : qualification et formation, lien avec le monde du travail, pistes d'amélioration
8. La charge de travail et moyens institutionnels alloués pour mettre en œuvre le « i » de la L(I)ASI : postes de travail et moyens de réinsertion, pistes d'amélioration
9. Perspectives et devenir des bénéficiaires LIASI et SRP

Jocelyne Haller 07.03.17

Synthèse

Après presque 3 ans d'application de la LIASI, la commission du personnel a souhaité faire un état des lieux centré sur la mission sociale de l'Hospice général en lien avec ce qu'a apporté comme questionnements métier et terrain l'application de la LIASI. Des pistes d'amélioration sont proposées pour chaque thématique développée.

Le stage d'évaluation interroge à plusieurs niveaux. Son caractère obligatoire tout d'abord rend caduque l'expertise et l'évaluation de l'assistant social qui ne peut orienter son bénéficiaire au plus près de ses besoins et nie l'histoire et les compétences accumulées par certains bénéficiaires. En outre, son accès, conditionné à l'application cumulative des critères de la check-list, est trop restrictif ne permettant pas à certaines personnes aptes à travailler d'entrer dans le dispositif leur offrant de véritables mesures de réinsertion professionnelle. Le délai relatif à la mise en place du stage, son déroulement et son évaluation puis son orientation éventuelle sur le SRP, repousse pour le bénéficiaire l'accès à des mesures que l'assistant social peut évaluer nécessaires au bout de quelques entretiens seulement. A cela s'ajoute que le contenu standardisé du stage ne correspond pas forcément à ce que la personne a besoin d'entraîner, la disqualifiant davantage. Déontologiquement, ce dispositif interroge grandement l'égalité des chances et l'équité de traitement. Il semble nécessaire de supprimer le caractère obligatoire, de même que l'application rigide de la check-list, laissant à l'assistant social en relation avec le bénéficiaire qu'il accompagne la latitude et l'expertise permettant d'évaluer la mesure nécessaire et la mieux adaptée à sa situation et à son parcours.

Selon l'évaluation produite à l'issue du stage, une commission interne de l'Hospice général oriente le bénéficiaire soit sur le SRP, soit sur le CAS. Seule l'employabilité des usagers, leur plaçabilité sur le marché de l'emploi, est évaluée, sur dossier, et ne permet pas de droit de recours, ce qui devrait être revu. En effet, orientée sur le CAS, la personne n'a alors plus accès aux mesures du marché du travail.

La multiplication des portes d'entrée et le traitement des situations de manière catégorisée entraînent une complexification du système et une perte d'efficience dans le suivi de la personne. Ce système génère de nombreux transferts de dossiers d'un service à l'autre et des aller-retours des usagers peu utiles dans leurs parcours, des pertes d'informations ou des redondances. Le projet d'insertion doit être construit par l'assistant social et le bénéficiaire dans le cadre de la relation d'aide et d'accompagnement, de manière intégrée et non morcelée. Une vision complète et globale sur la situation et le parcours de la personne est en effet la mieux à même de déterminer sa distance à l'emploi, ses compétences, ses ressources et ses besoins pour l'amener vers l'autonomie.

Les mesures offertes par le SRP sont les mêmes que celles offertes par l'OCE durant la période de chômage qu'a pu connaître le bénéficiaire. Le SRP doit alors réussir avec les mêmes outils, là où l'OCE n'a pas pu remédier à la situation de non emploi. En outre, la mise en place de l'accès au SRP est extrêmement longue. Le dispositif tel que conçu par la loi engendre un délai de 6 mois entre la demande de la personne et l'accès au stage. Ces 6 mois se révèlent précieux dans le parcours de la personne sans emploi. Il est par conséquent urgent de revoir le dispositif et de l'alléger. L'assistant social devrait pouvoir avoir accès aux mesures du marché du travail et assurer le suivi unique et continu du dossier en s'appuyant sur les ressources d'un conseiller en insertion. Ainsi, le bénéficiaire serait accompagné d'un unique interlocuteur connaissant l'ensemble de sa situation, tant sociale que professionnelle, s'octroyant l'expertise d'un collègue spécialisé quand c'est nécessaire, assurant une cohérence et une continuité dans le parcours de l'usager.

Un réel travail autour de la diversité et de l'accès à des mesures répondant aux besoins des usagers des CAS doit également être effectué (TRT , IPT ; Réalise, etc.) afin d'offrir à ces derniers des réponses davantage sur mesure et correspondant au mieux à chacun de leur profil. A l'heure actuelle, les ADR sont les mesures principales pour les usagers de l'aide sociale, si ces mesures peuvent apporter à la personne un réentraînement au travail, un sentiment d'utilité, une expérience à valoriser, une occupation permettant de maintenir du lien social par exemple, il n'en reste pas moins, que de nombreux points négatifs sont à souligner, en termes d'encadrement non spécialisé des personnes en ADR, de mise à disposition de main d'œuvre gratuite, du statut de ces

Jocelyne Haller 07.03.17

personnes au milieu d'autres personnes en activités (EDS, employés, etc.), de l'utilisation de cette main d'œuvre de manière massive dans de nombreux services de l'Etat ou institutions subventionnées (OCPM, OP, HG, EMS, etc.). Les ADR devraient pour être de véritables mesures transitoires vers l'insertion professionnelle, bénéficier d'un encadrement professionnel qualifié et reconnu, d'une rémunération lorsque la personne est dans un processus de retrouver un emploi. Elles devraient permettre une expérience formative, qualifiante et amenant à la validation des acquis.

Les ARE ou les EDS représentent souvent une possibilité de sortir de l'aide sociale. Cependant, les EDS sont très peu rémunérés, voire sous-payés et peu accessibles aux usagers du SRP et de l'aide sociale. En ce qui concerne les ARE, la difficulté pour les bénéficiaires réside dans le fait de trouver un employeur prêt à les engager. Ainsi, peu d'entre eux en bénéficient concrètement.

Le transfert des bénéficiaires dans les CAS lorsque le plan de réinsertion n'a pas apporté le résultat escompté interroge grandement.

Il est souhaité que davantage de ponts avec les milieux économiques, l'économie sociale et solidaire, le monde du travail public et privé soient établis afin d'offrir de réelles possibilités de formation et de réinsertion professionnelle avec des rémunérations équitables et dignes aux personnes devant avoir recours à l'aide sociale. Enfin, il est observé que, l'Hospice général a connu en 5 ans, une hausse de 60% des demandes, de nouvelles responsabilités d'insertion professionnelle des chômeurs en fin de droits suite à la mise en place de le LIASI, un report de charges des autres services étatiques, ceci sans aucun moyen supplémentaire alloué par l'Etat. Dans ces circonstances, les assistants sociaux doivent faire face à une augmentation de la charge de travail dans un contexte et un dispositif complexifié et fragmenté, mettant à mal le suivi social recherché et nécessaire.

Jocelyne Haller 07.05.21

Introduction

Rappel du contexte et des principaux changements

Pour rappel au besoin, la LIASI a amené la suppression du revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) dont les dispositions transitoires réservées aux bénéficiaires du dispositif se terminent d'ici quelques mois. Ainsi, dès le 1er février 2015, les usagers du RMCAS intégreront le régime LIASI. Un certain nombre d'entre eux sortiront du système d'aide sociale, les barèmes d'entrée de la LIASI étant inférieurs à ceux du RMCAS. Il est difficile de savoir toutefois combien seront concernés.

En outre, la LIASI a placé les mesures cantonales d'insertion pour les chômeurs en fin de droits dans le champ de compétence de l'aide sociale Cette modification a eu pour conséquence d'en limiter l'accès uniquement aux personnes qui remplissaient les conditions d'entrée à l'aide sociale. Corollairement, tous les autres chômeurs en fin de droits en ont été privés.

Parmi les autres principaux changements, la LIASI – résultante de modifications de la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI)- a amené l'introduction d'un stage d'évaluation obligatoire pour les bénéficiaires en tant que première étape dans le dispositif, l'octroi de mesures d'insertion accordées au terme de ce stage exclusivement et une orientation des usagers à l'issue de ce dernier sur le service de réinsertion professionnel (SRP) de l'HG ou sur les centres d'action sociale (CAS). Le règlement d'exécution de la LIASI (RIASI) a introduit une fin de processus SRP lorsque notamment le plan de réinsertion ne produit pas les effets escomptés.

Quelles étaient nos craintes ?

En tant que CP, nous n'étions pas favorables l'entrée en vigueur de la LIASI[1], Nous avions salué le fait que l'insertion professionnelle soit inscrite dans les objectifs de ce projet de loi. Nous pensions en effet que cette finalité devait et doit être poursuivie pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui le peuvent, malgré le resserrement actuel du marché du travail. Nous estimions toutefois qu'il n'était pas pertinent d'entretenir une confusion entre la problématique du chômage de longue durée et la politique sociale. Aussi, nous n'étions pas en faveur du transfert de compétences qu'induisait la LIASI en attribuant la mission de l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée, tâche de l'OCE, à l'HG. De surcroît, toutes les autres principales modifications apportées par la LIASI engendraient à notre sens, un lot de problématiques, de préoccupations professionnelles et déontologiques, ainsi que d'inefficacités diverses, au point que nous ne pouvions, professionnellement, souscrire à cette loi. Nous soutenions largement la prise de position « métier » d'Avenirsocial, association faîtière des professionnels de l'action sociale[2].

Succinctement résumé, nous ne pouvions adhérer au principe d'un stage d'évaluation obligatoire et systématique. Nous craignions qu'il ne constitue une centrale de tri des usagers, visant à les répertorier soit comme « employables », soit comme « non-employables », reléguant ces derniers à l'aide sociale. Nous déplorions le manque de réels moyens d'insertion et, surtout, le fait que les mesures d'insertion ne soient octroyées uniquement qu'à l'issue du stage d'évaluation et par conséquent aux seules personnes décrétées « employables ». Nous nous opposions à la dénaturation du travail social engendré par le dispositif prévu. Finalement, nous considérions l'ensemble du dispositif comme un système d'aide sociale à 2 vitesses.

Jocelyne Haller 07.05.17

1 cf rapport d'audition de la CP à la Commission des affaires sociales, juin 2010
2 cf prises de position d'Avenirsocial section Genève : http://www.avenirsocial.ch/fr/f42001137.html

1. Le stage d'évaluation

1.1. L'accès au stage : premier tri, entre obligation et sélection élitiste

La loi stipule qu'un stage est prescrit obligatoirement pour toute personne venant d'épuiser ses indemnités chômage et pour tout bénéficiaire de l'aide sociale (art. 42B al. 3, 4, 5). Il constitue la première étape dans le dispositif LIASI après « l'inscription à l'aide sociale ».

Paradoxalement toutefois, ce stage est à la fois obligatoire pour les usagers, mais réservé aux seules personnes remplissant des critères établis. En conformité avec le RIASI, l'HG doit « vérifier que le bénéficiaire dispose de la pleine disponibilité nécessaire pour pouvoir participer au stage de manière efficace » (art. 23 d, al. 1). Ainsi, en regard probablement de l'engorgement du système et/ou de velléités de résultats positifs, des critères de sélection internes ont été établis. Ceux-ci sont au nombre de 12: « pas de problèmes de gardes, ne pas être au bénéfice d'indemnités du chômage, pas de problématiques de dépendances, pas de problématiques de santé/handicap, être âgé de moins de 55 ans, ne pas avoir un niveau de français inférieur à A1, ne pas être en formation, ne pas travailler à plus de 50%, disposer d'une capacité de travail de 50% au minimum, ne pas avoir un statut d'indépendant, ne pas avoir un CASI « inapplicable », ne pas être en attente d'un engagement ». Depuis le printemps 2014, le critère de niveau de formation, qui avait été introduit en 2013 avec le critère de langue, a été supprimé, conduisant à une 3ème version de la « Check list » depuis l'introduction de la LIASI. Ainsi, auparavant, si le demandeur de prestations d'aide sociale ne disposait pas au minimum d'une formation niveau « AFP », il ne pouvait prétendre au stage obligatoire. Sans doute, le nombre de personnes à l'aide sociale concernée par ce critère, les problèmes de flux dans le dispositif ou la mise en avant du fait que ces critères n'étaient pas légaux, ont eu raison de ce critère de sélection. En revanche, en l'état, tous les autres critères subsistent. Ainsi, même si l'usager a jusqu'alors travaillé ou suivi des mesures de manière parfaitement adéquate, il n'a pas accès au stage s'il ne remplit pas de manière cumulative tous les critères. Par exemple, si une demandeuse de prestations ne dispose pas de garde pour ses enfants, pour n'être pas en mesure de payer celle-ci ou qu'aucun sens n'existe à faire garder ses enfants alors qu'elle peut le faire elle-même, étant sans emploi, elle n'aura pas accès au stage obligatoire. Si un usager présente un problème d'alcool tout en ayant pu tenir son travail, de même, il ne sera/pourra être orienté sur le stage obligatoire.

