

Date de dépôt : 15 mai 2017

Rapport

de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la pauvreté à Genève

Rapport de M. Jean-Luc Forni

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires sociales a examiné le RD 1155 lors de ses séances des 29 novembre et 6 décembre 2016 ainsi que des 24 et 31 janvier et du 14 mars 2017, sous la présidence de M^{me} Frédérique Perler, en présence de M. Mauro Poggia, conseiller d'Etat, DEAS, et de M^{me} Nadine Mudry, directrice des politiques d'insertion à la DGAS. Les procès-verbaux ont été tenus avec compétence et exactitude par M. Stefano Gorgone. Qu'ils soient remerciés de leur collaboration hautement appréciée aux travaux de la commission.

Préambule

Le 10 juin 2011, le Grand Conseil adoptait la M 1950 demandant au Conseil d'Etat d'approfondir la problématique de la pauvreté à Genève. Ce premier rapport sur la pauvreté élaboré par la DGAS propose d'esquisser les contours conceptuels de la pauvreté, celle-ci étant multifacette et pluridimensionnelle. La M 1950 demandait de présenter tous les deux ans un rapport décrivant l'ampleur et l'évolution de la pauvreté, à Genève, pour permettre une évaluation et un suivi des politiques publiques mises en œuvre dans ce domaine. Elle voulait aussi que l'on mesure l'évolution de l'endettement et que l'on analyse les facteurs clés qui provoquent cette problématique à Genève. Elle demandait enfin d'évaluer l'impact de la pauvreté sur la qualité de la santé (incidence sur les maladies chroniques,

augmentation des facteurs de risque, vulnérabilité accrue...) et sur l'espérance de vie. La DGAS a principalement exploité les données de l'Office fédéral de la statistique (OFS), de l'office cantonal de la statistique (OCSTAT), de l'Hospice général (HG), des informations extraites de la base de données du revenu déterminant unifié (RDU) et des informations du Centre territorial des inégalités (CATI) pour élaborer les indicateurs utiles à la rédaction du rapport.

Début des travaux de la commission

Les travaux de la commission débutent avec la

Présentation de M^{me} Nadine Mudry, directrice chargée des politiques d'insertion à la DGAS, et de M. Simone Horat, adjoint (DGAS) (L'intégralité de la présentation figure en annexe 1) :

Résumé des principaux éléments relevés dans la présentation du rapport :

2 ans pour mettre à jour le rapport : c'est insuffisant pour observer une véritable évolution.

5 ans : cela permet de coïncider avec les indicateurs santé.

Le rapport ne contient pas d'indicateurs de santé (renvoi au rapport de la DGS à ce sujet).

6,6% de la population suisse vit dans un ménage pauvre (enquête SILC) selon les dernières statistiques de l'Office fédéral de la statistique (18.11.16).

En 2014, 1 enfant sur 20 était touché par la pauvreté en Suisse :

- Soit un taux de pauvreté de 5% (pour les –18 ans) et un taux de risque de pauvreté de 16%.
- La situation professionnelle des adultes du ménage est un facteur déterminant de la prévention de la pauvreté des enfants. Le risque de pauvreté en Suisse est l'un des plus faibles d'Europe.

Le rapport propose une typologie des principales formes de pauvreté, que les indicateurs aideront à mesurer.

Les facteurs de risque de pauvreté (vignette 7, annexe 1)

Les données disponibles pour mesurer la pauvreté

12 indicateurs qui pourront être reconduits et mesurés dans le temps (vignette 9, annexe 1)

Indicateurs liés à la pauvreté

Indicateur 1 : Taux d'aide sociale au sens large : 13,6% de la population (vignette 11, annexe 1)

Indicateur 2 : Taux de surreprésentation à l'aide sociale (personnes seules, familles monoparentales, personnes sans formation postobligatoire, étrangers hors UE et AELE. (vignette 15, annexe 1)

Taux de risque de pauvreté :

- Les jeunes de moins de 25 ans et les personnes taxées d'office sont exclus du périmètre de l'étude.
- Bases : données fiscales (RDU 2013)
- Risque de pauvreté fixé à 60% du RDU équivalent médian

Taux de risque de pauvreté des assujettis au RDU : 18,7%

Taux de risque hypothétique de pauvreté des assujettis au RDU sans prestations sociales : 25,6% (vignette 22, annexe 1)

Taux de risque de pauvreté individuelle : RDU individuel médian des hommes 2013 / RDU individuel médian des femmes 2013 : 1,34 (vignette 25, annexe 1)

Indicateurs de précarité liés à l'emploi

Taux de bas salaires : 18,21% (Enquête suisse sur les salaires : Genève 2012)

Taux de bas salaires des hommes : 15,77%

Taux de bas salaires des femmes : 21,04%

10,9% d'hommes et 25,5% de femmes vivent avec un salaire effectif de moins de 3000 F par mois

Taux d'actifs avec une forte relation à l'emploi vivant dans un ménage à risque de pauvreté : 5,5% (vignette 33, annexe 1)

Taux des bénéficiaires de l'aide sociale de l'Hospice général actifs occupés 2014 : 18%

Taux des ménages actifs occupés percevant l'aide sociale de l'Hospice général 2012 : 12%

Nombre des bénéficiaires de l'aide sociale de l'Hospice général actifs occupés 2014 : 3270

Taux des bénéficiaires des PCFam dans la population genevoise 2014 : 1,04%

Indicateurs sur les dettes et le surendettement

Eléments statistiques des personnes consultant les services de désendettement :

54% entre 31 et 50 ans

44% célibataires

22% sans formation

39% avec un revenu mensuel entre 3000 et 5000

36% avec un revenu mensuel entre 5000 et 10 000

Synthèse

Une pauvreté qui ne peut être chiffrée de manière univoque :

- 18,7% des assujettis RDU seraient à risque de pauvreté
- 13,6% de la population genevoise reçoit des prestations d'aide sociale au sens large

Des salaires insuffisants pour faire face aux dépenses courantes et des inégalités salariales qui s'agrandissent

- 5,5% des actifs avec une forte relation à l'emploi sont à risque de pauvreté
- 18% des bénéficiaires de l'aide sociale sont des actifs occupés
- Risque d'effet de seuil entre régimes sociaux et premier marché du travail, frein à l'insertion
- Les bas salaires restent stationnaires alors que les hauts salaires augmentent

Plusieurs groupes à risque de pauvreté

- Familles monoparentales
- Familles nombreuses (3 enfants ou plus)
- Personnes seules et en particulier les femmes (corrélé avec la formation)

Des effets sur la santé difficiles à saisir

Conclusions et pistes d'action

Filet dense de dispositifs et prestations pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion

Le travail peut être un rempart contre la pauvreté et la précarité, mais ne protège pas nécessairement du risque de pauvreté. Certains salaires sont insuffisants pour couvrir les charges du ménage.

- Lutter contre le désengagement des employeurs
- Coût de la vie élevé
- Accès à un logement à prix abordable
- Agir sur les coûts des primes d'assurance-maladie

L'absence de formation achevée = précarité. Elle aggrave tous les indicateurs de pauvreté : précarité, aide sociale, surendettement, santé.

Discussion

La présentation de ce rapport appelle de nombreuses questions des commissaires :

Pour quelle raison une périodicité de cinq ans a été choisie, alors que le nombre de dossiers de l'aide sociale a doublé en dix ans (commissaire EAG) ?

Pourquoi un indicateur sur les séparations et les divorces n'a pas été retenu (commissaire EAG) ?

Comment le partage s'est fait, dans les chiffres donnés, avec les personnes au bénéfice des PCFam et qui perçoivent aussi des prestations LIASI (commissaire EAG) ?

Pourquoi les personnes de 18 à 25 ans et les personnes imposées à la source ont-elles été exclues de ce rapport (commissaire EAG) ?

Comment la question du non-recours à l'aide sociale a été prise en compte dans le rapport (commissaire EAG) ?

A propos du taux de pauvreté hypothétique (4^e indicateur), est-ce que les personnes qui sont à l'AVS/AI sont incluses (commissaire PLR) ?

Est-ce qu'un benchmarking a été fait au niveau suisse pour comparer Genève aux autres cantons à propos de l'augmentation des salaires et l'écart qui se creuse entre les hauts salaires et les bas salaires (commissaire PLR) ?

Est-ce que, dans la statistique des salaires inférieurs à moins de 2000 F, un étudiant est pris en compte ?

Comment la situation de l'endettement est-elle appréhendée dans le rapport (commissaire S) ?

18,7% de personnes sont dans un risque de pauvreté et 13,6% de personnes bénéficient de prestations d'aide sociale. Il y a donc un écart de 5% environ de la population qui se trouve dans un risque de pauvreté, sans toucher d'aide

sociale. Y a-t-il une typologie des personnes qui se situent dans ces 5%, car le risque est encore plus grand les concernant (commissaire S) ?

La perte d'emploi dans le secteur secondaire et le besoin d'une formation (au moins une maturité) pour échapper à la pauvreté étant relevés par ce rapport, pourquoi les employeurs sont-ils oubliés dans les pistes pour l'avenir (commissaire UDC) ?

Pour quelles raisons les personnes au-delà du seuil de pauvreté et qui touchent l'aide sociale peuvent-elles encore se retrouver dans une situation de pauvreté (commissaire PDC) ?

L'Hospice fait aussi partie d'Aide et Conseils Suisse qui est la faitière nationale du service d'assainissement des dettes. Pourquoi la DGAS n'a-t-elle pas consulté leurs statistiques qui donnent différents critères et indicateurs sur le sujet (commissaire Ve) ?

Les bénéficiaires de l'AMIG ont-ils été inclus dans cette statistique sachant que la base de données RDU a servi de base à ce rapport et qu'elle exclut de nombreuses personnes ?

A ces différentes questions M^{me} Mudry et M. Horat donnent les réponses et les explications suivantes :

La périodicité de 5 ans peut sembler longue. Mais une année a été nécessaire pour réaliser ce rapport, donc c'est difficile d'avoir un terme plus court.

Les indicateurs de l'Hospice et ceux produits par l'Office fédéral et cantonal de la statistique sont des chiffres mis à jour régulièrement. Ce rapport va plus loin et est plus large. Les indicateurs ne vont pas être utilisés au quotidien, car ils sont là pour observer une tendance. Par conséquent, il n'est pas choquant de prévoir une périodicité de cinq ans.

Au sujet des séparations et divorces, la question a été abordée sous l'angle des étapes de vie et des risques qui y sont liés. Lorsque le rapport mentionne les familles monoparentales, les divorces et séparations sont indirectement impliqués. Les chiffres de l'Office fédéral et cantonal de la statistique permettent de suivre ces situations. Toutefois, il a fallu faire des choix quant aux indicateurs et un cadre devait être posé.

