

*Date de dépôt : 9 mars 2022*

## **Rapport du Conseil d'Etat**

**au Grand Conseil sur la loi permettant de soutenir les organismes privés à but non lucratif œuvrant en faveur des personnes en situation de précarité en lien avec la crise sanitaire de la COVID-19 (12836)**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

Le présent rapport vise à présenter le bilan de la mise en œuvre de la loi permettant de soutenir les organismes privés à but non lucratif œuvrant en faveur des personnes en situation de précarité en lien avec la crise sanitaire de la COVID-19, du 4 décembre 2020 (12836), et ce conformément à l'article 4, alinéa 2, de ladite loi.

### **1. Rappel du contexte**

Avant de préciser plus en avant les spécificités de la loi 12836, il est intéressant de rappeler préalablement le contexte dans lequel celle-ci a été adoptée.

Pour mémoire, les mesures de lutte contre le coronavirus prises par la Confédération au printemps 2020, pendant la période du 17 mars au 16 mai 2020, ont entraîné un ralentissement, voire un arrêt de nombreuses activités économiques. Aussi, pour atténuer les effets liés à la 1<sup>re</sup> vague de la pandémie sur les catégories de population concernées, le Grand Conseil a adopté, lors de sa séance du 25 juin 2020, la loi 12723, élaborée par le Conseil d'Etat. Cette loi est destinée à offrir une aide financière exceptionnelle aux personnes ayant subi pendant cette période une perte de revenus en raison des mesures sanitaires précitées et ne pouvant pas bénéficier de prestations d'assurances sociales ou d'aide sociale, y compris les aides spécifiques adoptées par la Confédération et le canton dans ce cadre. Frappée d'un référendum facultatif le 13 juillet 2020, cette loi a été acceptée par le peuple lors de la votation du 7 mars 2021 et est finalement entrée en vigueur le 7 avril 2021. Les personnes sollicitant cette aide financière unique

– consistant à compenser 80% de la perte de revenus effective survenue entre le 17 mars et le 16 mai 2020, à concurrence de 4 000 francs par mois indemnisé – avaient jusqu'au 6 juillet 2021 pour déposer leur dossier auprès de l'autorité compétente.

Ensuite, sur la base du modèle de la loi précitée 12723, un projet de loi (PL 12831) a été déposé par une groupe de députées et députés au Grand Conseil le 23 novembre 2020 afin de créer une compensation pour la perte de revenus subie durant la 2<sup>e</sup>, voire la 3<sup>e</sup> vague de la pandémie. Cependant, pour la 2<sup>e</sup> vague, le parlement a privilégié l'adoption de la loi 12836 – élaborée comme projet de commission dans le cadre des travaux de la commission des affaires sociales relatifs au PL 12831 – octroyant ainsi un montant de 12 millions de francs pour permettre aux associations de venir en aide aux personnes se trouvant dans le besoin en raison de la crise sanitaire, en participant notamment au paiement des loyers, des primes d'assurance-maladie et des frais médicaux. Cette loi 12836 a été votée le 4 décembre 2020 par le Grand Conseil. Munie de la clause d'urgence, elle est entrée en vigueur le jour de son adoption.

## **2. Rappel des dispositions figurant dans la loi et son règlement d'application**

La loi 12836 faisant l'objet du présent rapport prévoit l'octroi d'une subvention de 12 millions de francs à des associations qui œuvrent dans le domaine de l'action sociale et qui sont au bénéfice de compétences métier reconnues dans le cadre de l'instruction des dossiers et de l'octroi d'aides financières. Les six associations retenues dans ce cadre et mentionnées dans le règlement d'application de ladite loi (ROPPSP-COVID-19; J 4 04.06) sont les suivantes :

- Aspasia;
- Caritas Genève;
- le Centre de Contact Suisses-Immigrés (CCSI);
- le Centre Social Protestant de Genève (CSP);
- la Croix-Rouge genevoise (CRG);
- SOS Femmes.

En application de l'article 3 du règlement d'application, cette subvention de 12 millions de francs a été versée aux organismes sur la base de décomptes effectifs des soutiens financiers accordés aux personnes en situation de précarité. A cet égard, le règlement prévoyait des montants maximaux d'aide en fonction de la composition familiale des dossiers ainsi que des renouvellements possibles selon les besoins exprimés :

1 personne seule	1 000 francs
2 personnes (un couple ou 1 personne avec un 1 enfant à charge)	1 500 francs
3 personnes (un couple avec 1 enfant ou 1 personne avec 2 enfants à charge)	2 000 francs
Groupe familial de 4 personnes ou plus	2 500 francs

Dans le cadre de l'instruction des demandes, les associations devaient veiller à :

- respecter le principe de subsidiarité : dans ce cadre, les personnes au bénéfice de prestations complémentaires AVS/AI, de prestations complémentaires familiales ou de prestations d'aide sociale versées par l'Hospice général n'avaient pas accès au soutien financier prévu par la loi (sauf si les charges pour lesquelles elles présentaient une demande de soutien concernaient une période antérieure à celle durant laquelle elles étaient au bénéfice des différentes prestations sociales précitées);
- éviter que plusieurs d'entre elles ne versent à un même bénéficiaire des prestations financées par la subvention prévue par la loi.