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Le caractère obligatoire : pour nombre d'usagers, après évaluation sociale de la part de l'AS, il s'avère que le stage d'évaluation n'est pas l'outil nécessaire et/ou adéquat. En effet, souvent, le projet d'insertion se dessine d'ores et déjà à l'issue de(s)(l')entretien(s). En matière d'aide à l'employabilité, il s'agit par exemple pour le bénéficiaire de prendre un cours de français écrit, d'acquérir une expérience professionnelle manquante, d'effectuer une validation des acquis, etc. A l'inverse, pour d'autres usagers, l'évaluation opérée par l'AS montre rapidement que la personne est confrontée en l'état à des difficultés sociales qui doivent être traités prioritairement, alors même d'ailleurs peut-être qu'elle remplit peut-être tous les critères de la check-list, etc. Bien que l'insertion professionnelle ne relève pas à proprement dit du métier d'assistant social, nul n'est donc besoin de perdre du temps et des énergies en faisant passer l'usager par le stage LIASI. Par ailleurs, devoir attendre 2 mois environ pour lire des recommandations connues dès la prise en charge de l'usager, ralentit inutilement le projet d'insertion. D'autant qu'il s'agira ensuite encore d'effectuer une orientation pour la mise en œuvre de celles-ci et mettre en route la suite du processus, rallongeant d'autant plus l'accompagnement de l'usager avant la mise en œuvre de quoi que ce soit. Obliger un usager à suivre une mesure inadéquate n'a pas de sens et questionne sérieusement en termes d'efficience.

Les critères établis (check-list) : ceux-ci sont franchement éliminatoires. Il existe des personnes qui ont des problèmes de santé par exemple et qui gèrent parfaitement ceux-ci dans le cadre d'une activité professionnelle, idem en ce qui concerne les problèmes de dépendance. Des travailleurs étrangers, surtout dans des métiers manuels, sont parfaitement capables de travailler sans forcément disposer d'un niveau A1 en français, etc. Ainsi, une sélection des usagers est opérée

Jocelyne Haller 07.03.17

sur la base de critères qui n'ont aucun lien avec leur capacité de travail ou les réalités objectives de certains secteurs professionnels (exemple le domaine de la construction ou du nettoyage).

Ainsi, au travers du stage LIASI obligatoire, les usagers sont triés, catégorisés et traités par diagnostic. D'emblée, sont exclus de la réinsertion professionnelle ceux qui ne correspondent pas au profil établi, alors même qu'ils disposeraient des ressources nécessaires ou que celles-ci sont précisément à (re)mobiliser, au travers peut-être de mesures d'insertion professionnelles. L'AS du CAS, dès lors en charge de s'occuper de ceux qui sont écartés du dispositif, n'a d'autre choix alors que de « bricoler » un accompagnement avec les « moyens du bord ». A l'inverse, des usagers qui pourraient directement se rendre à la bonne « case », doivent passer par des étapes obligatoires inadaptées.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

La déontologie en travail social requière l'adhésion de l'usager. Le travail social aide la personne à recouvrir son autonomie, par une relation d'aide basée sur la confiance, prenant en compte ses difficultés et besoins. Tout comme le médecin travaille en alliance avec son patient, le travailleur social travaille en adhésion avec son usager. En effet, l''adhésion à un projet/traitement est le critère de base de sa réussite. Aussi, sauf exception, obliger un usager à suivre une mesure ne favorise ni son adhésion ni son autonomisation. Le caractère obligatoire du stage place les AS dans une posture professionnelle qui abîme d'emblée la relation d'aide, base du métier, d'autant que l'usager est sanctionné s'il n'effectue pas le stage. Au moins, ont-ils obtenu de l'institution que la lettre d'avertissement quant à ces potentielles sanctions, d'emblée remise à l'usager, soient signées de ses soins et non de leur propre main. L'arbitraire des critères établis, si l'on considère que seule la question de la capacité de travail devrait être examinée, la stigmatisation qu'engendre le fait d'être déclaré « éloigné du marché de l'emploi » et relégué à l'aide sociale, ne participent pas plus aux valeurs du travail social. Finalement, et surtout, le tri de base, désormais légalisé, qu'opère ce stage obligatoire mais réservé aux seules personnes qui remplissent ces critères rigides, n'est déontologiquement pas acceptable. Il ne permet ni l'égalité des chances ni l'équité de traitement ; il préjuge inutilement et inefficacement, à la place de la personne concernée, de son chemin de vie. Ainsi, les AS se retrouvent-ils dans une posture déontologique contraire à leur code, de même qu'à la Charte institutionnelle[3]. A eux alors de trouver individuellement une issue et/ou posture personnelle qui soit cohérente ou la moins inconfortable possible.

Quelles pistes d'améliorations ?

Le caractère obligatoire du stage d'évaluation doit être supprimé, de même que les critères de la check-list. Les AS disposent d'une expertise professionnelle. Ils effectuent l'évaluation de la situation de chaque personne présentant une demande d'aide. Ils doivent pouvoir choisir avec elle, la mesure adaptée à sa situation actuelle, son parcours, ses difficultés, ses besoins.

1.2. Le contenu des stages : sens, pertinence et efficience

Le stage d'évaluation à l'emploi est confié à des organismes sans but lucratif (LIASI, art 42F 1). Deux lieux ont la responsabilité actuellement de l'organiser: les EPI et PRO. Les stages mis en place par ces derniers, consistent principalement pour les usagers à monter et démonter des ordinateurs ou à effectuer de la mise sous pli. A noter que cette dernière constitue une sous-traitance ; les EPI sont en en effet payés par des entreprise externes pour procéder à de la mise sous pli, effectuée gratuitement par les bénéficiaires de l'aide sociale.

Si certaines améliorations ont été apportées ces derniers mois quant au contenu de ces stages, en regard des nombreuses critiques publiques, en aucun cas, ils ne consistent en une évaluation du parcours de l'usager et de son potentiel. Il ne permet pas non plus une expérience qualifiante. Il est le même pour tous. Son but principal est d'opérer un tri à l'entrée de l'aide sociale, puis entre les bénéficiaires directement employables sur le marché de l'emploi et ceux qui sont à reléguer à l'aide sociale, car étant considérés comme « éloignés du marché » de l'emploi. En effet, selon leur degré de distance à l'emploi, une commission interne à l'HG décide de l'orientation du bénéficiaire, soit sur le SRP, soit sur le CAS.

[3] cf : http://www.hospicegeneral.ch/notre-institution/presentation/charte-institutionnelle.html

Jocelyne Haller 07.03.17

De très nombreux bénéficiaires nous rapportent se sentir infantilisés par ce stage, considéré de surcroît comme dénué de sens et inutile. Les AS quant à eux « vendent » à leur usager un stage obligatoire, inutile, mais passage obligé pour un hypothétique « billet pour l'insertion ». L'orientation SPR décidée ou non par la commission constitue en effet la seule voie d'accès aux mesures d'insertion. Pour rappel, souvent, lorsque la situation est déjà accompagnée par un travailleur social, la conclusion finale à l'issue du stage est déjà connue par avance de celui-ci. Souvent aussi, les recommandations émises consistent en des lapalissades pour lesquelles aucun stage d'un mois n'est utile et/ou nécessaire. Ainsi, d'un point de vue efficience, des coûts et des énergies sont investis inutilement, au détriment de réelles mesures qui pourraient aider les bénéficiaires à sortir de l'aide sociale. Finalement, tout en n'étant pas accessible à tous les usagers, compte tenu des critères de la check-list préétablis, les usagers remplissant ceux-ci, sont quant à eux punissables s'ils ne suivent pas le stage.

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Il est difficile de mobiliser une personne à entreprendre un stage inutile, dont le but sert à la catégoriser plus qu'à lui offrir de réels moyens d'insertion, et qui finalement entre surtout dans une logique de gestion de la pauvreté : donner une chance à ceux qui sont jugés réinsérables, reléguer les autres à l'aide sociale. Pour le professionnel également, trouver du sens à cette démarche relève de la méthode Coué, d'autant qu'il connaît déjà souvent l'issue des conclusions du stage. Par ailleurs, orienter un usager dans une procédure standardisée d'insertion professionnelle, pour qu'il n'entre ensuite éventuellement pas au SRP, fait renoncer les AS d'entreprendre une telle tentative pour leurs usagers. Finalement, nombre d'encadrants de ces stages standards, ne sont pas des spécialistes de la réinsertion professionnelle. D'aucun sont des personnes en emploi de solidarités (EDS). Ainsi, à l'instar de la question de l'efficience d'un dispositif obligatoire aux critères sélectifs, celle de l'efficience de ce stage, tel que conçu, se pose.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Pour l'AS, il s'agit de trouver une posture professionnelle qui relève de la quadrature du cercle : « vendre » à l'usager (pour qu'il adhère) un stage inutile, mais obligatoire s'il remplit les critères, qui lui ouvrira peut-être ou pas, une orientation sur un service d'insertion professionnelle, lequel pourra ou pas lui octroyer des mesures pertinentes qui l'aideront ou pas à retrouver un emploi, et revenir ensuite au CAS, s'il ne remplit plus les conditions du SRP ou qu'il n'a toujours pas trouvé d'emploi au bout de 2 ans. Pour les situations que l'AS accompagne déjà et pour lequel un projet est en cours, il est alors partagé entre son devoir de ne pas faire rater à son usager une hypothétique « chance vers l'insertion professionnelle » et son doute immense à l'orienter dans un lent, lourd et incertain processus aux retombées éventuellement négatives, ou sans aucune certitude de plus-value par rapport à l'accompagnement actuel dispensé.

Quelles pistes d'améliorations ?

Toute mécanisation et standardisation de la réinsertion doit être évitée. Un stage doit être utile pour l'usager, servir son insertion professionnelle le cas échéant. Lorsque l'évaluation effectuée par l'AS amène à un besoin de stage pour l'usager, il s'agit alors d'analyser si le but de celui-ci réside dans l'évaluation de sa capacité de travail, d'effectuer un bilan de son parcours et de ses compétences pour une éventuelle réorientation, s'il s'agit d'effectuer un « réentraînement au travail » ou de tester, de manière utile et respectueuse, son aptitude à tenir effectivement un travail. Il s'agit alors que les AS puissent s'appuyer des lieux ad hoc pour accompagner l'usager dans son projet ou inscrire la mesure choisie dans le cadre de celui-ci. En effet, pour être efficace, une mesure, un stage, doivent être adaptés à la personne et sa mise en œuvre inscrite dans un projet. L'AS doit être le professionnel qui accompagne l'usager dans son projet tout au long de son parcours. Il doit pouvoir s'adjoindre, au besoin, les compétences de spécialistes, par exemple de l'insertion professionnelle. Un stage ne doit pas être un passage obligé pour accéder aux mesures d'insertion. Il ne doit être qu'une ressource parmi les autres. L'insertion étant un processus souvent non linéaire, nous rappelons que le travail social ne consiste pas à simplement attribuer une mesure à un usager, mais bien à l'accompagner vers l'autonomie au moyen d'une relation d'aide appropriée et d'un projet d'accompagnement reposant sur une démarche intégrée, alliant les aspects d'insertion professionnelle à ceux d'assainissement de la situation sociale et financière.

Image non contractuelle

1.3. L'orientation à l'issue du stage d'évaluation : deuxième tri, produire des résultats

Le RIASI prévoit qu'à l'issue du stage d'évaluation à l'emploi, l'HG interprète les observations et recommandations émises par les prestataires (art. 23A al. 3). Ainsi, une commission interne à l'HG a dû être créée ; elle décide de l'orientation ou non de l'usager sur le SRP. L'existence du SRP quant à lui est issue de la loi: La LIASI stipule que les mesures, ainsi que leur suivi, sont mises en place et coordonnées par un service de l'HG (art. 42C, al. 7).

La commission interne se base sur le rapport d'évaluation écrit effectué par les prestataires externes en charge du stage d'évaluation, ainsi que sur les journaux de résumé d'entretiens rédigés par les AS. Les usagers n'y sont pas entendus; ils n'ont pas droit de recours concernant cette décision d'orientation qui les concerne et détermine l'accès aux mesures d'insertion ou non. Selon l'interprétation effectuée, soit il est alors orienté sur le SRP, soit, si tel n'est pas le cas, il est transféré ou reste dans un CAS, ainsi que le prévoit le RIASI (art. 23A al. 3).