A propos des actifs occupés, ils ne comprennent pas les personnes en activité de réinsertion.

Concernant l'exclusion des 18 à 25 ans et des personnes taxées d'office : Elles posaient un problème méthodologique. En effet, pour les personnes taxées d'office, seraient apparues seulement celles qui auraient demandé des

prestations sociales, donc le chiffre aurait été biaisé. Avec le temps, une autre solution pourrait impliquer toutes ces personnes, et ce de même pour les 18 à 25 ans. Cette population a été exclue uniquement pour les indicateurs qui se basent sur les données RDU. Concernant la prise en compte des non-recours à l'aide sociale, ce rapport n'a pas traité ce sujet.

Concernant les personnes à l'AVS/AI, le 4^e indicateur de pauvreté ne prend en compte que les prestations délivrées dans le cadre du RDU.

Concernant l'évolution des salaires et l'écart qui se creuse entre hauts et bas salaires, il n'y a pas eu de benchmarking avec le reste de la Suisse.

Les jeunes de 18 à 25 ans sont inclus dans les indicateurs, sauf pour ceux qui se basent sur les données RDU. L'indicateur sur les salaires prend donc en compte les jeunes.

Le rapport se base sur les chiffres du programme de lutte contre le surendettement. Le rapport prend en compte les personnes qui ont des dettes telles qu'elles ne peuvent plus les assumer. Les personnes qui s'endettent pour l'achat d'un bien immobilier ne sont pas prises en compte.

Le seuil de pauvreté qui est calculé par rapport à la médiane est toujours légèrement supérieur à l'aide sociale, donc les personnes à l'aide sociale que cette dernière permet de remonter se situent quand même un peu en dessous de ce seuil de pauvreté.

Les femmes sont les personnes les plus à risque concernant la pauvreté. En outre, plusieurs cantons romands ont déposé des rapports similaires, notamment Fribourg. Genève n'a pas encore fait de comparaison, mais cela sera fait prochainement.

12 rapports sur la pauvreté ont été rendus par les cantons. Les résultats sont assez hétérogènes pour le moment selon les cantons. Un mandat a été donné à un bureau qui fera une étude comparative et le résultat est attendu.

La question des personnes seules et pauvres a été une surprise dans les résultats du rapport, mais aucune explication claire n'est encore identifiée.

Les rapports sur la pauvreté des autres pays n'ont pas apporté de nombreuses informations car leurs situations sont très différentes de ce qui avait été demandé dans le rapport en question.

La lutte contre le désengagement des employeurs est une piste d'action.

L'HETS est actuellement en train de faire une étude concernant le non-recours à l'aide sociale. La DGAS ne peut pas se lancer dans une telle étude et elle suivra cette étude de l'HETS.

Le sujet de l'endettement des jeunes comprend plusieurs facteurs, comme le fait de contracter plusieurs contrats d'achat. Mais il y a aussi la situation où

le jeune hérite de la dette d'assurance-maladie contractée pour lui, par ses parents, à sa majorité.

La base de données RDU est un choix. Du sens sera trouvé quant à ces indicateurs, dans l'observation des résultats sur la durée. D'autres indicateurs prennent en compte la population qui a été exclue par ces indicateurs en particulier. Par conséquent, ces personnes sont prises en compte par ces autres indicateurs dans toute l'analyse qui est faite dans le rapport. M^{me} Mudry comprend néanmoins que le choix ait pu surprendre.

Sur la question des dettes et de la base de données, on se base sur les chiffres du programme cantonal de lutte contre le surendettement. En effet, l'uniformisation des données par Aide et Conseils Suisse est très récente et n'était pas encore disponible lors du début des travaux sur ce rapport. Toutefois, cela pourra être corrigé à l'avenir.

Au sujet des personnes qui sont à l'AMIG, elles sont soumises à un autre régime et seules les personnes qui émargent à l'aide sociale sont prises en compte par le rapport.

L'exclusion des personnes taxées à la source ou prélevées d'office s'explique aussi car certaines ne figurent tout simplement pas dans la base de données (sauf celles qui ont demandé des prestations sociales). Il faudra travailler sur le sujet pour essayer d'inclure ces personnes, mais la base SI RDU n'est pas prévue à cet effet.

A ce stade des travaux, les commissaires discutent de l'éventualité de procéder à des auditions. Certains pensent que ce rapport est suffisamment complet pour procéder au vote, d'autres pensent utile d'entendre les avis de spécialistes du terrain. Plusieurs auditions sont ainsi proposées.

La présidente met aux voix l'audition du CAPAS :

L'audition est acceptée à l'unanimité.

La présidente met aux voix l'audition de l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI) sur son rapport (audition de M. Repond en l'occurrence, ainsi qu'une collègue et éventuellement la présidente de l'OASI) :

Pour :	8 (1 EAG, 3 S, 1 PDC, 1 UDC, 1 MCG, 1 Ve)
Contre :	6 (4 PLR, 2 MCG)
Abstention :	–

L'audition est acceptée.

Auditions

Les travaux de la commission se poursuivent avec l'*audition de M. Alain Bolle, président du CAPAS et directeur du Centre social protestant (CSP), accompagné de M. Dominique Froidevaux, directeur de Caritas et membre du comité CAPAS, ainsi que de M^{me} Aude Bumbacher, de l'Association Pour le Bateau de Genève, et de M^{me} Martine Baudin, de Première ligne*

M. Bolle indique que le CAPAS est un regroupement de 39 associations dans un collectif qui fonctionne avec un comité. Il explique que le collectif se rencontre trois fois par année avec des projets communs. L'objectif du CAPAS est de partager des compétences, de développer la coopération entre ses membres, de défendre et promouvoir un espace pour la créativité du secteur associatif, d'assurer la promotion de l'expertise associative, de créer et promouvoir des pratiques complémentaires et finalement d'animer un dialogue interactif entre les différentes sphères de la Cité. Il ajoute que l'objectif est également de faire la promotion des buts des associations membres, de promouvoir le mouvement associatif et de défendre la qualité du partenariat entre les associations et les autorités publiques.

M. Froidevaux indique qu'en 2010, année internationale de la lutte contre la pauvreté, il y a eu deux rapports complémentaires qui sont sortis. Le premier provenait de la conférence suisse des institutions d'aide sociale qui prenait la mesure de l'augmentation de la pauvreté prise en charge. Le second était un document préparé en collaboration avec Caritas. Il explique qu'il y a aussi une augmentation de la pauvreté qui n'est pas prise en charge. Il ajoute qu'il s'agissait alors de rendre visible un phénomène peu visible, d'où la demande de Caritas de réaliser au niveau fédéral et dans les différents cantons un rapport qui permette de prendre la mesure de l'ampleur de la pauvreté. Il indique que l'objectif était de développer des stratégies concertées avec des budgets à la clé. Il explique qu'il faut avant tout travailler en amont et changer de paradigme. Il précise qu'ils avaient à l'époque invité Genève à réfléchir à la question des liens entre les leviers sociaux et les coûts de la santé. Il explique qu'en actionnant un certain nombre de leviers sociaux on peut réduire les coûts de la santé. Il précise qu'une part des coûts vient d'un manque de coordination. Il ajoute que quand on sait mieux qui fait quoi dans le réseau on peut concentrer les énergies sur les vrais besoins sans faire à double certaines activités, ce qui permet plus d'efficacité par une meilleure spécialisation. Les buts étaient donc de sortir du tabou et d'aller jusqu'à l'établissement d'un budget. Il ajoute qu'ils avaient à l'époque été invités par cette même commission pour faire une feuille de route et qu'ils avaient alors présenté quatre enjeux. Il rappelle que le rapport régulier demandé avait été refusé. Il précise qu'il avait été dit que les études allaient être coûteuses. Il rappelle qu'ils s'étaient alors mis d'accord sur un

premier stade, qui était de rassembler les données existantes. Il souligne qu'il y a à Genève l'exploitation du revenu déterminant unifié pour déterminer le risque de pauvreté. Il indique que le premier niveau a donc été atteint. Il rappelle qu'ils demandaient aussi trois autres aspects pour éviter d'avoir seulement la mesure de cette évolution. Il précise que, si le minimum vital est atteint, on réduit les chances de retrouver une employabilité et de se maintenir en bonne santé. Il ajoute que l'objectif était également de développer une approche transversale permettant de sortir des cloisonnements entre les départements. Il précise que ce rapport ne doit pas être de la seule responsabilité du département de la santé puisque des enjeux concernent également la formation, le logement ou le transport. Cette vision transversale peut permettre d'envisager une approche préventive avec laquelle on peut anticiper les problèmes, éviter qu'ils ne s'aggravent, tout en promouvant un cadre générant moins de détresse sociale. Il ajoute qu'un autre objectif était d'intégrer les personnes concernées par la pauvreté comme interlocutrices. Il pense que cela aurait pu être le cas dans le rapport sous la forme d'une partie qualitative. Il précise que la pauvreté n'est pas seulement une question de restriction de moyens, mais aussi une question d'incertitudes croissantes et de manque de perspectives. Il ajoute que cela atteint la santé des personnes concernées qui resteront dans la marginalité, mais qui pourraient tout de même avoir d'autres perspectives dans la marginalité. Il estime qu'il serait dommage que des forces vives qui pourraient s'investir restent dans une activité destructrice pour leur santé. Il précise qu'il manque dans le rapport la description de ce qu'il va être fait pour enrayer cette croissance entre ce rapport et le prochain dans cinq ans. Il pense qu'il ne faudrait pas rater l'occasion que permet ce rapport de rassembler les initiatives qui existent et qui sont interdépartementales. Concernant la politique d'accès à l'apprentissage, il estime qu'il faut un travail interdépartemental autour de ces enjeux. Il rappelle que le coût d'une prise en charge d'un jeune à l'aide sociale est élevé, sans compter les effets induits par la dégradation de sa santé.

M. Bolle précise que le rapport est construit autour d'indicateurs tirés du RDU. Il indique que le RDU ne prend pas en compte l'ensemble de la population du canton. Il indique que sont exclus du RDU les permis F et B, et qu'il a été décidé de manière explicite d'exclure les jeunes entre 18 et 25 ans, car on ne sait pas s'ils vivent à la charge de leurs parentes ou avec eux. Il ajoute que le rapport n'est donc pas complet même s'il a le mérite d'exister. Il indique que le rapport du canton de Fribourg émet toute une série de propositions chapitre par chapitre dans ses conclusions, tandis que le rapport de Genève ne prévoit pas de feuille de route et de plan d'action. Il répète que la DGAS manquait de moyens pour faire plus. Il explique que le RDU ne permet pas de

prendre en compte les situations de concubinage qui représentent 10% des couples à Genève. Il estime qu'il y a seulement dans cette étude une vision de la partie émergée sous l'angle du RDU mais pas une vision complète. Il explique que certaines personnes sont exclues du rapport mais vivent malgré tout en dessous du minimum vital. Il précise que ces personnes ne correspondent pas au schéma prévu par les lois qui érigent les prestations sociales, soit car les loyers sont au-dessus des barèmes, soit car les personnes sont prises en charge par l'aide sociale pour des questions de pensions alimentaires ou d'allocations familiales. Il indique que le rapport dit peu de choses sur la question du non-recours. Il explique que Genève ne dispose pas d'éléments qui permettent d'étudier la question du non-recours. Il ajoute qu'il y a une étude qualitative menée à la HETS qui devrait être publiée cette année mais qu'elle ne traite pas de la question quantitative. Il précise que la question du non-recours implique des personnes qui n'ont pas accès aux prestations sociales. Il explique que le taux de non-recours tel que défini correspond au différentiel entre le total de la population qui pourrait recevoir la prestation et ceux qui la reçoivent effectivement. Il explique que l'analyse est faite uniquement sous l'angle des prestations de l'Etat et que l'analyse est donc partielle. Il estime qu'il y a un millefeuille associatif qui sert de nombreuses prestations, et qu'il n'y a rien de visible sur ce qui est fait par ces associations dans le cadre du rapport.

M^{me} Baudin indique que, quand on parle de la santé de la population genevoise, il faut savoir si c'est la population domiciliée sur le territoire ou une population plus large. Elle précise que Genève a la caractéristique de « ville internationale », et qu'il y a certains profils de populations qui sont absents de ce rapport mais qui sont aussi sujets à des conditions de vie difficiles. Elle ajoute que ces personnes sont aussi reçues par les structures dites de « Bas Seuil ». Ces structures permettent de pourvoir aux besoins premiers et accueillent aussi ces populations.

Elle indique que dans le rapport l'impact de la santé sur la pauvreté est également absent. Elle pense qu'il faudrait pouvoir proposer une approche socio-sanitaire. Elle explique que cette approche de santé globale peut permettre de mettre en place des indicateurs environnementaux, comportementaux et épidémiologiques. Elle ajoute que si les conditions de vie sociale sont mauvaises cela a aussi un impact sur la santé physique de la personne. Elle estime qu'il faut également travailler sur des facteurs de vulnérabilité, à savoir l'isolement social et émotionnel, les expériences de violence ou la consommation de drogue. Ces facteurs de vulnérabilité doivent permettre de mesurer les risques de pauvreté.

M^{me} Bumbacher indique que la majorité des usagers du « Bateau » ne sont pas présents dans ce rapport. Elle explique que ce sont des hommes et des femmes qui vivent à Genève de manière permanente ou temporaire, avec ou sans statut légal, avec ou sans domicile fixe, mais qui n'apparaissent pas dans le rapport malgré une situation de grande précarité et de pauvreté.

Elle précise qu'ils ont ciblé un des problèmes principaux rencontrés par la population qui vient au « Bateau », à savoir la question du logement. Elle explique qu'il est difficile pour les usagers de se construire et de sortir du cercle de la pauvreté sans logement décent. Il est dès lors difficile de trouver un travail ou une formation sans logement.

Elle ajoute que l'accueil d'urgence n'est pas adapté à l'augmentation croissante des personnes en situation de précarité et que cela touche tout le monde, et aussi des familles. Elle précise qu'ils souhaitent être consultés et associés dans le cadre de groupes de travail, notamment sur l'accès au droit au logement. Elle indique qu'un accueil doit être mis en place, pas uniquement pour héberger, nourrir ou soigner ces populations, mais aussi pour que ces personnes soient accompagnées pour sortir du cercle de la pauvreté.

Discussion

Un commissaire (MCG) se dit surpris d'entendre qu'il n'y a pas de proposition faite par le Conseil d'Etat. Il explique que le rapport fribourgeois en page 85 indique que « le Conseil d'Etat fribourgeois propose d'avoir des prestations complémentaires familles ». Il rappelle que ces prestations ont été mises en place à Genève par le président actuel du Conseil d'Etat. Il explique que la difficulté de Genève est d'avoir déjà développé une structure sociale importante. Il rappelle que les moyens genevois sont déjà considérables, que les dépenses sociales ont fortement augmenté à Genève et qu'il n'y a pas eu de coupe.

M. Bolle répond que dans le rapport fribourgeois il y a 6 domaines différents qui sont traités avec des propositions qui sont faites. Il confirme que Genève a déjà adopté certaines de ces propositions. Il indique que sa critique majeure s'adresse au Conseil d'Etat. La critique est que le rapport ne fasse que peu de propositions et qu'il ne contienne pas de feuille de route. Le rapport traite la problématique sous un angle précis, en oubliant une pauvreté cachée.

Un commissaire (PDC) demande comment une personne à Genève, avec les nombreuses aides existantes, peut être en dessous du seuil de pauvreté. Il demande où est la faille et pourquoi certaines personnes n'obtiennent pas ces aides prévues qui ne sont pas demandées ou pas données.

M. Bolle indique qu'il y a 4 raisons (annexe 2) :

La première est administrative, à savoir la bureaucratie, la localisation des bureaux, l'incompétence des professionnels, le manque de personnel. Il rappelle que l'accès aux prestations complémentaires pour les familles et l'accès PCFam restent très problématiques. Il indique que M^{me} Rochat avait lancé cette prestation qui avait été rédigée par M. Longchamp avec le choix de ne pas communiquer sur ce sujet à la différence de ce que fait le canton de Vaud.

La deuxième raison est liée aux dispositifs, à savoir une complexité, une instabilité, une conditionnalité trop importante.

La troisième raison est liée à des problématiques individuelles, à savoir la méconnaissance du dispositif ou des droits et des rapports coûts-bénéfices qui sont jugés sans intérêt.

La quatrième raison est sociale, à savoir de la discrimination, de la stigmatisation ou un manque d'accès à internet.

Un commissaire (PLR) indique que lors de la présentation de M^{me} Mudry sur le rapport, sur la dernière diapositive, il était indiqué que 90% des enfants de familles pauvres vont devenir pauvres. Il demande si dans leur expérience ce chiffre est en train d'évoluer. Il ajoute qu'il y a certains facteurs de risques et que le premier est la formation. Il demande si suffisamment est fait pour les enfants pendant leur formation, à savoir au stade primaire. Il demande si les associations, l'Etat et l'école en font assez pour détecter et aider les enfants déjà très précarisés.

M. Froidevaux indique que c'est une des principales inquiétudes sur le long terme. Il ajoute que c'est un phénomène nouveau, à savoir que des enfants grandissent avec des parents durablement à l'aide sociale. Il rappelle cependant qu'une statistique n'est jamais une fatalité individuelle. Il ajoute qu'il y a des enfants de familles précarisées qui s'en sortent. Il explique que de plus en plus d'études sortent sur les facteurs de vulnérabilité qui s'accroissent au cours du parcours de vie et que l'on en accumule de plus en plus si on rentre dans un parcours scolaire avec des handicaps de départ. Il donne l'exemple de l'accès à la langue et du manque de soutien des parents pour acquérir les bases de la lecture et du calcul. Il ajoute que, si on ne soutient pas ces enfants, cela ralentit la progression de toute une classe. Il explique que ces enfants sont toujours en situation d'échec. Il rappelle que les réseaux d'éducation prioritaire ont été mis en place. Il indique que les enfants de milieux défavorisés peuvent être touchés à travers des questionnements philosophiques existentiels. Il précise que ces enfants vivent plus intensément de tels questionnements philosophiques que d'autres et que les enfants prennent plus la parole dans ce cadre que dans les milieux scolaires. Il indique que dans le milieu scolaire certaines choses se font

par des appuis qui sont extrascolaires. Il ajoute que Caritas plaide pour une scolarisation aussi précoce que possible, mais avec des liens avec les parents pour renforcer les liens avec la parentalité et pour renforcer l'insertion des jeunes dans des réseaux de loisirs qui permettent d'avoir accès à la culture et au sport notamment. Il explique que la précarité disqualifie également les parents dans leur rôle de soutien parental. Il ajoute que la sécurité sociale c'est plusieurs piliers mais aussi celui de la famille. La précarité renforce aussi la dislocation des familles. Il indique que si on soutient les parents on peut réduire ces risques, car la vie familiale a alors plus de place pour se réaliser. Il estime qu'un jeune en rupture scolaire et en rupture avec son milieu familial a encore moins de chances de s'accrocher à un projet de formation professionnelle. Il indique que Caritas a créé un programme pour ces jeunes qui ne trouvent pas d'emploi dans les filières ordinaires. Il donne l'exemple du risque des mineurs non accompagnés de la filière d'asile. Il explique qu'ils ont un grand écart dans l'accès aux apprentissages qualifiants. Il faut donc mettre en place des dispositifs pour leur permettre d'imaginer un avenir autre que celui de la délinquance. Il explique que le CAPAS vise donc une approche systémique, une coordination interinstitutionnelle et une stratégie concertée entre les politiques familiales et l'accès au logement notamment. Il ajoute que cette vision des différents facteurs clés doit être améliorée en évaluant pas à pas les actions prometteuses pour mettre en place une politique alternative qui renvoie moins de gens dans les cordes de l'assistance sociale.

Un commissaire (S) indique qu'ils ont relevé une sorte de double non-implication dans le rapport. La non-implication des organismes privés, et celle des personnes concernées. Il demande comment on peut impliquer les personnes directement concernées dans la perspective d'une amélioration des rapports.

M. Bolle explique que le Collectif du 17 octobre rassemble des associations dans la lutte contre la pauvreté, et que ce collectif via l'association ATD Quart Monde mène un travail important notamment à travers des forums d'ouverture. Il pense qu'on a tendance à prendre la parole à la place des personnes concernées.

M. Froidevaux indique qu'il est possible de développer l'analyse qualitative en donnant la parole aux personnes concernées dans les recherches. Il pense que, dans les méthodologies d'intervention du travail social, plus on met l'accent sur la libre adhésion des personnes aux projets qui les concernent, plus on fait droit à leur parole.

Un commissaire (UDC) pense que chacun a des ressources mais n'a pas forcément trouvé sa voie. Il estime que l'on propose parfois aux gens des choses qui ne leur conviennent pas. Il demande s'ils ont l'impression que les

assistants sociaux font vraiment du travail social au cas par cas. Il demande aussi leur avis sur les dettes et le casier judiciaire qui bloque l'accès à certaines formations ou au travail.

M. Bolle confirme que l'endettement est un frein. Il précise que l'Hospice général indique que l'endettement pose un problème, et que pour certaines personnes le retour à l'emploi dit qu'avec une capacité de gains plus importante c'est également le retour des créanciers et l'obligation de vivre avec le minimum vital, ce qui équivaut à ce qui est alloué par l'Hospice général. Il explique que pour certaines personnes c'est décourageant de travailler 40-45 heures par semaine et de voir une partie importante du salaire éponger les dettes.