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Ainsi, les décisions concernant les usagers sont prises en l'absence de ceux-ci, à leur place. Osons une comparaison, dans le milieu médical, il ne pourrait venir à l'idée de personne d'orienter ou non un patient sur un traitement sans une discussion impartiale avec ce dernier. Dans le cadre de la LIASI, le dispositif « sait » si le « traitement » est à prescrire à l'usager ou non et décide de lui donner une « chance de réinsertion » ou non. Les critères de cette orientation ou non restent inconnus et semblent subjectifs. Celui de la motivation semble souvent pris en compte. Concrètement, il s'agit avant tout de prendre en charge au SRP des situations dont il est interprété qu'elles vont donner des résultats. Sous pression, il est attendu en effet de l'HG qu'il présente des résultats ! Résultats qui dans les faits ne dépendent pas de lui. Par ailleurs, repostuler pour un stage d'évaluation à l'emploi en cas d'éviction constitue une possibilité théorique loin de la réalité terrain. Le diagnostic d'éloignement du marché de l'emploi ou la relégation au CAS tend à perdurer, voir à devenir définitive, soit qu'il soit fastidieux et/ou vide de sens pour l'usager et le professionnel de repasser par les étapes obligatoires du dispositif, soit qu'un second « échec » ne veuille être tenté.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Actuellement 40 situations par mois peuvent, semble-t-il, intégrer le SRP. Ainsi, si le nombre « d'élus » potentiels s'avère supérieur à ce chiffre et/ou que des résultats quantitatifs sont attendus en matière de sorties de l'aide sociale, comment s'effectue alors le tri ? Quels critères éventuellement supplémentaires aux précédents filtres sont appliqués en sus ? Comment justifier la relégation à l'aide sociale ? Le travail social, selon sa déontologie, sert et défend l'intérêt de l'usager. Ainsi, d'un point de vue prise en charge, « traitement » de l'usager, tout comme au travers de la check-list et du stage d'évaluation obligatoire, il est préjugé du potentiel de celui-ci à s'insérer ou pas professionnellement. Seule la perspective d'un résultat positif en matière de placement sur le marché de l'emploi est prise en compte, au détriment de l'intérêt du bénéficiaire. Orienter celui-ci dans un système qui va l'évincer s'il ne présente pas le profil considéré comme susceptible de produire un résultat quantitatif, place ainsi l'AS dans une posture professionnelle difficile, en contradiction avec son code. Dans les faits, nous observons que le souci déontologique guide les décisions des membres de cette commission. Un système ne saurait toutefois reposer sur des personnes en particulier. Par ailleurs, celles-ci sont en charge de produire des résultats.

Quelles pistes d'améliorations ?

Aucune sélection ne devrait être opérée entre les usagers selon un système de tri sélectif. Un parcours d'insertion ne se dessine pas schématiquement. Par ailleurs, il ne relève pas soit du social, soit de l'insertion professionnelle comme le caricature le dispositif. Le plus souvent, seule une approche intégrée permet de prendre en compte la réalité des bénéficiaires et ainsi favoriser les meilleures réponses pour ceux-ci. L'évaluation de l'AS, la construction du projet d'insertion et l'accompagnement, amènent d'eux-mêmes les usagers à prendre le chemin qui s'impose. Ceux pour lesquels un projet d'insertion professionnel se construit doivent pouvoir avoir accès aux mesures nécessaires, dans un esprit de participation et de concertation. L'intérêt de l'usager doit

prévaloir. Toutes ses potentialités doivent être prises en compte. Un droit de recours de ce dernier doit exister quant à son orientation, du moment que celle-ci donne accès ou non à des mesures d'insertion.

2. La prise en charge des usagers

2.1. Les portes d'entrées au stage : imbroglio schématique

Les bénéficiaires peuvent entrer par 3 portes différentes : l'antenne OCE de l'HG, les CAS et Point Jeunes. En effet, lorsque des chômeurs arrivent en fin de droits, ils frappent à la porte de l'antenne OCE, laquelle les oriente sur le stage LIASI, s'ils remplissent les critères de la check-list. Si l'usager effectue une demande au CAS car n'étant pas un chômeur en fin de droits, mais connaissant le CAS ou ayant un suivi d'aide sociale en cours, la prise en charge et l'orientation est effectuée par le CAS. Les jeunes de moins de 25 ans, remplissant les critères d'accès à Point Jeunes, sont, quant à eux, adressés au stage d'évaluation par Point Jeunes.

Quelles problématiques métiers cela pose-t-il ?

Pour l'AS qui reçoit un usager, une des préoccupations majeures avant toute autre est malheureusement devenue de savoir s'il est le bon interlocuteur quant à la situation qu'il reçoit. Ce phénomène découle directement du traitement des situations par « catégories ». En effet, selon la catégorie à laquelle appartient l'usager, (chômeurs en fin de droits ou non, 18-25 ans ou non, bénéficiaire d'une rente ou non, etc.), il relève de la compétence de telle ou telle unité. Ainsi, l'analyse quant à définir qui est l'interlocuteur compétent se rajoute à celle déjà complexe de la situation de l'usager et réciproquement. Cette détermination de la compétence est dévoreuse d'énergies et engendre des va-et-vient d'usagers, si les procédures prévues sont suivies « à la lettre » par les AS. En ce qui concerne l'antenne OCE, l'identification est simple : les usagers qui s'y présentent sont des chômeurs en fin de droits. Il s'agira alors pour l'antenne de déterminer le droit à l'aide sociale ou non, si l'usager remplit ou non les critères de la check-list. Si c'est le cas, il est orienté sur un stage d'évaluation LIASI, sinon son dossier est transféré au CAS. S'il est décrété proche du marché de l'emploi à l'issue du stage, il est adressé ensuite au SRP. Si ce n'est pas le cas, il est transféré au CAS. En revanche pour les AS des CAS, la détermination de l'interlocuteur est complexe. En effet, tout type d'usager peut se présenter au CAS. Est-il alors de la compétence de l'AS du CAS de traiter la situation, relève-t-elle de l'aide sociale, doit-il l'orienter sur l'antenne OCE, l'antenne SPC, Point Jeunes, les PC familles, l'aide sociale du SPC, remplit-il les critères de la check-list, etc. ? Qu'en est-il de son conjoint, qu'en est-il de son enfant majeur ? Doit-il être intégré dans le dossier ou non, orienté sur Point Jeunes ou ailleurs ? Si le couple est en instance de séparation, mais que la procédure n'est pas achevée ou qu'aucun jugement n'est encore édité, comment orienter la famille dès lors que les interlocuteurs divergeront en fonction de la catégorie à laquelle les personnes concernées appartiennent ? Et puis, si l'usager est déjà connu du CAS, mais qu'il s'est présenté à l'antenne, ou que son conjoint s'y est présenté mais que son épouse a un dossier d'aide non financière au CAS, etc. Les cas de figure sont si nombreux dans leur diversité de typologie, qu'ils ne pourraient être tous listés. Dans tous les cas, l'analyse est fastidieuse ! Et si l'accueil du CAS ou l'AS se trompe ou que le service concerné estime qu'il ne relève pas de sa compétence pour des motifs divers et que l'usager est alors « renvoyé » au CAS, quelle cacophonie ! S'ils effectuent toutes les démarches de vérification, quel travail souvent, quelle perte d'efficience surtout ! Une évaluation de situation présente en soi le plus souvent des difficultés et des inconnues. Devoir de surcroît définir l'interlocuteur compétent et réorienter éventuellement l'usager pour des seules fins de gestion complexifie hautement et inutilement la prise en charge des usagers, alors que ces derniers, en difficulté, voire en détresse, n'attendent qu'une seule chose, une écoute, un appui, une réponse à leurs problèmes. Finalement, le traitement par catégorie d'usagers conduit à une absence totale de logique de sens de l'intervention, rendant celle-ci confuse pour les professionnels et les usagers. Quel système compliqué ! Quel labyrinthe ! Comment s'y retrouver ? Que de détours, que de temps et d'énergies perdues ! Lorsqu'un système nécessite pour les professionnels concernés un mode d'emploi, faute de savoir comment procéder, il devient urgentissime de le corriger, d'autant si en le lisant, ils n'y voyaient pas plus clair…

Soumis à consultation

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Tous les professionnels sont surchargés compte tenu de la hausse des demandes d'aide sociale de ces dernières années et de l'absence de moyens en personnel proportionnels à cette hausse. Ainsi, la tentation, légitime, de se décharger, est-elle énorme. Reporter alors la charge sur un tiers consiste en une stratégie de « survie ». Ne pas y céder, contrevenir aux procédures quand le sens de l'intervention et l'intérêt de l'usager le requiert, est exigeant et paradoxalement mal considéré.

Quelles pistes d'améliorations ?

Le traitement des situations par catégorie, type d'usagers, doit être supprimé. La fonction même du CAS veut que l'AS du CAS dispose de compétences de généraliste. Il est à même de prendre en charge tout type de population, c'est d'ailleurs son cahier des charges. Il doit pouvoir s'adjoindre, lorsque c'est nécessaire, selon la situation de l'usager, des compétences de spécialistes. L'usager, sauf exception, doit disposer d'un interlocuteur unique durant tout son processus d'accompagnement, et ceci dès le premier jour de sa demande.

2.2. Les transferts CAS-SRP/SRP-CAS, Point Jeunes-CAS-SRP/SRP-CAS, Point Jeunes-SRP/SRP-Point-Jeunes-CAS : va-et-vient des usagers et morcellement de l'intervention

Ainsi, si un bénéficiaire ayant passé par la porte de l'antenne OCE, ne remplit pas les critères de la check-list, il est pris en charge dans un premier temps par l'antenne, puis transféré au CAS. En ce qui concerne l'usager reçu par le CAS, s'il remplit les critères de la check-list, il est accompagné par le CAS, le temps de la mise en route du stage et des conclusions de celui-ci. Ensuite, selon la décision de la commission d'orientation, il est alors transféré au SRP ou « gardé » au CAS. S'il est transféré au SRP et que survienne un changement dans sa situation qui altérerait son employabilité, il est alors « renvoyé » sur le CAS. Au même titre, au bout de 2 ans, les bénéficiaires n'ayant pas retrouvé d'emploi, sont également relégués au CAS. Il en va de même pour les jeunes. Ceux-ci peuvent avoir sollicité Point Jeunes, porte d'entrée actuelle officielle pour tous les jeunes, avoir été réorientés par ce service sur le CAS car ne remplissant pas les critères d'accès à Point Jeunes, pour être ensuite orientés sur le stage, s'ils remplissent les critères de la check-list, puis être transférés ou non au SRP.

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Au problème de l'imbroglio schématique et de la définition de l'interlocuteur compétent décrit ci-dessus, engendrant d'inutiles allers-retours des usagers, se rajoute celui du changement d'interlocuteurs pour les usagers et du transfert de dossiers qu'il implique. Cet autre« va-et-vient » de bénéficiaires découle directement du dispositif, dessiné très schématiquement. Quelle que soit la porte d'entrée par lequel ils entrent dans le dispositif, ils sont confrontés à une multitude d'interlocuteurs changeants. Ceux-ci dépendent de l'étape dans laquelle les usagers se trouvent ou se trouvent être décrétés. A chaque changement de « case » survient un nouvel interlocuteur. L'intervention s'en trouve morcelée, la logique d'accompagnement coupée. Aucun professionnel n'a de vue globale de la situation de l'usager, dans le temps. Chaque professionnel effectue l'évaluation de la situation selon l'étape dont il s'occupe, le suivant reprenant le suivi en tentant de garder une ligne cohérente. Dans ce contexte, une relation d'aide est extrêmement difficile à établir. Parfois, elle ne peut même exister. L'usager sait que son interlocuteur n'est que temporaire. Aussi, il n'existe pas de sens à s'investir dans une relation. Il en va de même pour le professionnel. Une relation d'aide nécessite un temps d'apprivoisement, l'établissement d'un lien, d'un rapport de confiance ; or celui-ci se noue dans le temps, au gré d'actes concrets menés par le professionnel et l'usager qui définissent un but commun à atteindre. Le fait que différentes interlocuteurs temporaires jalonnent le parcours de l'usager entrave la relation d'aide et par conséquent les résultats escomptés. Par ailleurs, du fait du changement des interlocuteurs, nombre d'éléments sont perdus en route ou de nombreuses redondances surgissent… Lire un dossier comportant des résumés et essayer d'en reprendre le suivi n'égalera jamais l'accompagnement d'un usager du début à la fin de son processus d'accompagnement. Quant à établir une relation d'aide en bout de course, lors d'un retour au CAS par exemple, quand les usagers ont eu affaire à nombre d'interlocuteurs, ce n'est pas aisé. Finalement, pour un

Jocelyne Haller 07.03.17

professionnel, ne pas pouvoir percevoir les résultats de son action pour avoir dû transférer ses usagers, n'est pas motivant. Une relation d'aide n'est pas interchangeable.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

L'usager doit faire face à plusieurs interlocuteurs. Il doit répéter son histoire, réentendre les mêmes questions, se « remettre à nu » à chaque changement d'interlocuteurs. Cette démarche est lourde moralement ; se retrouver face à des tiers et devoir dépendre d'eux est souvent douloureux. En ce qui concerne le professionnel, lorsqu'il sait que l'usager va devoir faire face à de multiples interlocuteurs pour peut-être ensuite « revenir » au CAS, il hésite, légitimement, à l'adresser dans le dispositif. Par respect pour lui. Par ailleurs, quand il reprend une situation, il peine à poser nombres de questions, supputant qu'elles ont déjà fait l'objet de discussions et ne voulant pas être redondant autour de sujets peut-être délicats. Ou alors, il s'excuse platement de reprendre peut-être des points qui ont déjà été traités, mais qu'il a besoin de connaître pour sa bonne compréhension de la situation et assurer ainsi un accompagnement adéquat. Une telle posture professionnelle est difficile à porter.