Concernant la possibilité d'intégrer une appréciation qualitative dans le rapport, une commissaire (PLR) demande comment concrètement ils verraient cet apport. Elle précise que l'intérêt d'un tel rapport est de fonder les bases d'une évaluation et de les suivre dans le temps, ce qui est méthodologiquement plus difficile à faire avec une approche qualitative qu'avec une approche quantitative.

M. Bolle estime que méthodologiquement il existe aujourd'hui des possibilités. Il pense notamment à une méthodologie de cercles de conversation avec les personnes concernées. Il ajoute que l'OASI rend régulièrement un rapport et fait ce travail de prise en compte de la parole des personnes concernées. Il pense qu'il y a les possibilités de le faire mais précise que plusieurs pistes sont possibles.

M. Froidevaux pense qu'il ne faut pas faire cela chapitre par chapitre. Il explique que les personnes interrogées peuvent être des forces de propositions. Il indique que les solutions que l'on imagine pour ces personnes sont vouées à l'échec tant qu'elles ne sont pas discutées et réfléchies avec les personnes concernées. Il précise que les solutions élaborées avec les personnes concernées sont parfois beaucoup plus économiques financièrement.

Les travaux de la commission se poursuivent avec l'audition de :

M^{me} Elisabeth Di Zuzio, présidente de l'OASI accompagnée de M. Julien Repond, principal rédacteur du 3^e rapport d'observation de l'OASI

M^{me} Di Zuzio présente l'OASI (annexe 3) qui a pour but d'analyser l'application et les effets des lois genevoises, en particulier la LIASI. Cette présentation fait également l'objet des remarques de l'OASI sur le rapport sur la pauvreté.

M. Repond ajoute que le rapport sur la pauvreté a une vision juste de la situation. C'est pourquoi l'OASI a repris un grand passage de ce rapport pour en faire sa conclusion. En effet, il y a une recherche pour éviter d'engendrer de nouveaux coûts sociaux à Genève. Les solutions proposées concernent le marché du travail et pas uniquement les prestations de l'aide sociale. L'OASI est d'accord avec cette vision.

Plusieurs questions sont posées par les commissaires :

- Comment procède l'OASI dans son travail (MCG) ?
- Au niveau du chômage, les gens sont-ils préparés pour faire les démarches à l'avance et arrive-t-il que des gens ne veuillent pas aller à l'aide sociale (UDC) ?
- Les dossiers à l'aide sociale sont en augmentations. Quel est le constat de l'OASI sur la pauvreté (UDC) ?
- Le RDU permettrait d'avoir une vision plus précise sur la situation sociale de l'usager. L'OASI a-t-il l'impression que le RDU a clarifié cet aspect (PDC)?
- Les représentants de l'ALCIP (Association de lutte contre les injustices sociales et la précarité) critiquent le travail des assistants sociaux, notamment à l'Hospice. Selon les témoignages de l'OASI, toutes les personnes ont unanimement reconnu des aspects positifs. Ne serait-ce pas de l'angélisme (S) ?
- Le minimum vital n'est parfois pas respecté en pratique. Quelle est la cause de ce problème (S) ?
- Vu la manière dont l'étude de l'OASI a été faite (approche qualitative), existe-t-il d'autres méthodes (PLR) ?
- Le nombre de dossiers pose-t-il problème par rapport à la prise en charge des gens par les assistants sociaux. Ce problème se retrouve-t-il aussi dans les autres cantons (PLR)?
- La difficulté demeurant dans l'augmentation des dossiers. Comment donner davantage d'argent au vu des limites financières actuelles (EAG) ?

Qui obtiennent les réponses suivantes :

- Pour établir le rapport de l'OASI, 21 bénéficiaires ont été entendus. De plus, 6 institutions ont été vues, dont le BCAS et Caritas, deux services en matière de prestation chômage, l'Hospice général et le SPMi. Enfin, une dizaine de professionnels du social ont été sollicités. Il est important

que ces témoignages soient utiles pour faire remonter les informations aux autorités.

- Il y a une antenne chômage qui existe à l'Hospice. Toutefois, pas tous les chômeurs en fin de droit n'ont droit à l'aide sociale. Avec la fin des RMCAS, certaines personnes n'ont pas été prises en charge par l'aide sociale à la fin de leur période de chômage, alors que, selon la loi, elles ont le droit de rester inscrites au chômage, afin de profiter des infrastructures sans indemnités journalières. En effet, l'information sur ce droit n'est pas bien donnée aux gens qui y ont droit. La Cour des comptes avait déjà relevé ce problème de communication.
- Un certain nombre d'emplois deviennent des emplois précaires. Ce phénomène se multiplie. Une importante branche de la population a un emploi précaire.
- L'OASI se base sur le témoignage des gens, donc le RDU n'a rien changé à ce niveau. Personne n'a prononcé les lettres « RDU » durant les entretiens.
- Les témoignages reconnaissent la bonne volonté des assistants sociaux. Néanmoins, le manque de temps à disposition a été relevé et les assistants sociaux ne peuvent rien faire d'autre que des prestations financières.
- Le chômage est un mécanisme assurantiel, contrairement à l'aide sociale. Donc, le chômage n'est pas tenu de verser le minimum vital. La personne qui n'aurait plus de quoi vivre convenablement doit se diriger vers un service social privé, alors que l'Etat devrait prendre en charge cette situation selon la loi. En effet, Caritas rapporte que les trois quarts de son travail devraient être faits par l'Hospice.
- On ne connaît pas d'autres enquêtes de satisfaction. Lorsqu'une personne n'est pas contente, elle vient en parler à l'OASI. Néanmoins, la plupart du temps, ces personnes ont peur de faire part de leurs problèmes, car elles craignent de subir des conséquences négatives et de voir leurs prestations diminuer, d'où la difficulté d'obtenir ce type d'information de l'Hospice général.
- Il faudra quand même mettre davantage d'argent et de personnel pour faire des améliorations conséquentes dans la prise en charge des personnes en situation de pauvreté ou de précarité. Plus la précarité est prise en charge tardivement, plus elle coûtera cher à la société.

Prises de position et discussion finale

La présidente annonce que l'objet est prêt pour le vote. Elle demande s'il y a des déclarations de groupes.

Une commissaire (EAG) relève que son groupe salue l'apparition de ce rapport qui livre des informations intéressantes sur l'accroissement de la pauvreté dans le canton. Elle avait déjà demandé, lors de la présentation du département, ce qui allait être fait à partir de ce rapport. Elle n'a pas eu de réponse satisfaisante jusqu'à aujourd'hui. Elle souhaiterait avoir davantage d'indications de la part du département. Cela étant, son groupe reste insatisfait sur le rythme de cinq ans qui a été proposé car il est trop lent. Elle propose un cycle de trois qui est plus adéquat. Pour l'instant, la position de son groupe est mitigée, elle attend de voir comment le département utilisera ces données, pour ensuite se décider.

Un commissaire (S) partage les propos de la commissaire (EAG). Un certain nombre de manques sont constatés, car certaines parties de la population ne sont pas prises en compte, comme les jeunes imposés à la source. L'étude sur la pauvreté vaut un investissement de la part du département et il attend de la part de M. Poggia des informations supplémentaires sur les populations manquantes dans le rapport et ce qui peut être fait. De plus, il aimerait savoir ce que M. Poggia fera, non pas dans un délai de cinq ans, mais demain.

Une commissaire (PLR) salue la réalisation de ce rapport. En effet, il s'agit d'un phénomène complexe et il s'agit de pouvoir mettre en place d'abord une méthodologie en créant des indicateurs mesurables dans le temps. Ce rapport y répond, car il a une approche scientifique qui permettra de qualifier sur la durée l'évolution du phénomène. Bien entendu, ce rapport est perfectible, des indicateurs devront être améliorés à la lumière de l'évolution des connaissances, mais il faut saluer le travail qui a été fait. Par conséquent, le PLR acceptera ce rapport sans réserve.

Un commissaire (UDC) reconnaît que ce rapport est très bien documenté et décrit une situation qui n'est pas enviable, surtout sur la durée. Ce rapport remet en cause certains choix politiques au sens large, comme la libre circulation des personnes. Ce rapport permet d'apporter un éclairage sur l'évolution de la pauvreté à Genève, donc il l'approuvera.

Un commissaire (MCG) note que ce rapport apporte de nombreuses informations utiles. Pour le MCG, il s'agit de s'attaquer aux causes de la pauvreté. L'objectif d'éteindre le phénomène de pauvreté est un résultat auquel il faut tendre. Il faut voir le problème dans un sens plus large et sur une plus

grande durée. Il faut une meilleure gestion des frontières et il faut savoir comment réaliser cela afin de protéger les Genevois.

Un commissaire note que le PDC est heureux que ce rapport soit enfin sorti, car il a fallu de nombreuses demandes au Conseil d'Etat. Le rapport a le mérite d'exister, même s'il n'est pas parfait, car les jeunes ne sont pas inclus. Il regrette aussi qu'il n'y ait pas un véritable plan d'action qui est mis en place. Un groupe est en train de travailler pour voir quelles sont les pistes d'action pour lutter contre la pauvreté sur la base de ce rapport. Il attend donc le prochain rapport et aimerait que ce groupe de travail vienne régulièrement faire part de la progression de ses travaux à la commission. Pour le moment, le PDC prendra acte de ce rapport en attendant de voir ce qui sera fait à l'avenir.

Un autre commissaire (S) indique qu'il est inquiet par rapport à certaines auditions qui ont été faites. Il y a un dédale administratif qui peut péjorer la situation de ces personnes en les mettant dans une encore plus grande précarité. Cela est dû au manque de moyens peut-être. Il attend quand même que le conseiller d'Etat propose des solutions, notamment pour améliorer la machine administrative et éviter que des usagers se fassent balader d'un service à l'autre.

Un autre commissaire (UDC) relève qu'il existe à Genève de nombreux organismes d'entraide. Il arrive que les gens doivent attendre des années avant d'avoir l'information sur l'existence de ces structures aidantes. Il trouve ce manque d'information étonnant.

Un commissaire (S) complète en disant que ce qui l'inquiète le plus est le délai de cinq ans. Les pistes d'action exposées par M^{me} Mudry sont très générales et sont plutôt des déclarations d'intention. Cela n'est pas suffisant. La position de son groupe dépendra de la réponse qui sera donnée maintenant par le Conseil d'Etat.

Un commissaire (MCG) indique qu'il faut faire attention à ne pas tomber dans une pratique qui serait un assistanat généralisé. L'intégration des personnes pauvres doit être valorisée.

Une commissaire (Ve) souligne que ce rapport a le mérite d'exister. Néanmoins, cela fait plusieurs décennies que la Confédération renouvelle sa stratégie de lutte contre la pauvreté et elle a le sentiment qu'avec ce rapport, le lien avec les démarches effectuées par les autres cantons et la Confédération n'est pas bien identifiable. Un élément qui ressort des auditions relève qu'il y a une véritable nécessité de coopération interdépartementale. Il y aussi le problème des jeunes et de l'accès aux prestations sociales. Une véritable feuille de route de la part du Conseil d'Etat devrait donner la parole aux invisibles dont il est question. Par ailleurs, c'est dommage de prévoir un rapport tous les

cinq ans. Le délai devrait être plus rapproché car dans les politiques faites par le Conseil d'Etat, il est nécessaire de voir l'évolution de la population et les moyens mis en place pour éradiquer la pauvreté. Elle attendra aussi la réponse du Conseil d'Etat avant de se positionner sur ce rapport.

M. Poggia note qu'il faut se rendre compte que la lutte contre la pauvreté n'a pas commencé il y a peu. Il pense que ce rapport était attendu depuis longtemps en effet. Le travail de son département était de délivrer ce document qui donne un compte rendu photographique et qui est bien entendu critiquable. Ces photographies devront être complétées par un film et M. Poggia n'attendra pas cinq ans pour voir quelles mesures adopter. La question qui se pose aujourd'hui n'est pas de savoir s'il faut s'arrêter là, car la marge de progression EST encore importante. La paupérisation du canton touche la cohésion sociale qui, elle, touche le vivre ensemble, donc tout le monde est concerné. M. Poggia demande si la situation actuelle est pire qu'il y a dix ou vingt ans. Ou y a-t-il quand même une amélioration de la situation ? Les pauvres d'aujourd'hui vivent-ils mieux qu'il y a dix ans ? Les gens interrogés à ce sujet sont dans une situation difficile, donc leur témoignage sera aussi négatif, ce qui est normal et M. Poggia le comprend tout à fait. Il reçoit en moyenne trois courriels par jours de personnes désespérées qui cherchent une aide. M. Poggia est touché par ces situations, mais il ne peut répondre à toutes ces sollicitations malheureusement. Le rapport actuel est une situation à un moment donné et il va falloir suivre l'évolution de la situation grâce à l'aide notamment des statistiques. Les prestations sociales sont-elles insuffisantes pour faire face à des situations difficiles ? C'est une question que le département se pose. Il faut se demander pour quelle raison une personne arrive à une situation difficile et comment éviter qu'elle y arrive et donc agir en amont. Le département est conscient de tous ces éléments. Faut-il pour autant augmenter les prestations ? M. Poggia pense qu'il faut une économie forte et des contribuables qui permettent à l'Etat de redistribuer les richesses afin d'améliorer la cohésion sociale.

Par rapport à l'information, M. Poggia pense que de moins en moins de personnes ne reçoivent aucune information, car de nombreux organismes informent les gens concernés.

Il y a aussi la problématique des working poors, car ils n'arrivent pas, tout en travaillant, à avoir une situation financière correcte. A ce sujet, il faut se poser les bonnes questions pour mettre en place les bonnes politiques publiques. Toutefois, il n'y a pas de solution miracle. C'est une période propice aux conseils de toutes parts, mais la question est de savoir quels moyens sont à disposition et comment lutter contre la pauvreté. Il s'agit de détecter au plus vite lorsqu'une personne décroche de l'emploi. Evidemment, l'OCE doit avoir des moyens pour pouvoir aider véritablement ces personnes.

Les députés de gauche n'ont pas apporté leur soutien à la politique menée par M. Poggia quant à la priorité à l'emploi pour les demandeurs d'emploi. Il souhaiterait avoir un soutien unanime de cette politique pour que les employeurs ne recrutent pas de l'autre côté de la frontière comme c'est bien souvent le cas.

M. Poggia rappelle que l'écart entre le chômage suisse et le chômage genevois a été réduit comme jamais auparavant, donc un travail est fait et continue de se poursuivre. Il pense que c'est une série de petites mesures efficaces qui peuvent améliorer la situation. Par rapport aux jeunes, il précise que le taux de chômage des jeunes est plus bas que celui de l'ensemble de la population (4, 5% chez les jeunes et 5,5% pour le reste de la population).

M^{me} Mudry explique quelles sont les suites immédiates du rapport. Lorsqu'elle avait présenté le rapport, elle avait parlé d'établir une feuille de route ou de travailler avec les communes et les institutions sur ces différents constats du rapport. Il a fallu contacter les associations, constituer le groupe et fixer une date. La première réunion se tiendra le 21 mars prochain. Il y aura quatre membres du CAPAS, l'Hospice général, le DIP (une personne de l'OFPC et M^{me} Kitsos), le service social des Villes de Genève et de Vernier et une personne du développement durable aussi. Elle pense qu'elle élargira les personnes invitées en incluant notamment une personne liée au logement. Il s'agit de faire une feuille de route ou d'actions pour émettre des propositions à faire remonter au Conseil d'Etat pour validation.

Sur le fait que le rapport écarte une partie de la population, c'est un choix méthodologique. Ce choix est assumé et cela ne veut pas dire que les populations écartées ne sont pas prises en compte. Il y a plusieurs constats sur des populations cibles qui sont suivis.

Au sujet du délai, deux ans représentent un cycle bien trop court, car il faut des constats sur la durée. Le but est de poser un socle et l'observer sur une certaine durée grâce aux indicateurs de l'Hospice et les statistiques fédérales.

M. Poggia complète que le délai de cinq ans revient à avoir un rapport chaque législature. Il faut pouvoir voir les résultats du travail effectué.

M^{me} Mudry note que le rapport sur la santé suit un cycle de cinq ans aussi, donc faire coïncider ces deux rapports est intéressant. Elle relève aussi que ce rapport a été fait par un stagiaire qui a fait un très bon travail.

La même commissaire (EAG) note que cela fait un certain nombre d'années que les professionnels du terrain témoignent de ce qui apparaît dans ce rapport. L'expérience du terrain fait apparaître les mêmes éléments. Les statistiques de l'Hospice livrent aussi de nombreux éléments probants à ce sujet. Elle a entendu M^{me} Mudry dire que le rapport sur la santé a aussi un cycle

de cinq ans et c'est le seul élément qui peut être en faveur d'un même délai pour le rapport sur la pauvreté.

Toutefois, elle a peu vu d'éléments qui essayaient de corriger les problématiques. Elle a entendu une personne qui bénéficiait des PCFam. Cette personne a eu beaucoup de difficultés car son revenu était variable et la somme qui lui a été donnée était trop élevée car un mauvais calcul avait été fait. Demander ensuite le remboursement de prestations indues a mis cette personne dans une situation difficile. Il arrive que des personnes se retirent de ce système, car cela suscite davantage de problèmes que d'améliorations. Il ne suffit pas d'avoir des éléments d'information, mais il faut savoir ce qui doit être fait ensuite.

Le dernier élément est celui des éléments exogènes. Qu'est-ce qui est envisagé pour agir sur les causes, afin de réduire les coûts d'aide sociale au sens large ?

Un commissaire (S) précise que le but est de mettre en lumière certaines zones d'ombre du rapport. Il ne s'agit pas de dire qu'il n'est pas d'accord avec le contenu du rapport. Faire la comparaison entre la pauvreté d'il y a dix ans et aujourd'hui est difficile, mais il constate que certaines prestations se sont dégradées depuis. Sans vouloir dénigrer la qualité du rapport, il pense qu'il pourra être complété par des informations complémentaires.

Au sujet du chômage des jeunes, il ne suffit pas de dire que le taux du chômage des jeunes est plus bas que le taux global pour dire que tout va bien. D'autres facteurs concernant les jeunes sont à prendre en compte. Par conséquent, cela est plus subtil. De plus, la question de pouvoir engager des gens sur le marché de l'emploi local est entendue par la Gauche, mais la rhétorique du département à ce sujet dérange.

Il précise qu'il n'est pas contre le délai de cinq ans par principe. Toutefois, il demande si le rapport doit être fait en début ou en fin de législature. En effet, un conseiller d'Etat qui arrive en fin de mandat et ne se représente pas peut avoir une position différente qu'un nouveau conseiller d'Etat. Il demande aussi quels sont les moyens supplémentaires à envisager pour l'Hospice général en 2018.

M. Poggia rappelle qu'un rapport sur la LIASI a été fait, de même qu'un autre sur les prestations complémentaires familiales est en cours. Par conséquent, il ne peut pas entendre que le département ne s'occupe que des conséquences et pas des causes.

Concernant le délai du rapport, il trouve juste qu'il soit fait en milieu de législature.

Au sujet de l'Hospice général, il annonce que des moyens supplémentaires seront mis à disposition en 2018, mais il s'agira de savoir combien. Il faut savoir que l'Hospice a beaucoup puisé dans ses fonds propres jusqu'à maintenant, donc mettre des moyens supplémentaires n'augmentera pas globalement son budget. M. Poggia essaiera d'augmenter le budget de l'Hospice car le but est de lui donner des moyens supplémentaires. Toutefois, il faut aussi réfléchir autrement sur la prise en charge des personnes, car il ne suffit pas d'augmenter les assistants sociaux.

Un commissaire (S) ajoute que ce rapport ne prend pas en compte l'ensemble de la population genevoise. Il demande donc si dans deux ou trois ans, il serait possible d'avoir un rapport qui prenne l'ensemble de la population en compte et, à partir de là, un délai plus long pourra être fixé.

M. Poggia estime qu'ajouter les jeunes dans un rapport global n'est pas utile, car ils sont pris en compte dans certains indicateurs et pas dans d'autres. De plus, les jeunes font l'objet des rapports de la part de Cap Formation et de l'OCE. Donc, il y a des réponses sur la question des jeunes. Le travail du département est aussi d'agir sur l'amélioration de la situation et pas seulement la décrire.

Un commissaire (UDC) revient sur les jeunes. Il note que certains sont à l'Hospice, donc il demande combien il y en a. Il se demande pourquoi les jeunes sont acceptés à l'Hospice, car cela peut être un oreiller de paresse. Il connaît une personne à l'Hospice qui se contente de sa situation, sans chercher du travail, alors qu'elle est jeune.

M. Poggia répond que c'est difficile de généraliser à partir d'un cas particulier. Il ne pense pas que l'Hospice soit un oreiller de paresse, même si l'incitatif nécessaire peut manquer parfois.

M. Poggia pense qu'il y a une question de stratégie de prise en charge des jeunes pour leur redonner l'envie de travailler.