Quelles pistes d'améliorations ?

Par respect de l'usager et afin de favoriser l'efficacité du système et la qualité de l'accompagnement du professionnel en charge du suivi, il s'agit de supprimer le maximum d'interlocuteurs, de réduire ceux-ci au strict nécessaire pour le suivi, soit un AS de référence pour l'ensemble du processus d'accompagnement. Comme énoncé déjà, celui-ci doit pouvoir s'adjoindre des compétences des spécialistes quand la situation le requière. Ainsi, l'usager n'est pas transféré de services en services, un professionnel s'occupe principalement de sa prise en charge et sollicite les appuis nécessaires. Celui-ci a la vision globale de sa situation, de son parcours et de son accompagnement. C'est simple, efficace, respectueux des usagers et du travail des professionnels !

3. Les mesures d'insertion

3.1. L'accès aux mesures : l'orientation SRP, sésame unique aux mesures et à l'emploi

Comme le veut la LIASI, le stage d'évaluation précède l'octroi de toute mesure d'insertion professionnelle (art. 42c, al. 1). Ainsi, les bénéficiaires doivent suivre le stage d'évaluation obligatoire, être décrété comme « proches du marché de l'emploi » et orienté par la commission sur le SRP, pour pouvoir bénéficier d'une mesure de réinsertion. S'ils n'ont pas accès au stage, parce que ne remplissant pas les critères de la check-list - tout en étant en parfaite capacité de travail -, ils n'accèdent pas aux mesures d'insertion. Par conséquent, une majorité d'usagers de l'aide sociale ne peuvent bénéficier des mesures d'insertions prévues par la LIASI. S'ils remplissent les critères, mais qu'ils n'ont pas été orientés sur le SRP - en passant au préalable par le stage LIASI -, pour être « occupés » par exemple à une autre mesure dispensée par le CAS (ADR par exemple), de même, ils ne peuvent bénéficier de mesures d'insertion LIASI. Jusqu'il y a peu, la mesure TRT n'était pas accessible aux usagers de l'aide sociale sans passer par le stage LIASI et l'orientation SRP. Comme nous le verrons plus bas, un « contournement » de la loi a pu être effectué.

3.2. Le type de mesures : « copié-collé » des mesures chômage, logique d'activation et brouillard épais

Les mesures à disposition des bénéficiaires, dans le cadre de la LIASI, sont le catalogue du chômage. Ainsi, le chômeur en fin de droits retrouve-t-il le même arsenal de mesures que durant son parcours chômage. Si celles-ci ne l'ont pas aidé à retrouver un emploi, puisque se retrouvant à l'aide sociale, il les retrouve à nouveau ! La logique d'activation du bénéficiaire et de résultats peut alors prendre le pas sur le sens. Peu de chiffres étant disponibles, ni analyse encore effectuée, les

Document valable 01.06.17

usagers étant transférés des CAS et plus suivis par ceux-ci, un brouillard épais voile la question de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du SRP. Combien ont retrouvé du travail de manière durable, par quel biais le cas échéant ? Les mesures proposées répondent-elles aux besoins des usagers ? Combien ont été relégués à l'aide sociale ou sont en passe de l'être au terme des 2 ans ? Quoi qu'il en soit, très concrètement, il importe de relever que les usagers du SRP sont des personnes qui ne sont pas parvenues à retrouver un emploi par elle-même et que l'ORP n'a pu aider à retourner sur le marché. Aussi, transférer cette compétence d'insertion professionnelle au SRP revient à lui confier, en le dotant des mêmes outils, une tâche dans laquelle l'OCE a déjà échoué et à lui allouer des responsabilités, pour lesquelles il n'a tout simplement pas de moyens miracles.

3.3. Les délais de mise en place : schématique « escargot »

Entre une demande déposée à l'une des 3 portes d'entrée exposées ci-dessus et le rendez-vous au SRP permettant l'accès aux mesures d'insertion, se déroule un espace-temps de 6 mois environ, bien que tous les professionnels concernés « s'activent ». En effet, le temps que l'évaluation de la situation soit effectuée, que l'orientation et l'inscription au stage soit mises en place, que le stage se déroule, que l'orientation par la commission soit décidée et que le rendez-vous au SRP soit effectif, s'écoule du temps inutilement. Ainsi, 6 mois de processus se passent, engendré par le dispositif légal conçu, avant l'octroi d'une mesure d'insertion.

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Nous avons vu plus haut la lourdeur, le non-sens, voire l'inutilité, de faire passer les bénéficiaires par le stage d'évaluation décrit, par une mesure uniforme, standardisée et systématisée. Par ailleurs, pour rappel toujours, très souvent, l'AS, en matière d'insertion professionnelle, après évaluation de la situation a esquissé avec l'usager les mesures qui pourraient être bénéfiques pour lui : cours de français, d'anglais, d'informatique, stages en entreprise afin d'acquérir une expérience, accès à TRT, etc. Les nombreuses recommandations émises à l'issue du stage sur lesquelles le SRP va ensuite s'appuyer, sont ainsi souvent connues des professionnels accompagnants les usagers. Finalement, nombre d'usagers ont soit récemment travaillé, soit travaillent à temps partiel, effectuent ou ont effectué récemment des mesures. Aussi, devoir les faire passer par ledit stage afin qu'ils puissent accéder aux mesures d'insertion représente une perte de temps et d'efficience.

Quels problèmes métier cela pose-t-il ?

Aucun professionnel ne peut trouver satisfaction à orienter une personne qu'il aide dans un long chemin qui sera peut-être une impasse, à lui « vendre » une mesure inutile, pour accéder à d'éventuelles mesures d'insertion, alors que celles-ci sont disponibles facilement. Il ne peut que se retrouver mal à l'aise dans sa posture professionnelle, tout comme le fait de ne rien à avoir à offrir mis à part un ticket de stage LIASI. Surtout, il se retrouve à devoir prendre la décision d'interrompre ou non un processus d'aide en cours, savamment et longuement construit souvent, pour un hypothétique et incertain voyage vers l'insertion professionnelle. Cette interrogation se pose principalement pour les accompagnements en cours. En effet, comme l'orientation sur le dispositif équivaut à un changement de professionnel et à un filtrage des usagers, l'AS se pose sérieusement la question de savoir si le « jeu en vaut la chandelle » pour l'usager. Cette question représente pour lui un vrai dilemme : continuer son accompagnement avec les « moyens du bord », mais en maîtrisant avec l'usager la cohérence de son parcours et en lui évitant de se perdre dans des processus standards dont il reviendra peut-être rapidement, avec la grande perte de temps et l'insatisfaction que cette orientation aura engendrée, ou arrêter la relation d'aide personnalisée en l'orientant dans le dispositif ? Finalement, la crédibilité du professionnel est également mise en jeu.

Quelles pistes d'améliorations ?

Les AS des CAS doivent avoir accès directement aux mesures MMT afin que leurs usagers puissent en bénéficier de la manière la plus simple et efficace possible. Aucune relation d'aide ne doit être arrêtée, aucun accompagnement ne doit être morcelé afin que l'usager puisse accéder à

Jocelyne Haller 07.03.17

des mesures d'insertion. En cas de doute sur le type de mesures à choisir, l'AS doit pouvoir s'appuyer sur les compétences des conseillers en insertion. Il oriente au besoin l'usager sur ces derniers pour un accompagnement complémentaire, sans transfert de dossier. L'AS reste le référent de l'usager, il assure la continuité et la cohérence du processus d'accompagnement. En ce sens, le SRP, doit devenir un service ressource et non une unité spécialisée d'accompagnement à l'insertion professionnelle prenant en charge cette problématique au détriment des autres caractéristiques de la situation des personnes.

4. Les relégués de la LIASI

4.1. L'accès aux mesures d'insertion préexistantes à la LIASI : maintien en suspens des usagers des CAS

Les bénéficiaires suivis dans les CAS qui n'ont pas accès au stage obligatoire de la LIASI, soit qu'ils ne remplissent pas les critères, soit qu'ils n'aient pas été orientés par les AS sur ce dernier pour des questions de sens, de pertinence et/ou d'efficacité, et ne sont ainsi pas orientés sur le SRP ensuite, n'ont pas accès aux mesures d'insertion prévues par la LIASI. Tout comme d'ailleurs ceux qui à l'issue du stage d'évaluation, ne sont pas « retenus » pour une orientation SRP.

Que leur reste-il ? Des activités de réinsertion (ADR) et la débrouillardise des travailleurs sociaux. En effet, outre cette impossibilité d'accès aux mesures d'insertion LIASI, l'essentiel des mesures d'insertion qui existaient auparavant pour les bénéficiaires de l'aide sociale (stage de réinsertion à Réalise, IPT, etc.) est prioritairement dévolu aux chômeurs, puis aux bénéficiaires du SRP. Très peu de places sont réservées aux usagers des CAS en effet et de très longs délais d'attente courent pour effectuer un stage par exemple. En ce qui concerne TRT, son accès jusqu'en février 2014 n'était plus ouvert aux usagers des CAS, toutes les places ayant été « réservées » pour les personnes au chômage et au SRP. Ainsi, les usagers des CAS étaient en attente systématique d'une potentielle entrée dans cette mesure dans laquelle ils ne parvenaient dans les faits pas à entrer, le système étant saturé.

4.2. Accès à des mesures: prémisses d'évolution par « contournement pertinent » de la loi

Face au constat que les AS ne disposaient plus même d'un moindre pont vers l'emploi pour les usagers des CAS compte tenu du dispositif législatif, 25 places à TRT par an ont alors été achetées par l'HG pour l'ensemble des usagers des CAS, puis 50 depuis peu, l'HG payant à TRT chacune de ces places et une éventuelle prolongation du mandat de 6 mois prévus par usager. Des critères d'entrée dans ce programme ont été fixés:

- avoir effectué auparavant des mesures (ADR ou mesure équivalente) ou
- avoir travaillé durant les derniers 12 mois, disposer d'un niveau de français B1 écrit et oral, être motivé par la reprise d'un emploi et par la mesure TRT,
- être proche du marché de l'emploi,
- être immédiatement disponible pour un emploi et pour le suivi TRT,
- ne pas avoir besoin de formation ni de réorientation,
- ne pas bénéficier d'indemnités chômage.

Récemment, des financements supplémentaires ont été alloués à l'HG pour payer des formations aux usagers (cf point 7. plus bas). Celles-ci sont accessibles également aux usagers des CAS. Finalement, des programmes d'ADR qualifiantes conçus par l'HG, sont en gestation, ou en passe d'aboutissement, avec un pont prévu vers l'emploi.