Une commissaire (EAG) revient sur les différents cas de figure évoqués par M. Poggia sur ce qui fait qu'une personne est en lien avec l'emploi ou non. Elle rappelle qu'il y a un chômage structurel qui est présent aujourd'hui et qui n'a rien à voir avec les gens. Afin de réinsérer les jeunes, il faut déjà avoir quelque chose à leur proposer. Il y a quelques années, lorsqu'il y avait la possibilité de mettre un jeune en situation d'emploi car il y avait encore du travail, la réinsertion se faisait bien mieux. Elle répète que le sujet de l'insertion n'a jamais été aussi débattu que depuis qu'il y a de moins en moins d'emplois. C'est une réalité tangible pour tous les professionnels de la réinsertion. Le RMCAS de l'époque n'était pas la panacée, mais permettait au moins d'éviter que les gens tombent dans l'assistance.

Compte tenu des explications qui ont été données, elle prendra acte de ce rapport, mais elle demande au rapporteur de faire état des observations qui ont conduit certains députés qui avaient des réticences à finalement prendre acte du rapport. Il faut aussi y faire figurer les problématiques lancinantes qui méritent d'être approfondies.

Un commissaire (MCG) ne peut pas laisser passer certaines choses. Il y a une véritable pression qui se fait sur certains jeunes. Il a entendu qu'un salaire de 1700 F était proposé sur Jobup, et qui d'autre que des frontaliers peuvent l'accepter ? Il y a un certain nombre de voyous qui profitent de cela et contribuent à appauvrir la population. Il y a des réalités qui doivent être dites. Il trouve qu'il y a quelques années, le marché de l'emploi était plus facile.

Une commissaire (Ve) souligne les propos de M. Poggia lorsqu'il parle de l'existence d'associations qui aidaient les personnes à faire des démarches. La pauvreté n'est pas que financière mais aussi en termes de manque d'informations. Ces informations doivent être respectées dans notre société. Elle prend l'exemple de l'accès à e-démarches qui est très pratique pour les personnes alertes, mais peu accessible pour ceux moins à l'aise avec internet. Cet aspect-là doit être entendu par l'administration, car les personnes qui ne trouvent pas d'information finissent pas renoncer. Les renseignements devraient être accessibles en se rendant à un guichet ou par téléphone. Du temps, de l'efficacité et de l'argent seraient gagnés.

Un commissaire (S) informe que son groupe prendra acte de ce rapport, mais il veillera aux mesures prises au cours de ces cinq ans. Il demande de faire partie du groupe de travail et propose d'y inclure aussi des gens du terrain.

Vote final

La présidente met aux voix le RD 1155 :

Pour :	14 (1 EAG, 2 S, 1 PDC, 4 PLR, 2 UDC, 3 MCG, 1 Ve)
Contre :	—
Abstention :	1 (1 S)

La commission prend acte du RD 1155.

Catégorie : Extraits

Commentaires du rapporteur

Ce rapport a été réalisé par la DGAS avec l'engagement d'un stagiaire dans le cadre d'un travail de master. La commission a souhaité que les remarques voire les réserves des commissaires puissent être retranscrites par le rapporteur.

La commission salue l'apparition de ce rapport qui livre des informations intéressantes sur l'accroissement de la pauvreté dans le canton. Plusieurs commissaires se sont toutefois inquiétés de ce qu'il allait advenir de ce rapport en regrettant qu'il ne soit pas accompagné d'un véritable plan d'action. Ces mêmes commissaires se sont montrés insatisfaits du rythme de cinq ans proposé par la DGAS car il est trop lent. Un cycle de trois ans (alors que la M 1950 demandait une périodicité de deux ans) aurait à leurs yeux semblé plus adéquat. Un certain nombre de manques sont constatés, car certaines parties de la population ne sont pas prises en compte, comme les jeunes imposés à la source. Ils espèrent donc que des informations supplémentaires sur ces populations manquantes pourront être incluses dans le prochain rapport et que le processus sera évolutif. L'absence d'analyse qualitative, la nécessité d'une intervention interdépartementale dans le cadre d'un plan d'action, l'absence de comparaison avec les autres cantons suisses, de même que le manque de données sur la santé ont aussi inquiété plusieurs commissaires.

Les explications rassurantes et les garanties données par la DGAS, notamment celles concernant la création d'un groupe de travail chargé d'établir une feuille de route ou de travailler avec les communes et les institutions sur les différents constats du rapport, ont convaincu la totalité des commissaires moins une abstention d'accepter le RD 1155. En conséquence, la Commission des affaires sociales vous invite à accepter le rapport du Conseil d'Etat sur la pauvreté dans le canton de Genève RD 1155.

Rapport sur la pauvreté dans le canton de Genève

Commission des affaires sociales
29 novembre 2016

Mme Nadine Mudry et M. Simone Horat



Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 1

Motion 1950

- ❑ 10 juin 2011 : adoption par le Grand Conseil de la **M1950** demandant au Conseil d'Etat d'approfondir la problématique de la pauvreté à Genève afin d'améliorer l'intervention publique dans ce domaine.
- ❑ La M1950 posait plus spécifiquement le cadre suivant:
 - ❖ présenter tous les 2 ans un rapport décrivant l'ampleur et l'évolution de la pauvreté à Genève, pour permettre une évaluation et un suivi des politiques publiques mises en œuvre dans ce domaine;
 - ❖ mesurer l'évolution de l'endettement et analyser les facteurs clés qui provoquent cette problématique à Genève;
 - ❖ évaluer l'impact de la pauvreté sur la qualité de la santé (incidence des maladies chroniques, augmentation des facteurs de risque, vulnérabilité accrue...) et sur l'espérance de vie.



Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 2

Réalisation du rapport

- ❑ Réalisé par la DGAS avec l'engagement d'une stagiaire (niveau master)
- ❑ Collaboration avec différents services de l'Etat (OCSTAT, SRED, Hospice général, DGS, HUG, ...)
- ❑ Approche théorique sur la pauvreté pour tenter de la définir
- ❑ Choix d'indicateurs sur la base des / de la :
 - Statistiques officielles
 - Base de données RDU

Remarques préliminaires :

- 2 ans pour mettre à jour le rapport : insuffisant pour observer une véritable évolution.
- 5 ans : permet de coïncider avec les indicateurs santé
- Pas d'indicateurs santé : renvoi au rapport de la DGS



Contexte helvétique

- ❑ **La Suisse est un pays riche mais...**
 - Pertes massives d'emploi dans le secteur industriel
 - Baisse de l'offre de travail peu qualifié
 - Déséquilibre entre offre et demande dans le segment le moins qualifié du marché du travail
 - 6,6% de la population suisse vit dans un ménage pauvre (enquête SILC)
 - 13,5% est à risque de pauvreté
 - 1 ménage sur 5 (21.6%) ne dispose pas des moyens financiers nécessaires à faire face à une dépense inattendue de 2500.- CHF dans un délai d'un mois.
- ❑ **Selon les dernières statistiques de l'Office fédéral de la statistique (18.11.16):**
 - En 2014, 1 enfant sur 20 était touché par la pauvreté en Suisse
 - Soit un taux de pauvreté de 5% (pour les -18 ans) et un taux de risque de pauvreté de 16%.
 - La situation professionnelle des adultes du ménage est un facteur déterminant de la prévention de la pauvreté des enfants
 - Le risque de pauvreté en Suisse est l'un des plus faible d'Europe



Conceptions de la pauvreté

La pauvreté est un phénomène complexe !

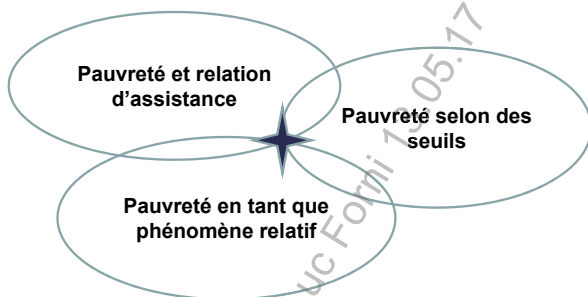
Différentes manières de la mesurer:

- Sous l'angle « matériel » : revenus inférieurs à la médiane ou privation de biens matériels.
- En observant ses effets (pauvreté comme exclusion sociale et citoyenne)
- A la lumière de l'action menée par l'Etat (pauvreté en tant que catégorie visée par des politiques sociales d'assistance)
- Sous l'angle des "capabilités" des individus (liberté de chacun à disposer de biens permettant de choisir un mode de vie correspondant à ses attentes).

Le rapport propose une typologie des principales formes de pauvreté, que les indicateurs aideront à mesurer.



Définitions de la pauvreté



Eviter de décrire la pauvreté dans une logique binaire « pauvre – non pauvre »



Facteurs de risques de pauvreté

Risques selon étapes de la vie

- Passage de l'enfance à l'âge adulte
- Entrée dans la parentalité
- Fin de la vie active

Groupes à risques

- Familles avec enfants
- Jeunes en transition école-métier
- Personnes éloignées de l'emploi

Risques selon ressources

- formation (l'absence de)
- travail rémunéré (working poor)
- santé (mauvaise santé)
- Logement (absence ou qualité insuffisante)
- Dettes (surendettement)
- Statut juridique (séjour)
- Maîtrise de la langue
- Entourage (réseau)



Données disponibles pour mesurer la pauvreté

A l'échelle suisse

- ☐ Office fédéral de la statistiques
 - ✓ Enquête SILC
 - ✓ Enquête sur les revenus et le budget des ménages (EBM)
 - ✓ Panel Suisse des Ménages (PSM)
 - ✓ Enquête Suisse sur la Population Active (ESPA)
 - ✓ Enquête Suisse sur la Structure des Salaires (ESS)
 - ✓ Statistique sur l'aide sociale (SOSTAT).

A l'échelle genevoise

- ✓ Statistique sur le chômage (AMSTAT)
- ✓ Statistique sur les bénéficiaires et titulaires des dossiers de l'Hospice Général (HG).
- ✓ Enquête Suisse sur la Santé (ESS) de l'OFS
- ✓ Statistiques du SRED
- ✓ Base unique de données du Revenu Déterminant Unifié (RDU).
- ✓ Statistique du BUS santé (HUG).
- ✓ Eléments statistiques du Programme Cantonal de Lutte Contre le Surendettement (PCLS), fournis par la DGAS.
- ✓ Rapports du CATI-GE
- ✓ Rapport sur la santé de la DGS



Indicateurs

❑ 12 indicateurs

5 visent à mesurer la pauvreté en l'appréhendant en tant que

- relation de dépendance (2 indicateurs)
- pauvreté monétaire liée aux revenus (3 indicateurs).

7 approfondissent des aspects spécifiques de la pauvreté

- 5 dédiés au lien entre pauvreté et travail (bas salaires et précarité)
- 2 sur la question des dettes et du surendettement

➤ Indicateurs qui pourront être reconduits et analysés dans le temps



1. INDICATEURS DE PAUVRETÉ



1. Taux d'aide sociale

INDICATEUR 1	Taux d'aide sociale
Forme de l'indicateur	Taux d'aide sociale au sens large (OFS)
	Taux d'aide sociale au sens strict (OFS)
	Bénéficiaires de l'aide sociale au sens large (OFS)
	Bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict (OFS)
Source de l'indicateur	Statistique SOSTAT (OCSTAT - OFS)

Taux d'aide sociale au sens large (OCSTAT - OFS) 2014	13.6%
Taux d'aide sociale au sens strict (OCSTAT - OFS) 2014	5.4%
Bénéficiaires de l'aide sociale au sens large (OCSTAT - OFS) 2014	63'904
Bénéficiaires de l'aide sociale au sens strict (OCSTAT - OFS) 2014	25'303



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

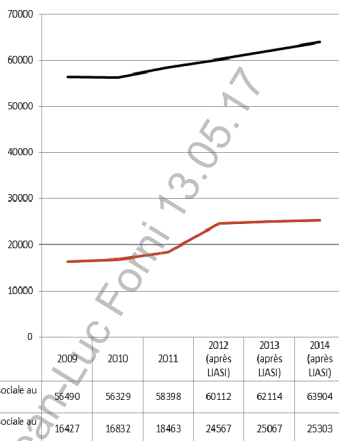
1800 TORREBELLA 1414

Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 11

Bénéficiaires de l'aide sociale, Canton de Genève

Source: SOSTAT (OCSTAT - OFS), 2009 - 2014

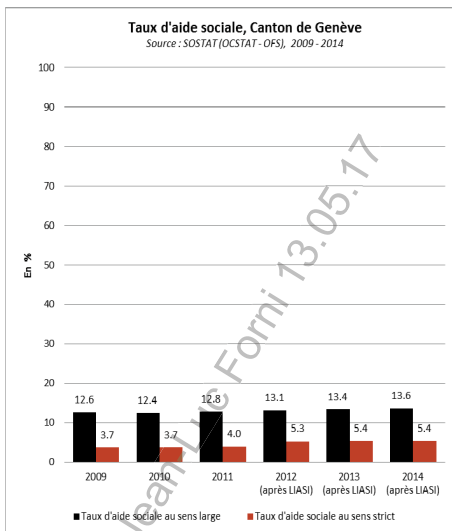


REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENÈVE

1800 TORREBELLA 1414

Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 12



2. Taux de sur/sous-représentation à l'aide sociale

INDICATEUR 2	Taux de sur / sous-représentation à l'aide sociale
Forme de l'indicateur	Taux de sur/sous-représentation à l'aide sociale de l'Hospice général selon structure familiale, niveau de formation et origine géographique
Source de l'indicateur	Statistique interne de l'Hospice général Statistique OFS sur la structure de la population du canton de Genève

Taux de sur/sous-représentation à l'aide sociale

(selon structure familiale, niveau de formation et origine géographique)

	Pop GE	Pop AS	Ecart %
Personnes seules	41%	67%	+65%
Familles monoparentales	9%	18%	+100%
Couples sans enfants	20%	5%	-75%
Couples avec enfants	27%	11%	-59%
Personnes sans formation post obligatoire	30%	52%	+64%
Formation secondaire II	33%	20%	-37%
Formation tertiaire	36%	11%	-67%
Suisses	59%	50%	-16%
Etrangers (seulement UE et AELE)	27%	20%	-26%
Etrangers (Hors UE et AELE)	13%	29%	+125%

3. Taux de risque de pauvreté

- Calculé à partir des données fiscales (RDU - 2013)
- Base: revenus, fortune et prestations sociales
- Périmètre: adultes de plus de 25 ans assujettis au RDU.
Sont exclus:
 - Les personnes imposées à la source ou taxées d'office
 - les enfants et jeunes de moins de 25 ans
- Analysé à l'aide d'une échelle d'équivalence
- Risque de pauvreté fixé à 60% du RDU équivalent médian

Seuils retenus selon l'échelle d'équivalence employée

RDU équivalent médian (personne seule)	5'153.-
<i>RDU équivalent médian (couple marié sans enfants)</i>	<i>7'730.-</i>
<i>RDU équivalent médian (couple marié avec un enfant)</i>	<i>9'276.-</i>
Seuil du risque de pauvreté (personne seule)	3'092.-
<i>Seuil du risque de pauvreté (couple marié sans enfants)</i>	<i>4'638.-</i>
<i>Seuil du risque de pauvreté (couple marié avec un enfant)</i>	<i>5'565.-</i>



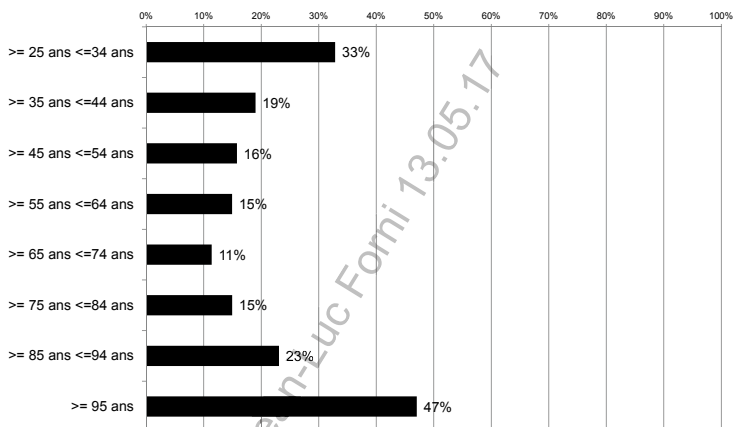
Résultats

Taux de risque de pauvreté des assujettis au RDU	18.7%
Assujettis au RDU à risque de pauvreté	49'929
Écart de risque de pauvreté médian	9'013 CHF



Taux de risque de pauvreté parmi les assujettis au RDU de plus de 25 ans

Source : données du SI-RDU, 2013



Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 21

4. Taux de risque de pauvreté hypothétique sans prestations sociales (2013)

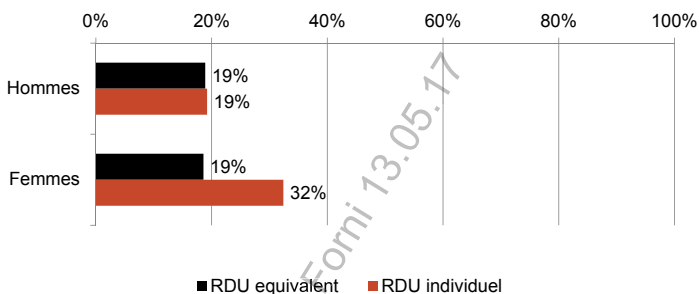
Taux de risque hypothétique de pauvreté des assujettis au RDU sans prestations sociales	25.6% (vs 18.7%)
Assujettis au RDU à risque de pauvreté hypothétique sans prestations sociales	68'214 (49'929)
Écart hypothétique de risque de pauvreté médian sans prestations sociales	14'566.- (9'013.-)



Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 22

Risque de pauvreté individuel



RDU individuel médian des hommes 2013	68'825.- CHF
RDU individuel médian des femmes 2013	51'317.- CHF
RDU individuel médian des hommes 2013 / RDU individuel médian des femmes 2013	1.34 (soit +34%)



Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 25

2. INDICATEURS DE PRÉCARITÉ LIÉE À L'EMPLOI



Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 26

Résultats de l'enquête suisse sur les salaires (ESS) – Genève

	Femmes 2012	Hommes 2012	Ecart	Total 2012
Salaire du décile supérieur, standardisé (p90)	11883	16581	4698	14391
Salaire du quartile supérieur, standardisé (q3)	9358	11093	1735	10177
Salaire médian standardisé	7238	7770	532	7510
Salaire du quartile inférieur, standardisé (q1)	5427	5809	382	5655
Salaire du décile inférieur, standardisé (p10)	4034	4500	466	4288



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 27

Évolution des salaires 2008-2012

Décile supérieur	+6.32%
Quartile supérieur	+4.90%
Médiane	+4.28%
Quartile inférieur	+3.01%
Décile inférieur	+0.99%



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 28

6. Taux de bas salaires

INDICATEUR 6	Taux de bas salaires
Forme de l'indicateur	Taux de bas salaires des hommes (2012)
	Taux de bas salaires des femmes (2012)
Source de l'indicateur	Enquête sur la structure des salaires (OFS), chaque deux ans

Taux de bas salaires	18.21%
Taux de bas salaires des hommes	15.77 %
Taux de bas salaires des femmes	21.04 %



Evolution 2008-2012

	2008	2012	Différence
Hommes	14.45 %	15.77 %	+1.32 %
Femmes	21.08 %	21.04 %	-0.04 %
Total	17.54 %	18.21 %	+0.67 %



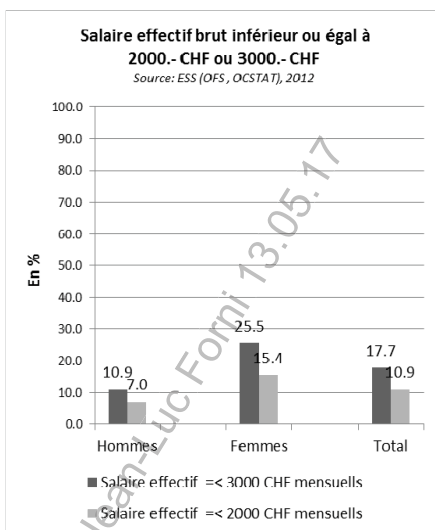
7. Taux de salariés avec un salaire effectif inférieur à 2'000.- et à 3'000.- Fr / mois

INDICATEUR 7	Taux de salariés avec un salaire effectif inférieur à 2'000.- CHF et à 3'000.- CHF par mois
Forme de l'indicateur	Taux de salaires effectifs brut mensuels inférieurs à 2'000 CHF (hommes et femmes) Taux de salaires effectifs brut mensuels inférieurs à 3'000 CHF (hommes et femmes)
Source de l'indicateur	Enquête sur la structure des salaires (OFS), chaque deux ans



Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 31



Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 32

8. Taux d'actifs avec une forte relation à l'emploi à risque de pauvreté

- Personnes avec un salaire supérieur à 3'000 Fr
- Vivant dans une famille à risque de pauvreté selon les analyses du RDU 2013

Taux d'actifs avec une forte relation à l'emploi vivant dans un ménage à risque de pauvreté