Jocelyne Haller 07.03.17

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Les usagers de l'aide sociale présente des parcours et profils très différents. Certains retrouveront le marché de l'emploi, d'autres pas, sans doute. Donner à chacun d'entre eux une chance d'insertion, est un minimum de justice sociale, un devoir de la société, un investissement nécessaire. Maintenir le lien social avec ceux qui momentanément ou durablement sont exclus, restaurer celui-ci, le nourrir d'intégration, constitue également un enjeu de société. Ne pas disposer de mesures MTT pour les bénéficiaires des CAS constitue une sérieuse lacune et une injustice. Par ailleurs, nombre d'usagers ont besoin de mesures transitoires vers l'emploi professionnalisées qui ne sont donc pas de l'ordre de cours. Dans cette perspective, outre les mesures MMT, les AS ont besoin de disposer d'une palette d'outils divers et différenciés. En effet, effectuer de l'insertion sans les outils ad hoc est voué à l'échec.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Servir à l'usager « relégué » à l'aide sociale, « les moyens du bord » ou les « restes » cédés à l'aide sociale, revient à les considérer comme valant moins que les autres bénéficiaires. Outre qu'un tel système d'aide sociale à 2 vitesses est méprisant pour les usagers concernés, il repose sur l'idée totalement erronée qu'il peut être jugé si un bénéficiaire est réinsérable ou non. Or, il ne peut, et ne doit, jamais être préjugé des capacités d'une personne à remonter ou non la pente. Miser sur les soi-disant « moins abîmés » ou les « plus méritants », par filtrage des personnes ne répondant pas schématiquement au profil du « bon usager », ne fait pas partie du référentiel métier. En ce qui concerne l'accès aux « restes », le nombre de places disponibles est inférieur à la demande et au besoin. L'accès à une mesure pour un usager relève parfois d'un mélange de ténacité et de connaissance du système de l'AS en charge du suivi, de sa capacité à insister auprès de ses interlocuteurs. Ainsi, le professionnel qui n'aura pas pu franchir les barrières pourra-t-il être considéré comme « n'ayant pas su faire ». Adopter la tactique du jeu des chaises musicales, pousser les uns au détriment des autres, ne fait pas plus partie du référentiel métier.

Quelles pistes d'améliorations ?

Les outils des travailleurs sociaux préexistants à la LIASI, doivent leur être rendus : stage à IPT, Réalise, Trajets, etc. Le nombre de places pour l'institution auprès de telles entreprises de réinsertion professionnelle doit être augmenté, de sorte que les délais d'attente soient raccourcis et que les usagers puissent y avoir accès d'une part et, au moment où ils en ont besoin d'autre part. Leurs accès doivent être facilités et rapides. En ce qui concerne plus spécifiquement TRT, les critères d'accès doivent être flexibilisés. En effet, certains usagers ne disposent pas d'un niveau de français B1 écrit et oral, mais peuvent parfaitement travailler. D'autres travaillent à temps partiel ; ainsi ils ne vont pas abandonner leur emploi pour se rendre disponible pour la mesure, d'autant qu'aucune réussite ne peut être promise en matière d'accès à un emploi. D'autres encore effectuent une ADR à 50% et ont besoin de conserver celles-ci pour entretenir leur motivation et (ré)entraînement au travail. Les 2 mesures peuvent ainsi être complémentaires pour certains usagers. Chaque situation doit bien sûr être évaluée. Toutes les mesures, y compris celles développées à l'interne par l'HG, doivent permettre à l'usager d'aboutir à un emploi lorsque l'usager est en mesure de le tenir.

4.3. Les ADR : entre maintien d'un lien social, occupation, expérience, utilité, confusion des genres, main d'œuvre gratuite, espoir et désillusion

Les ADR constituent la mesure phare pour les usagers de l'aide sociale, à défaut d'autres réelles alternatives ou de transitions vers l'emploi. Elles revêtent autant d'aspects positifs que négatifs.

Aspects positifs :

Ré-entraînement au travail : lorsque l'objectif pour un usager consiste à se ré-entraîner au travail suite à une longue rupture en la matière, le principe de l'ADR revêt tout son sens. En effet, se lever le matin, suivre un horaire, des contraintes et éprouver des relations sociales dans un cadre d'activités, reprendre confiance en soi, permet de réacquérir petit à petit les réflexes nécessaires à la reprise d'un emploi.

Jocelyne Haller 07.05.17

Sentiment d'utilité : à défaut de trouver un emploi, mener une activité bénévole, permet à priori de se sentir au moins utile, voir d'exister dans la société, si l'activité est attractive et trouve son sens dans le parcours et contexte de vie de l'usager.

Expérience : l'ADR permet également, à défaut d'un emploi, d'éviter un « trou » supplémentaire dans le CV ou d'acquérir une expérience à faire valoir dans celui-ci.

Maintien du lien social et occupation : l'ADR permet également des liens sociaux, nécessaires lorsqu'il n'y plus ou pas d'activités professionnelles et/ou familiales. Etre occupé, contribue par ailleurs souvent au maintien d'une certaine motivation.

Changements des représentations sur les usagers : les ADR se déroulant dans divers lieux (associations, institutions, état), les citoyens rencontrent et travaillent avec des bénéficiaires d'aide sociale. Ainsi, ils découvrent des êtres humains, en difficultés certes pour nombre d'entre eux, mais qui déjouent souvent les représentations toutes faites des « assistés ». Une image positive des bénéficiaires d'aide sociale peut ainsi se dégager par ce type d'activité.

Aspects négatifs :

Encadrement non professionnel : la majorité des lieux qui accueillent des bénéficiaires de l'aide sociale, ne sont pas des professionnels de la réinsertion. Pour les uns, ils sont des bénévoles, pour les autres, des employés du lieu (cuisinier, vendeur, infirmier, etc.).

Main d'œuvre gratuite : l'ADR consiste pour nombres d'usagers en une mesure d'activation, à défaut d'une réelle mesure d'insertion ou d'un emploi. Ainsi, se retrouvent en ADR, des personnes qui sont en parfaite capacité de travail. Celles-ci s'avèrent dès lors constituer une main d'œuvre-gratuite. En effet, dans de nombreux lieux, elles effectuent le même travail que les employés salariés ou remplacent le travail d'un poste manquant (ex. OCP, office des poursuites, HG, EMS, etc.).

Confusion des genres : par ailleurs, dans certains lieux, les différents statuts des personnes en activité se côtoient tout en effectuant le même travail; les uns sont cependant indemnisés par le chômage, les autres détiennent un salaire dans le cadre d'un EDS ou sont salariés, et les autres sont en ADR, au bénéfice de l'aide sociale. Les bénéficiaires d'aide sociale ne comprennent pas ces différences de statuts mais surtout de salaire. En résulte parfois des conflits difficiles à gérer, parfois graves, tant pour les lieux que pour les AS qui les accompagne. Peut alors se poser la question du réel bénéfice de l'ADR entreprise.

Espoir-désillusion : bien que les usagers soient avertis du fait qu'une ADR se termine au bout d'un an et ne débouche pas, sauf exception, sur un emploi, ils espèrent souvent être embauchés à son terme. Ils estiment s'être engagé, avoir travaillé et « mériter » d'être salarié comme tout un chacun. Si certaines ADR débouchent parfois sur un engagement, ces cas restent très rares. En découle souvent ainsi un sentiment de manque de reconnaissance du « travail » effectué.

Niveaux d'exigences/refus d'ADR : certains lieux posent des niveaux d'exigences, pour le bénévolat des usagers, qui sont relativement proches du marché de l'emploi, d'autant plus s'ils « tournent » grâce aux ADR, EDS et autres divers statuts. Ainsi, si une difficulté survient, l'ADR peut parfois s'achever unilatéralement. D'autres lieux ne souhaitent pas « engager » des personnes quelque peu abîmées, bien qu'aptes à tenir l'activité, ou pour lesquelles l'ADR revêt précisément un but d'insertion. Pour rappel, celle-ci ne se décrète pas, mais se construit, petit à petit. Ainsi, certains usagers se voient « refoulés » des ADR. Le sentiment d'échec, de rejet est alors intense pour l'usager : « même eux ne me veulent pas, je ne suis pas bon, même pour du bénévolat ». Peut alors se poser également la question du réel bénéfice de la démarche entamée.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Pour les AS, les ADR représentent un réel dilemme. Elles sont un instrument à utiliser avec prudence et « justesse » qui doit s'inscrire dans le cadre du projet de l'usager. Il s'agit d'évaluer pour chaque personne l'utilité, le but et le sens de celle-ci, peser les pour et les contre, évaluer le lieu adéquat et si ce dernier l'est pour l'usager concerné, puis prendre une décision. A qui appartient alors cette dernière ? Au professionnel, à l'usager ? Ainsi par exemple, lorsqu'il est clairement établi que celui-ci dispose d'une capacité de travail mais qu'il ne parvient pas à trouver un emploi, et qu'ainsi, il va « travailler » gratuitement, à défaut d'un emploi, mais qu'à titre

Document mis en ligne 07.08.17

individuel, cette expérience servira son CV plutôt que de ne « rien faire », lui ouvrira peut-être un réseau ou le « maintiendra en activité », mais ne débouchera pas en tant que tel sur un emploi, quelle posture professionnelle adopter ? A notre sens, à un niveau micro-individuel, en l'état de réalité des ADR, le choix d'effectuer ou non l'ADR doit être effectué par l'usager. Au niveau collectif et macro société, cette réalité ne devrait pas exister. L'ADR, si elle est reconnue comme utile, devrait être rémunérée lorsqu'elle remplit un but de réinsertion professionnelle. Les stages à Réalise sont rémunérés, de même les ateliers protégés, tout travail mérite salaire ! Au minimum, ces activités devraient également être reconnues dans le cadre d'une validation des acquis par exemple.

Par ailleurs, pratiquer de la réinsertion sans l'encadrement compétent nécessaire, relève de l'amateurisme et du « bricolage ». Aucun professionnel ne devrait se retrouver dans cette posture.

Finalement, les ADR doivent servir un but d'intégration. Lorsque celles-ci engendre l'exclusion (voir refus d'ADR susmentionné), renforce l'usager dans son sentiment d'inaptitude et de rejet par la société, le professionnel se retrouve dans une posture professionnelle qu'il n'avait pas lui-même pu imaginer. De la même manière, il ne devrait pas se retrouver dans cette posture professionnelle. A noter également que pour bon nombre d'usagers en ADR, une rémunération leur permettrait de sortir de l'aide sociale soit par un revenu suffisant selon les situations, soit par le biais des PC Famille.

Quelles pistes d'améliorations ?

Comme énoncé plus haut, une ADR reconnue comme utile, devrait être rémunérée lorsqu'elle remplit un but de réinsertion professionnelle. Elle devrait être formative, qualifiante et/ou permettre une valorisation des expériences, dans le cadre par exemple d'une validation des acquis. Dans le cadre d'une réinsertion professionnelle, elle devrait consister en une mesure transitoire qui débouche ou amène vers un emploi salarié. L'encadrement des bénéficiaires dans le cadre d'une réinsertion devrait être assuré par des professionnels de l'insertion, à l'instar d'entreprises telles que Réalise, IPT ou d'autres.

4.4. Les emplois de solidarité (EDS) : un moyen de sortir de l'aide sociale, une confusion des genres

Quelques rares EDS sont proposés aux bénéficiaires de l'aide sociale. En effet, la majorité des EDS sont attribués aux chômeurs en fin de droits, puis aux bénéficiaires du SRP. En restent ensuite quelques-uns pour les bénéficiaires de la LIASI. Concrètement, depuis 2012, SRP et CAS confondus, 107 usagers ont bénéficié d'un EDS.

Aspects positifs des EDS : ils permettent aux personnes concernées de disposer d'un salaire, dans la plupart des cas de ne pas devoir demander une aide sociale ou le plus souvent de pouvoir sortir de celle-ci. Le gain d'un point de vue humain et financier est certain.

Aspects négatifs : ils sont sous-payés. Dans les faits, compte tenu des charges loyers et d'assurance maladie, même un individu seul, sans groupe familial, peut rester dans les normes d'aide sociale. Preuve en est que pour ces cas de figure, le service EDS est expressément habilité à octroyer des prestations LIASI. Ils restent dans une impasse en matière de qualification. La pérennité d'un EDS dépend de la subvention accordée par l'état aux lieux concernés et de la capacité budgétaire de ces derniers. Ainsi, les EDS sont-ils sujets à des fluctuations. Ils doivent ainsi être considérés comme une possible étape vers l'emploi. Le passage vers celui-ci reste toutefois difficile. Initialement prévus pour les personnes qui ne retourneront pas sur le marché de l'emploi pour motifs d'âge ou de difficultés d'insertion, ils sont désormais proposés, à défaut d'un emploi sur le marché, à tout demandeur dont le profil correspond. Finalement, si le lieu dispose de subventions pour un EDS, il propose cet emploi pour l'activité à effectuer, sinon, pour une ADR. L'usager est ainsi payé ou pas, pour la même activité. L'encadrement est parfois aussi aléatoire que pour les ADR. De nombreuses dérives ont été à déplorer. Nous avons décrit plus haut le problème de la différence de statuts entre les différents usagers qui se côtoient et effectuent la même activité. Il faut relever par ailleurs que le SECO refuse de considérer les EDS - qui ont été présentés comme des emplois – en tant que véritable activité rémunérée soumise à cotisations. La question est actuellement pendante devant la chambre administrative. Il semblerait que l'Office

Jocelyne Haller 07.03.17

cantonal de la population lui-même considère les EDS comme de l'aide sociale et non comme des emplois.

4.5. Les allocations de retour en emploi (ARE) : un réel moyen de sortir de l'assistance

Celles-ci consistent en une aide à l'entreprise pour engager un demandeur d'emploi. Le salaire de ce dernier est en effet pris en charge partiellement par le chômage durant un certain temps. Cette mesure permet, le cas échéant au demandeur, de disposer d'un véritable emploi. La véritable difficulté réside à trouver un employeur qui engage un bénéficiaire d'aide sociale. En effet, il doit le trouver par lui-même. Concrètement, depuis 2012, 253 usagers ont bénéficié d'une ARE par le biais de l'OCE. Combien sont restés ensuite dans l'emploi concerné ? Peu de chiffres sont avancés.

5. Les « relégués » du SRP

Jocelyne Haller 07.03.17

5.1 Fin de parcours au SRP: troisième et dernier tri ?

Selon le règlement d'exécution de la LIASI (RIASI), le suivi de la personne par le SRP se termine ou s'interrompt, « lorsqu'elle a été réinsérée et qu'aucune autre mesure professionnelle n'est nécessaire pour accompagner sa reprise d'emploi; si sa situation personnelle a évolué de telle sorte qu'elle ne remplit plus les conditions pour la mise en œuvre d'un plan de réinsertion professionnelle; elle est alors transférée à un centre d'action sociale; si malgré une durée jugée suffisante ou adéquate, le ou les plans de réinsertion n'ont pas eu le résultat escompté; elle est alors transférée à un centre d'action sociale; si la cible professionnelle n'est plus en adéquation avec le marché du travail et que l'emploi dans un autre domaine ou une reconversion ne peuvent être envisagés; elle est alors transférée à un centre d'action sociale » (art. 23b al.4). La LIASI quant à elle ne fixe aucune échéance. Dans les faits, les usagers sont transférés dans les CAS au bout de 2 ans environ si l'usager n'a pas retrouvé d'emploi ou si en cours de route, ils présentent des difficultés dites sociales (problèmes de santé, de motivations, de « résistances »).

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Pour les premiers, se retrouver dans un CAS constitue un échec, ils sont « recalés ». L'impossibilité d'insertion professionnelle est sanctionnée par un transfert de services. Celui-ci a lieu dans la même institution. Le CAS devient ainsi un lieu de relégation et la population qui y est suivie en est globalement disqualifiée. Par ailleurs, ils peinent à comprendre la « différence d'offres » et d'accompagnement, d'autant lorsque celui-ci poursuit le même but, soit l'insertion professionnelle. Le SRP ou les CAS appliquent en effet la même loi. Comme nous l'avons vu précédemment, les moyens ne sont toutefois pas les mêmes. Pour les AS des CAS, se retrouver à accompagner dans un même but de réinsertion professionnelle, ceux que ni l'ORP ni le SRP n'ont réussi à aider, sans avoir accès aux mesures d'insertion de surcroît, relève de la gageure. Pour les seconds, soit ceux qui sont transférés en cours de route car considérés comme n'étant plus employables, le même sentiment d'échec et d'incompréhension peut se mesurer, d'autant s'ils ont été orientés initialement par l'AS du CAS.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Le risque d'abandon des usagers écartés du SRP au bout de 2 ans, est extrêmement important. En effet, bien qu'en parfaite capacité de travail, l'ORP n'a pu les aider à retrouver un emploi, le SRP non plus. Quelle « réussite » pourrait bien connaître le CAS, que pourrait-il mettre en œuvre qui ne l'aurait pas encore été ? Une ADR à la place de l'emploi qui n'a pu être recouvert ? La tentation est grande. Dans les faits, étant en parfaite capacité de travail, l'ADR ne saurait être l'outil adéquat pour ces usagers. S'agit-il alors de se résoudre à accepter un état de fait, soit accepter d'orienter des personnes qui ne trouvent pas d'emploi, sur des activités qui permettent une main d'œuvre gratuite ? S'agit-il de cautionner, de donner un statut au rejet ? De remettre en route des

formations qui n'auraient pas été entreprises en amont ? Pourquoi avoir alors relégué ces usagers au CAS ? S'agirait-il alors selon la logique du système de les réorienter sur le lieu qui vient de les écarter ? Faut-il y voir ainsi la mise en place d'une dynamique d'allées et venues, d'injonctions contradictoires au détriment d'un processus de construction de l'autonomisation par l'insertion socioprofessionnelle ?

Quelles pistes d'améliorations ?

Comme nous l'avons déjà exposé précédemment, l'appui d'un conseiller en insertion devrait pouvoir être sollicité par l'AS en charge de l'accompagnement continu de l'usager, si la situation le requiert et lorsque l'usager est en conditions d'insertion professionnelle, sans transfert de service. Sauf exception, cet appui du conseiller en insertion, complémentaire au suivi mis en place par l'AS, devrait durer aussi longtemps que l'usager n'a pas retrouvé d'emploi, quitte, au besoin, à connaître des moments de suspensions. Par ailleurs, comme évoqué plus haut, les AS devraient pouvoir disposer d'un accès direct aux MMT, d'autant plus s'ils doivent désormais continuer l'accompagnement arrêté par les interlocuteurs qui se situent en amont du CAS.

6. Les oubliés de la LIASI

6.1. La suppression du RMCAS : l'exclusion de nombreux bénéficiaires d'aide sociale

La LIASI a amené la suppression du RMCAS, l'accès au stage obligatoire et aux mesures de réinsertion aux seuls bénéficiaires de l'aide sociale, de surcroît remplissant les critères de la check-list. Ainsi, concrètement de nombreux chômeurs en fin de droits qui entraient auparavant dans les barèmes du RMCAS, car plus élevés que ceux de l'aide sociale, n'ont plus droit à l'aide sociale. Ceux-ci sont donc exclus du système d'aide sociale et financière, ainsi que de celui de réinsertion : ils n'apparaissent plus dans aucune statistique.

6.2. Les demandeurs d'emploi sans droit à l'aide sociale : une frange de population abandonnée à elle-même

De même, tous les demandeurs d'emploi n'ayant pas droit à l'aide sociale (concubins ayant des revenus quelque peu au-dessus des directives d'assistance, salaires légèrement au-dessus des directives d'assistance, conjoints au bénéfice d'une rente AI et de SPC, etc.), ne peuvent bénéficier de mesures de réinsertion. Cette frange de la population, de manière identique, ne figure plus dans aucune statistique et ne bénéficie d'aucune aide à la réinsertion.

Quelles problématiques métier cela pose-t-il ?

Aucune mesure ne peut être proposée aux personnes qui ont à l'HG un suivi social mais n'ont pas droit aux prestations d'aide financière de l'aide sociale, à l'exception de celles qui ont droit à des PC familles. Souvent très proches des normes d'aide sociale, elles ont autant besoin d'insertion et d'aide que les bénéficiaires de prestations. En ce qui concerne toutes les personnes qui ne sollicitent aucun service, le risque de glissement dans la précarité puis la pauvreté est énorme pour nombre de personnes.

Quelles pistes d'améliorations ? :

Au titre de la prévention, des mesures d'insertion devraient pouvoir être attribuées à tout demandeur.

Journal officiel 03.17

7. Insertion professionnelle

7.1. Qualification et formation : les grands absents de la LIASI

La LIASI prévoit des mesures d'insertion sous forme de formation qualifiante et certifiante, une validation des acquis et de l'expérience, (art. 42c, al. 3 b, c, d). Pour les personnes de moins de 30 ans, une attention particulière est portée à la possibilité d'une formation professionnelle qualifiante et certifiante (art. 42c, al. 4).

Dans les faits, ces différentes mesures nommées dans la loi, font cruellement défaut sur le terrain. Tout particulièrement la formation qualifiante et certifiante qui n'a pas existé durant ces 2 ans et demi d'application, qu'il s'agisse des jeunes ou des moins jeunes. En ce qui concerne la validation des acquis et de l'expérience, aucune « nouveauté » autre que la validation des acquis prévue par l'Office de la formation professionnelle (OFPC) n'est apparue. Elle est une démarche à entreprendre dans ce cadre-là selon les critères prévus.

Tout récemment, et nous ne pouvons que saluer cette « nouveauté », le RIASI a prévu une formation de base de courte durée pour les bénéficiaires d'aide sociale. Ainsi, les frais d'une formation de base d'une durée maximum de 12 mois peuvent être pris en charge à titre unique et à concurrence de 10 000 F par personne. La personne doit être dépourvue de toute formation. La mesure est également ouverte aux personnes n'ayant pas fait de stage d'évaluation qui ne sont pas suivies par le SRP. Nous accueillons bien sûr positivement cette ouverture. Nous relevons toutefois que la loi ne la permet toutefois pas, puisque selon cette dernière tous les usagers pour bénéficier d'une mesure d'insertion, doivent préalablement passer par un stage d'évaluation obligatoire et être orienté sur le SRP. Ainsi, en contradiction avec la loi, le RIASI, de manière louable, corrige dans la pratique une disposition légale dénuée de sens.

Comme nous l'avons évoqué plus haut également, des tentatives de programmes d'ADR qualifiantes conçus par l'HG, sont en gestation, ou en passe d'aboutissement, avec un pont vers l'emploi. Ces mesures, bienvenues bien que modestes, sont « savamment bricolées » par l'HG avec les moyens –extrêmement limités- dont il dispose.

Toutefois, aucun pont privilégié avec des places d'apprentissage ou d'AFP n'existe. Or, la qualification obtenue au travers d'un CFC ou d'une AFP au minimum reste la formation demandée la plupart du temps par les employeurs

7.2. Lien avec le monde du travail: un grand pont à construire

La LIASI stipule également que des stages en entreprises et un placement sur le marché ordinaire du travail font partie des mesures d'insertion. Celles-ci sont développées essentiellement par TRT, surtout pour le placement sur le marché ordinaire. Cette association travaille avec des moyens limités et des exigences de résultats, le marché de l'emploi est de plus en plus exigeant et très sélectif d'autant plus pour les personnes non qualifiées. Lorsque plus de 50% des bénéficiaires de l'aide sociale à Genève sont sans formation achevée, il est aisé de comprendre qu'ils ne parviendront dans ce contexte que difficilement à trouver un emploi par eux-mêmes. Par ailleurs, comme nous l'avons vu précédemment, TRT, jusqu'il y a peu, était réservé exclusivement aux usagers du SRP et n'étaient pas accessibles aux bénéficiaires des CAS. Par contournement judicieux et bienvenu de la loi (pour rappel la LIASI ne prévoit malheureusement l'accès à des mesures qu'aux bénéficiaires SRP), 50 places par an sont désormais ouvertes par le biais d'une convention particulière, des critères élevés pour entrer dans le programme ont été posés. Il faut relever que les prestations de TRT sont payantes. C'est donc l'HG, en déficit régulier pour couvrir les prestations financières aux usagers, qui achète ses places à TRT pour ses bénéficiaires. Enfin, de la même manière que les mesures d'insertion, les stages en entreprises prévus par les MMT ne sont pas ouverts aux usagers des CAS. En l'état, il n'existe pas d'autres liens avec le marché de l'emploi qui soient accessibles aux bénéficiaires d'aide sociale. Le SRP a accès, semble-t-il, dans une certaine mesure, à Interface entreprises de l'OCE.

Jocelyne Haller 07.03.17

Dans le contexte économique actuel, l'absence de qualifications, et parfois d'expérience, est un des problèmes majeurs des usagers de l'aide sociale. Toutefois, il est important de relever que tous ne peuvent effectuer une formation. En effet, beaucoup sont des travailleurs et travailleuses manuel(le)s, d'autres disposent de peu de scolarisation et/ou ne sont pas en capacité d'effectuer une formation. D'autres encore sont dans des situations personnelles, familiales qui ne leur permettent pas de mettre leurs énergies dans une telle démarche. Ainsi, ces usagers-là ont-ils encore plus besoin de liens directs avec le monde du travail.