5.5%

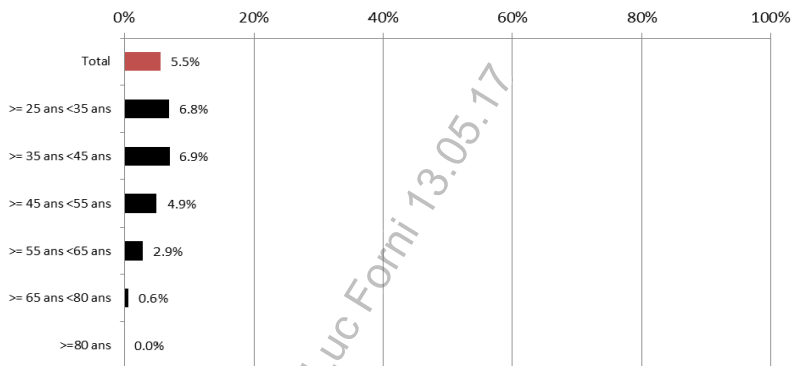


Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 33

Taux d'actifs avec une forte relation à l'emploi à risque de pauvreté

Source: données du SI-RDU, 2013



Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 34

9. Taux de bénéficiaires de l'aide sociale de l'Hospice général actifs occupés

INDICATEUR 9	Taux de bénéficiaires de l'aide sociale de l'Hospice général actifs occupés
Forme de l'indicateur	Taux de bénéficiaires de l'aide sociale de l'Hospice général exerçant une activité économique
Source de l'indicateur	Statistique interne de l'Hospice général



9. Résultats

Taux des bénéficiaires de l'aide sociale de l'Hospice général actifs occupés 2014	18%
Taux des ménages actifs occupés percevant l'aide sociale de l'Hospice général 2012	12%
Nombre des bénéficiaires de l'aide sociale de l'Hospice général actifs occupés 2014	3'270



10. Taux de bénéficiaires des PCFam

INDICATEUR 10	Taux de bénéficiaires des PCFam
Forme de l'indicateur	Taux de bénéficiaires de PCFam dans la population Nombre des bénéficiaires de PCFam Montant médian des PCFam
Source de l'indicateur	Statistique SOSTAT (OFS)



10. Résultats

Taux des bénéficiaires des PCFam dans la population genevoise 2014	1.04%
Nombre des bénéficiaires des PCFam 2014	4'863
Montant médian des PCFam (par mois) 2014	1'189

	2013	2014	Variation
Nombre de dossiers	1029	1'432	+ 403
Nombre des bénéficiaires	3422	4863	+1'441
Taux de bénéficiaires des PCFam	0.74%	1.04%	+ 0.30%
Montant médian de versement (par mois)	1'174.-	1'189.-	+15.-
Revenu médian avec PCFam	5'379.-	5'478.-	+ 99.-



3. INDICATEURS SUR LES DETTES ET LE SURENDETTEMENT

Jean-Luc Folly 23.05.17



11. Taux de dossiers de l'aide sociale présentant des dettes

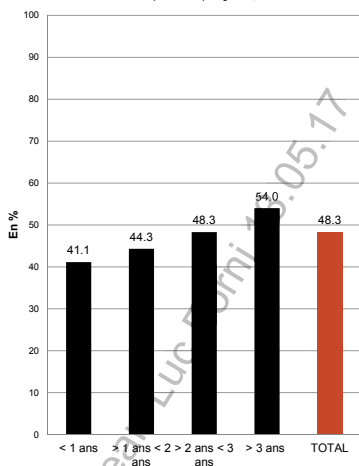
INDICATEUR 11	Taux de dossiers de l'aide sociale présentant des dettes
Forme de l'indicateur	Taux de dossiers de l'aide sociale de l'Hospice général présentant au moins une dette (total et par année passée étant bénéficiaire de l'aide sociale)
Source de l'indicateur	Statistique de l'Hospice Général

Jean-Luc Folly 23.05.17



Taux de dossiers ayant un problème de dettes

Source : Statistique de l'Hospice général, 2014



Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 41

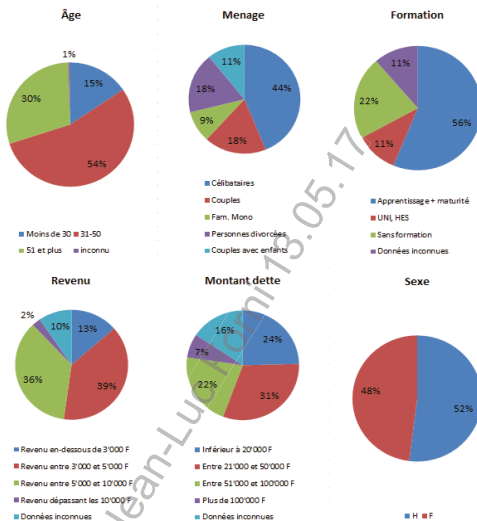
12. Eléments statistiques des personnes consultant les services de désendettement

INDICATEUR 12		Eléments statistiques des personnes consultant les services de désendettement
Forme de l'indicateur		Eléments statistiques des personnes consultant les services de désendettement dans le cadre du Programme Cantonal de Lutte contre le Surendettement (PCLS)
Source de l'indicateur		Évaluation interne du PCLS (données CSP et Caritas)



Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 42



12. Résultats

Éléments statistiques des personnes consultant les services de désendettement

54% entre 31 et 50 ans

44% célibataires

22% sans formation

39% avec un revenu mensuel entre 3'000 et 5'000

36% avec un revenu mensuel entre 5'000 et 10'000

Pauvreté et santé

"L'association entre risque de pauvreté ou privation matérielle et état de santé dégradé peut correspondre à des mécanismes où c'est la fragilité sociale qui, par diverses médiations (conditions de vie, de travail, de logement, habitudes de vie), est à l'origine d'un moins bon état de santé. Mais à l'inverse, les problèmes de santé peuvent aussi engendrer une difficulté à acquérir un revenu suffisant (limitations de l'activité professionnelle ou du taux d'activité)"

Office fédéral de la statistique

- Pas d'indicateurs sur la relations pauvreté – santé
- Constats sur la base des informations de l'ESS, le Bus Santé, l'HG



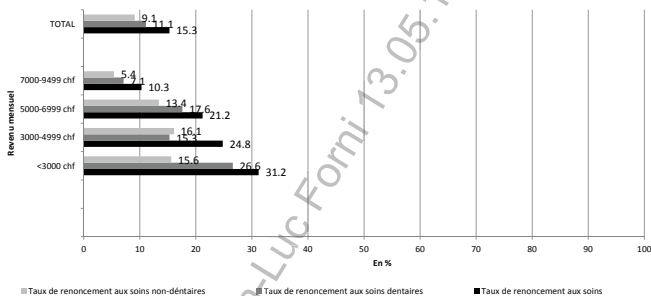
Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 45

Bus santé

Participants à l'enquête ayant renoncé à un soin pour des raisons économiques 2014

Source: BUS Santé (HUG), 2014

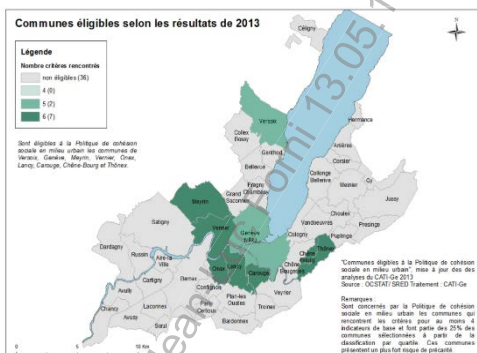


Département de l'emploi, des affaires sociales et de la santé
Direction générale de l'action sociale

02.12.2016 - Page 46

Concentration géographique de la précarité et des inégalités

Précarité et pauvreté sont réparties inégalement sur le territoire.



Synthèse

□ Une pauvreté qui ne peut être chiffrée de manière univoque

- ✓ 18,7 % des assujettis RDU seraient à risque de pauvreté
- ✓ 13,6% de la population genevoise reçoit des prestations d'aide sociale au sens large

□ Des salaires insuffisants pour faire face aux dépenses courantes et des inégalités salariales qui s'agrandissent

- ✓ 5,5% des actifs avec une forte relation à l'emploi sont à risque de pauvreté
- ✓ 18% des bénéficiaires de l'aide sociale sont des actifs occupés
- ✓ Risque d'effet de seuil entre régimes sociaux et premier marché du travail, frein à l'insertion
- ✓ Les bas salaires restent stationnaires alors que les hauts salaires augmentent

Synthèse (suite)

Plusieurs groupes à risque de pauvreté

- Familles monoparentales
- Familles nombreuses (3 enfants ou plus)
- Personnes seules et en particulier les femmes (corrélé avec la formation)

Des effets sur la santé difficiles à saisir



Conclusions et pistes d'action

- Filet dense de dispositifs et prestations pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion.
- Le travail peut être un rempart contre la pauvreté et la précarité, mais ne protège pas nécessairement du risque de pauvreté. Certains salaires sont insuffisants pour couvrir les charges du ménage.
 - ⇒ Lutter contre le désengagement des employeurs
- Coût de la vie élevé
 - ⇒ Accès à un logement à prix abordable
 - ⇒ Agir sur les coûts des primes d'assurance maladie
- L'absence de formation achevée = précarité. Elle aggrave tous les indicateurs de pauvreté, précarité, aide sociale, surendettement, de santé
 - ⇒ Renforcer les politiques de soutien à la formation des jeunes adultes



Et la suite ... ?

- Renouveler l'exercice dans 5 ans
- Dans l'intervalle, réunir les services de l'Etat concernés, l'Hospice général, les associations, les communes, pour établir ensemble une feuille de route de lutte contre la pauvreté à Genève
- Poursuivre le programme cantonal de lutte contre le surendettement et étendre sa portée, en renforçant l'axe préventif
- Développer l'axe "intégration" de la collaboration interinstitutionnelle.
- Travailler sur la prévention, 90% des enfants nés dans une famille "pauvre" resteront "pauvres".



Merci de votre attention



VISIBLEMENT INVISIBLES

NON-RECOURS ET EXCLUSION DES PRESTATIONS SOCIALES

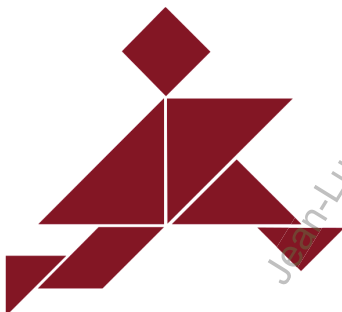
PROF. JEAN-PIERRE TABIN

CONFÉRENCE NATIONALE CONTRE LA PAUVRETÉ,
22 NOVEMBRE 2016



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

LA PAUVRETÉ

- Le taux suisse de pauvreté (60% du revenu médian après les transferts sociaux, \pm 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).

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.

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



Prof. J.-P. Tabin



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).



Prof. J.-P. Tabin



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**.

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

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

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-automatisme etc.
 - Eurofound. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

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.

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.

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'automatisme (ex. subsides LaMal), de personnel, formation.

■ Contrôler et corriger les mises en application problématiques

- Procédures de contrôle.

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.

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

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...

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 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

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 plaints 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 :

- 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 2^e 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 possibilités 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