Quelles problématiques pratiques cela pose-t-il ?

Le marché du travail demande aujourd'hui une qualification plus élevée que n'en sont dotés nombre de bénéficiaires d'aide sociale, même pour des emplois qui ne le nécessitent pas forcément. Malgré les efforts de formation prévus pour les usagers, nombre d'entre eux resteront sans formation pour les raisons non-exhaustives évoquées ci-dessus. Ils n'en sont pas moins pour autant une force de travail qui dispose des compétences requises pour des emplois qui ne requièrent pas forcément une haute qualification. D'autres usagers encore, malgré peut-être un bout de qualification resteront sans expérience professionnelle. Finalement, les usagers en capacité de travail réclament un emploi et non des mesures d'insertion. Beaucoup d'entre elles, leur paraissent parfaitement inutiles. Parfois, souvent, ils en ont déjà effectué un certain nombre, sans succès. Ils relèvent qu'elles leur sont souvent proposées à défaut d'un emploi. Leur déception, colère et parfois refus de participer à une peut-être énième mesure doit être pris en compte. Aucune d'entre elles ne remplace jamais un emploi. A l'inverse toutefois, comme nous l'avons vu plus haut, des mesures peut-être adéquates ne leur sont pas accessibles. Cependant, c'est bien l'accès direct à l'emploi qui fait défaut à tous ces bénéficiaires. Celui-ci, en l'état de la conjoncture et de la législation ainsi que de la réalité de leur situation, leur sera sans doute à jamais barré sans un gros « coup de pouce » pour entrer dans les entreprises.

Quels problèmes déontologiques cela pose-t-il ?

Nous l'avons vu plus haut, nombreux ceux sont les usagers qui effectuent des ADR, à défaut d'un emploi, constituant ainsi une main d'œuvre gratuite. Des mesures diverses dites d'activation leur sont prodiguées, alors même qu'ils travaillent objectivement.

Quelles pistes d'améliorations ?

Si l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée devait rester une tâche de l'HG, un travail de réseau avec les entreprises doit être effectué à grande échelle, précédé d'un travail de communication sur les représentations à l'égard des usagers de l'aide sociale. Communiquer, sous forme de campagne positive, sur les bénéfices individuels et collectifs d'engager un bénéficiaire d'aide sociale permettrait peut-être de « réveiller » les consciences : « engager un bénéficiaire de l'aide sociale, c'est redonner du sens à une vie », « engager un bénéficiaire de l'aide sociale, c'est être solidaire », etc. Peut-être vaudrait-il la peine aussi d'organiser des journées de recrutements employeurs-bénéficiaires d'aide sociale qui proposent des stages d'essais pour un emploi ou un apprentissage. A l'instar des liens privilégiés récemment développés à l'interne entre l'HG et une entreprise en particulier, toute action permettant le lien direct avec des employeurs devrait être mise en œuvre ! Comme le pratiquent TRT ou certains dispositifs communaux, toute entreprise engageant un bénéficiaire pour un stage d'essai ou un emploi devrait bénéficier de l'appui d'un professionnel assurant le suivi de ce dernier.

8. Charge de travail et moyens institutionnels pour mettre en œuvre le « i » de la L(I)ASI

Postes de travail : néant

L'HG a connu ces 5 dernières années une hausse de 60% des demandes, de 100% sur les 10 ans passés. Un « i » a été attribué à la LASI en 2012. Alors que ce n'est pas son métier, l'HG s'est vu attribuer la responsabilité d'insérer professionnellement tous les demandeurs d'aide sociale, soit les chômeurs en fin de droits de longue durée ayant droit à l'aide sociale, les demandeurs d'emploi sans droits de chômage ayant droit à l'aide sociale, les personnes en difficultés sociales,

Jocelyne Haller 07.03.17

etc., autrement dit toutes les personnes ayant droit à l'aide sociale mais n'ayant pu se réinsérer d'elle-même sur le marché de l'emploi ou n'ayant pu trouver un emploi par le biais de l'ORP. De quels moyens supplémentaires, l'HG a-t-il été doté pour mettre en œuvre cette LIASI ? Aucun. Le personnel absorbe mois après mois, une charge de travail supplémentaire en augmentant les cadences et en sabrant malheureusement petit à petit dans l'accompagnement des bénéficiaires d'aide sociale qu'ils doivent néanmoins désormais réinsérer professionnellement, dans le cadre du dispositif légal largement décrit au travers de ce bulletin. Des postes transitoires d'auxiliaires ont été financés par la « réserve » de l'HG, soit le solde du mandat de prestations, principalement grâce aux recettes immobilières. Le financement de ces postes est désormais à son terme : dès 2015, l'HG présente un déficit de fonctionnement.

Moyens de réinsertion professionnels, accès à l'emploi : proches du néant

Nous l'avons largement exposé dans ce bulletin, l'insertion professionnelle reste une grande annonce de la LIASI. L'HG reste dépourvu de moyens réels de la mettre en œuvre. Lorsque le marché échoue a intégrer ses propres travailleurs, que ceux-ci ne parviennent pas à y accéder par eux-mêmes, que l'ORP n'est pas arrivée à « placer » ses chômeurs, attribuer cette mission aux professionnels de l'action sociale, sans les doter de surcroît des moyens nécessaires, en développant un système tel que décrit ci-dessus, reste un regrettable et inopportun transfert de compétences et de responsabilités de l'OCE sur l'HG, ainsi qu'une confusion de métiers. En effet, la mission de l'Hospice Général consiste à prévenir l'exclusion sociale et aider les personnes qui en souffrent à se réinsérer dans un environnement social et professionnel. Son métier n'est pas de trouver des « solutions » pour les chômeurs de longue durée que l'ORP, en amont de l'aide sociale, n'a pu aider à trouver un emploi. Le métier de l'assistant social consiste, dans son domaine de compétences, à savoir le champ social de la problématique de la personne, d'accompagner celle-ci dans ses démarches, vers l'autonomie. L'AS, n'est qu'un des acteurs parmi d'autres du processus d'insertion, il n'est pas un conseiller en emploi. Par ailleurs, ce transfert de responsabilités place les professionnels de l'action sociale dans une posture intenable: devoir produire des résultats positifs en terme de sorties du dispositif, là où le reste de la société a échoué. Alors même que la précarité gagne une part croissante de la population et que le nombre de demandeurs d'emplois locaux ne cessent d'augmenter, nombre d'entre eux ne figurant d'ailleurs même plus dans les statistiques tant ils n'ont plus droit à rien, sinon à se débrouiller seuls. Faire toujours plus avec moins, en coûtant le moins possible. A l'impossible nul ne peut…

9. Perspectives et devenir des bénéficiaires SRP et LIASI

Nous avons largement dépeint le présent des bénéficiaires d'aide sociale dans le système LIASI, la réalité quotidienne des professionnels en charge des les accompagner ainsi que les contraintes auxquels l'institution se trouve confrontée. Ainsi, les craintes que nous émettions lors de travaux préparatoires de la LIASI se vérifient malheureusement concrètement dans son application au quotidien. L'ensemble du dispositif doit être impérativement repensé. L'institution peut s'échiner à le mettre en œuvre le mieux possible, elle ne peut résoudre toutefois les dysfonctionnements qui résultent directement de la loi elle-même, de l'augmentation du nombre de demandes d'aide sociale, du contexte économique, du resserrement des assurances sociales et de la pression mise sur elle pour produire des résultats.

En ce qui concerne le dispositif LIASI, nous concluons donc :

- à la suppression du caractère obligatoire du stage
- à la suppression du stage LIASI dans sa conception actuelle
- à la suppression de tout critère rigide empêchant les usagers d'accéder à des mesures
- à l'accès aux mesures d'insertion pour tous les bénéficiaires d'aide sociale selon l'évaluation de l'AS, appuyé au besoin du conseiller en insertion

Jocelyne Haller 07.03.17

- à la transformation du SRP en service d'intervention complémentaire à l'accompagnement dispensé par les AS
- au développement de places consistant en de réels stages de réinsertion, d'évaluation et/ou de réentraînement au travail
- à la suppression de la multiplicité des interlocuteurs au profit d'un référent unique qui accompagne l'usager dans son parcours, en s'appuyant au besoin des compétences de spécialistes
- à l'instauration d'une porte d'entrée unique pour les usagers
- au développement de mesures formatives et qualifiantes pour les usagers
- à la rétribution des ADR, au développement des ARE et d'EDS qualifiants et rémunérés selon les conventions collectives
- au développement de ponts divers avec le marché de l'emploi si l'insertion professionnelle des chômeurs de longue durée et des demandeurs d'emploi au bénéfice de l'aide sociale devait rester une tâche de l'HG

Pour ce qui est de la situation sociale et économique actuelle, aucune « solution collective» ne saurait bien sûr surgir et être attendue de l'aide sociale, d'autant le peu de moyens qui lui est alloué. Des issues individuelles peuvent émarger de l'aide sociale, chacune d'entre elles doit être recherchées. En effet, chaque « sortie » individuelle de l'aide sociale s'avère en être une en moins dans le système, rendant surtout à l'individu son autonomie, sa liberté, sa dignité. Chacun des professionnels de l'institution y met en tout cas toutes ses énergies. Toutefois, les réelles éventuelles perspectives collectives sont contenues dans la société elle-même, et devront s'extraire de celle-ci. Il doit en être appelé à la responsabilité sociale de tous les acteurs, à l'élaboration de politiques publiques offrant de réelles solutions en matière d'emploi à ses concitoyens.

En attendant, la traduction législative des pistes d'améliorations énoncées dans le présent bulletin, permettrait, au quotidien, sur le front, de tenter de mener un travail d'accompagnement respectueux des usagers, le plus sensé et efficace possible.

Jocelyne Haller 07.12.17

Toute utilisation ou reproduction du contenu des bulletins de la Commission du personnel est autorisée moyennant une mention explicite de sa source. Contact : A. Vifian, 18, rue du Gand-Bay, 1220 Avanchets / F. Léchenne, 12, Glacis-de-Rive, 1201 Genève

ANNEXE 6

Secrétariat du Grand Conseil **IUE 1336-A**

Date de dépôt : 8 mars 2012

Réponse du Conseil d'Etat

à l'interpellation urgente écrite de Mme Anne Emery-Torracinta : Règlement d'application de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle : des oublis surprenants... (question 1)

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 24 février 2012, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

Le 11 février 2011, par 71 voix pour, 18 non et 6 abstentions, le Grand Conseil acceptait le PL 10599 concernant la LIASI (loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle) dont l'une des conséquences était la suppression du Revenu minimum cantonal d'aide sociale – le RMCAS – destiné aux chômeurs en fin de droit. Suite à l'aboutissement d'un référendum lancé contre cette loi, une votation populaire a eu lieu le 27 novembre dernier et par 54,8% de oui, les citoyennes et citoyens du canton ont alors approuvé la nouvelle LIASI.

Tant lors des débats parlementaires qu'au moment de la votation populaire, les arguments des partisans comme des adversaires de la loi ont été divers et variés.

Parmi ceux-ci, ***la question financière*** *a souvent été évoquée sans que les uns et les autres ne puissent se mettre d'accord sur le fait que la nouvelle loi allait – ou non – prétériter financièrement ses bénéficiaires. En effet, les prestations financières versées au titre du RMCAS étaient, généralement, plus élevées que celles versées au titre de l'aide sociale. Par conséquent, pour les opposants, la loi allait signifier une péjoration financière; pour ses partisans, par contre, ce ne devait pas être le cas, notamment grâce à certains articles adoptés en commission afin de pallier les différences entre les deux systèmes.*

De fait, il faut rappeler qu'avant l'adoption de la LIASI, ***le calcul du revenu déterminant pris en compte en vue de l'obtention de prestations***

financières n'était pas le même pour les bénéficiaires du RMCAS et ceux de l'aide sociale[1]*. Ainsi,* ***des différences existaient en faveur du RMCAS*** *en ce qui concernait, notamment,* ***la « fortune »*** *acceptée,* ***les pensions alimentaires***, ***le loyer*** *pris en compte ou encore* ***la franchise admise en cas de revenu*** *provenant de l'exercice d'une activité lucrative.*

Concernant le ***loyer****, les différences étaient les suivantes :*

	LASI	***RMCAS***
1 personne	*jusqu'à 1100 F*	*jusqu'à 1300 F*
2 personnes	*1300 F*	*1600 F*
Plus de 2 personnes	*1600 F de 3 à 5 pers. (éventuellement plus au-delà de 5 pers.)*	*1600 F*

Si la question des pensions alimentaires a été réglée par l'adoption d'un amendement lors du débat en séance plénière, celle des loyers et de la franchise sur le revenu avait été discutée déjà lors des travaux de commission*.* ***Le rapport de majorité*** *est, d'ailleurs, tout à fait explicite à ce propos*[2] *:*

« La représentante socialiste rappelle qu'indépendamment de l'aspect quantitatif des prestations financières elles-mêmes, il existe des différences qualitatives sur les calculs opérés entre le RMCAS et l'AS dans trois domaines :

- *loyer maximum pris en compte, pour une personne seule : CHF 1'300 RMCAS, 1'100 AS;*
- *franchise sur le revenu : CHF 500 RMCAS, 300 AS (500 si activité à 90% au moins). Par rapport au goût de l'effort, aux incitations au travail préconisées par le SECO, l'idée serait de s'aligner et de ne pas diminuer d'autant le revenu de toute personne qui fait l'effort de travailler;*
- *fortune prise en compte : différence relativement faible entre RMCAS et AS.*

[1] C'est d'ailleurs bien pour cette raison que la commission des affaires sociales avait accepté dans les dispositions transitoires le principe selon lequel les personnes bénéficiaires du RMCAS basculant dans le nouveau système verraient leurs prestations financières maintenues pendant 3 ans si nécessaire.

[2] Voir tous les détails du débat dans le rapport de majorité, pages 121-122 : http://www.ge.ch/grandconseil/data/texte/PL10599A.pdf

Telles sont les raisons de proposer cet amendement. Quant à la formulation de la lettre a), elle est reprise de la LASI. »

***Il faut d'ailleurs savoir que le chef du département avait soutenu cette vision des choses en commission** :*

« M. Longchamp précise qu'il n'entendait pas que cette loi se traduise par une péjoration de la situation des intéressés, d'où les amendements proposés, et que si un effort supplémentaire pouvait être fait, il devrait alors se porter sur les loyers. En effet, pour une personne à l'AS, les barèmes locatifs d'aujourd'hui ne sont pas forcément en adéquation avec la réalité du marché. Dans cette hypothèse, M. Longchamp rappelle qu'il avait pris l'engagement formel, au nom du CE, de réviser cette loi à hauteur des montants économisés (...). »[3]

*Sur proposition des socialistes, **l'alinéa 12 ci-dessous avait donc été accepté** par 11 voix (2 S, 3 Ve, 2 PDC, 2 R, 1 UDC, 1 MCG) contre 3 (3 L) à l'article 60 de la loi :*

Principe et calcul des prestations d'aide financière

[12] Dans le règlement d'application, le Conseil d'Etat aligne les montants maximaux prévus sur ceux figurant, au moment de l'adoption de la présente loi, dans la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, du 18 novembre 1994, ou son règlement d'application, pour :

a) le loyer et les charges ou, si le demandeur est propriétaire de sa demeure permanente, les intérêts hypothécaires;
b) la franchise mensuelle déduite sur le revenu d'une activité lucrative.

***Le rapport de minorité** – socialiste – est, lui aussi très clair à ce propos*[4] *:*

« Concernant les mesures financières, outre celle déjà mentionnée précédemment pour les personnes entamant une formation, le Conseil d'Etat devra, dans le règlement d'application qui fixe les barèmes, « aligner les montants maximaux prévus » sur ceux des bénéficiaires actuels du RMCAS, en ce qui concerne « les loyers » ainsi que « la franchise mensuelle déduite sur le revenu d'une activité lucrative » (art. 60). Ces mesures ne sont pas anodines. En effet, dans ces deux domaines, les personnes qui touchent le RMCAS bénéficient aujourd'hui de prestations plus avantageuses que celles qui se trouvent à l'aide sociale. Ainsi, pour le loyer, une somme maximale de 1'100 francs est prise en compte pour une personne seule à l'aide

[3] Idem, page 118.
[4] Idem pages 203-204.

sociale contre l'300 francs pour celle qui bénéficie du RMCAS (...). Quant à la franchise sur le revenu, le bénéficiaire du RMCAS peut déduire jusqu'à 500 francs par mois, indépendamment de son taux d'activité. Alors que la personne qui se trouve à l'aide sociale ne pourra déduire une telle somme que si son taux d'activité est au moins de 90% ! D'ailleurs, pour pouvoir bénéficier d'une franchise, elle devra travailler au moins à 50% (300 francs de franchise dans ce cas)[5]. »

***Lors des débats en séance plénière**, la question des loyers a été abordée à plusieurs reprises. Notamment par M. François Longchamp, chef du DSE :*

*« Nous avons modifié un article pour permettre de réutiliser toutes les pseudo-économies sur le montant des loyers. **Chacune des personnes qui est à l'assistance publique aujourd'hui bénéficiera d'une augmentation du niveau de loyer pris en compte.** Quand on est à l'assistance publique et que l'on connaît la situation du logement, on est en général content d'avoir un appartement et il est assez difficile de trouver des appartements qui sont encore moins chers. Je reconnais – et c'est le Conseil d'Etat qui l'a proposé – qu'il fallait changer les barèmes. Nous ne voulions pas faire d'économies et répartir ce dispositif sur l'ensemble des bénéficiaires ! Il y a aujourd'hui quelque chose de profondément injuste; l'arrivée au RMCAS ou à l'aide sociale est aléatoire pour certaines personnes. On ne peut pas avoir des différences, particulièrement pour ces montants, qui soient aussi grandes. J'aimerais donc rassurer les bénéficiaires. »[6]*

Dans sa conclusion, le rapporteur de majorité l'avait même rappelé : « M. Longchamp s'est aussi engagé pour relever les plafonds des loyers »[7].

*Enfin, dans **la brochure officielle** envoyée à l'occasion de la votation populaire de novembre 2011, sous la plume des autorités, on pouvait lire : « Pour les personnes à l'aide sociale, l'Etat augmentera les plafonds admis pour les loyers, améliorant ainsi leur situation générale. »[8]*

---

[5] 350 F dès 60%, 400 F dès 70% et 450 F dès 80%.

[6] Voir le débat sous :
http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/570205/27/570205_27_partie4.asp

[7] Voir :
http://www.ge.ch/grandconseil/memorial/data/570205/28/570205_28_partie2.asp

[8] Voir la page 40 de la brochure officielle concernant les votations du 27/11/11 :
http://www.ge.ch/votations/20111127/doc/20111127_Brochure_votation_cantonale.pdf

Dans ces circonstances, ***les auteurs de la présente résolution ont été particulièrement surpris de prendre connaissance du règlement d'application de la loi*** *(le RIASI) publié dans la FAO du 1er février 2012.*

Contrairement à ce qui avait été voté, ***le plafond des loyers n'a pas été relevé pour toutes les catégories****. Ainsi l'alinéa 1 de l'article 3 prévoit les montants suivants pour le loyer :*

- *il reste limité à 1100 F pour un groupe familial composé d'une personne sans enfants à charge;*
- *pour 2 personnes sans enfant à charge ou 1 personne séparée ou divorcée n'ayant pas la garde des enfants, mais les accueillant pendant une partie de la semaine ou lors des vacances : 1300 F;*
- *jusqu'à 1500 F pour un groupe familial composé d'une ou de deux personnes et d'un enfant à charge;*
- *jusqu'à 1650 F pour un groupe familial composé d'une ou de deux personnes et de deux enfants à charge;*
- *jusqu'à 1800 F pour un groupe familial composé d'une ou deux personnes et de 3 enfants à charge;*
- *pour un groupe familial comprenant plus de 3 enfants à charge, un montant de 150 F supplémentaires pourra être pris en compte.*

Comme on peut le constater, si les montants ont été augmentés pour les familles nombreuses (même – et on peut s'en réjouir – au-delà de ce que prévoyait le RMCAS), ce n'est pas le cas des 3 premières catégories.

Or, trouver un appartement à Genève dans cette fourchette de prix relève souvent de l'impossible. De fait, les personnes concernées n'ont alors pas d'autre choix que d'utiliser une partie de la somme prévue pour leur entretien de base pour payer la différence de loyer. Et ce, tant qu'elles n'auront pas trouvé d'autre logement (la prestation mensuelle de base se monte à 977 F pour une personne seule pour : l'alimentation ; l'habillement ; la consommation d'énergie sans les charges locatives ; l'entretien du ménage ; l'achat de menus articles courants ; les frais de santé tels que les médicaments achetés sans ordonnance, sans franchise ni quote-part ; les transports ; la communication ; les soins corporels ; l'équipement personnel ; les frais divers). Ainsi, ces personnes sont encore plus précarisées.

De surcroît, ***l'article 8 concernant la franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative n'a pas été modifié****. Alors qu'elle était dans tous les cas de 500 F par mois pour les bénéficiaires du RMCAS, le RIASI prévoit une franchise restant à :*

- *300 F par mois pour une activité égale ou supérieure à 50% (de 87 heures à 103 heures d'activité mensuelles);*
- *350 F par mois pour une activité égale ou supérieure à 60% (de 104 heures à 121 heures d'activité mensuelles);*
- *400 F par mois pour une activité égale ou supérieure à 70% (de 122 heures à 138 heures d'activité mensuelles);*
- *450 F par mois pour une activité égale ou supérieure à 80% (de 139 heures à 156 heures d'activité mensuelles);*
- *500 F par mois pour une activité égale ou supérieure à 90% (157 heures d'activité et plus par mois).*

Ces différences entre les deux barèmes est, pourtant, d'importance. D'une part, parce que cela modifie les seuils d'entrée pour avoir droit aux prestations financières. Et, d'autre part, parce que les personnes concernées ont rarement la chance d'avoir une activité rémunérée à 50% (le minimum pour avoir droit à une franchise sur le revenu) et encore moins à 90% (pour avoir la même franchise que celle prévue dans le cas du RMCAS). De surcroît, cela ne contribue pas à encourager les personnes concernées à chercher une activité rémunérée…

Ma question est donc la suivante :

Le Conseil d'Etat peut-il nous confirmer qu'il va bien modifier les montants financiers du RIASI, afin de respecter tant la lettre que l'esprit de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle voulue par le législateur et acceptée en votation populaire le 27 novembre 2011 ?

Je remercie le gouvernement de sa réponse.

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

La loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) assure des conditions inchangées pour les ex-bénéficiaires du revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) en ce qui concerne les loyers et les franchises, ceci dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi et pour une durée de 36 mois (cf. alinéa 3 du même article). De ce fait, aucune de ces personnes ne verra ses prestations se péjorer durant cette période transitoire.

En ce qui concerne la question des loyers, le plafond supérieur des loyers, jugé trop bas par rapport à la situation du logement à Genève, a été augmenté. De plus, les familles de 3 enfants et plus, les familles monoparentales ainsi que les parents divorcés bénéficient spécifiquement d'augmentations pour les loyers. Ces éléments ont engendré pour l'aide sociale un coût supplémentaire annuel de 1,4 million de francs.

Enfin, pour les rares situations qui auraient pu être péjorées par cette nouvelle grille de loyers (77 ménages à l'aide ordinaire), il a été décidé par voie de directive qu'elles devaient bénéficier de dérogations de manière à assurer les prestations précédentes. Il est d'ores et déjà prévu d'introduire, dans ce sens, une modification ad hoc du règlement d'exécution (RIASI) une fois que l'expérience aura permis d'identifier toutes les situations concernées.

Concernant les franchises sur le revenu, les montants jusqu'alors retenus dans le RIASI sont plus incitatifs à la reprise ou à l'augmentation d'une activité professionnelle que l'ancien dispositif du RMCAS. C'est pourquoi, hormis pour les personnes qui bénéficient d'ores et déjà du maintien de leurs droits acquis durant la période transitoire, le Conseil d'Etat n'entend pas modifier ces barèmes.

Enfin, le Conseil d'Etat précise à l'inverse que la situation financière des ex-bénéficiaires du RMCAS, déjà plus favorable que celle des autres bénéficiaires de l'aide sociale, s'est encore améliorée par le fait que leurs revenus sont désormais exonérés de tout impôt. Cet élément n'avait pas été avancé dans la campagne référendaire par le Conseil d'Etat, ce dernier ayant toujours confirmé que la loi sur l'insertion visait à améliorer les instruments d'insertion de l'aide sociale, et non à en modifier les aspects financiers.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les Députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :	Le président :
Anja WYDEN GUELPA	Pierre-François UNGER