S'agissant des personnes éligibles à cette aide financière, il importe de rappeler que les critères étaient de résider, avec les membres du groupe familial, dans le canton de Genève, d'une part, et de se trouver en situation de précarité en lien avec la crise sanitaire et de ne pas disposer de moyens suffisants pour assumer les charges pour lesquelles un soutien financier était demandé, d'autre part.

Enfin, en vertu de l'article 10 du règlement d'application, les organismes étaient en outre tenus d'adresser au département de la cohésion sociale (DCS) des informations statistiques en lien avec les soutiens financiers accordés et portant sur :

- le nombre de dossiers et de personnes (dont le nombre de demandes reçues et le nombre de demandes acceptées);
- la composition des groupes familiaux;
- le statut des personnes (ressortissant suisse, type de permis ou sans titre de séjour);
- les secteurs d'activités concernés;
- la catégorie de charges concernées;
- le montant versé au total;
- le nombre de dossiers avec un soutien financier renouvelé et les montants versés.

### 3. Mise en œuvre

#### 3.1 Période

Les soutiens financiers ont été majoritairement accordés entre début janvier et fin juillet 2021 (voire mi-août pour quelques associations).

A cet égard, il importe de relever l'agilité et l'engagement des associations concernées, qui ont tout mis en œuvre durant la période de fin d'année précédente afin de pouvoir être opérationnelles dès janvier face à l'urgence sociale des personnes affectées par les conséquences de la crise sanitaire. En effet, il convient de rappeler que le règlement d'application, adopté par le Conseil d'Etat en date du 16 décembre 2020, est entré en vigueur uniquement le 23 décembre 2020 et qu'il contenait des précisions importantes sur la mise en œuvre concrète du dispositif : conditions d'éligibilité, montants forfaitaires maximaux, tenue de statistiques, etc.

#### 3.2 Organisation du dispositif par les associations

Là encore il est important de relever l'agilité et la rapidité avec lesquelles les associations ont réussi à mettre en place une organisation tenant compte non seulement des prescriptions sanitaires en vigueur à cette période, mais également de leurs propres contraintes : locaux, ressources en personnel existantes ou à engager, réorganisation des activités courantes, etc.

Chaque association a bien entendu développé ses propres modalités d'organisation en fonction notamment, pour certaines associations, du public cible généralement accueilli en leur sein. En effet, pour les associations SOS Femmes et Aspasia, ce sont essentiellement des personnes de sexe féminin qui se sont adressées à elles. S'agissant du Centre de contact Suisses-Immigrés (CCSI) ce sont avant tout des familles avec enfants sans statut de séjour qui étaient déjà connues de l'association, et pour les trois dernières associations (CSP, Caritas et la CRG), il s'agit d'un public mixte qui s'est adressé à ces structures.

Toutefois, on peut relever ci-après plusieurs éléments qui ont contribué au déploiement du dispositif de la loi 12836 par les associations :

- la mise en place, par certaines associations, d'une ligne téléphonique gratuite à destination principalement des personnes non connues de ces dernières. L'objectif étant d'une part de ne pas péjorer davantage la situation financière des personnes sollicitant l'aide et d'autre part de pouvoir préalablement, par téléphone, vérifier le respect des conditions d'éligibilité avant de poursuivre l'instruction du dossier;
- l'augmentation des permanences sociales (rajout de demi-journées et/ou de journées sur la semaine, élargissement des heures d'ouverture, etc.);

- l'élaboration de documents en différentes langues permettant notamment de communiquer les coordonnées et heures de permanences des associations intégrées au dispositif, de préciser les critères d'éligibilité, de demander les pièces justificatives requises pour pouvoir instruire le dossier, ainsi que de mettre à disposition une attestation sur l'honneur à l'attention des personnes lorsque certains frais ne pouvaient être justifiés par des documents (par exemple le loyer en cas de sous-location);
- la création de boîtes de messagerie électronique spécifiques au sein de certaines associations permettant de gérer l'afflux des demandes et des pièces justificatives à traiter;
- les ressources supplémentaires en personnel : toutes les associations ont dû renforcer leur personnel pour être en mesure de délivrer les soutiens financiers prévus par la loi. Certaines associations ont recruté des travailleuses sociales et travailleurs sociaux avec des contrats à durée déterminée (et prolongeables en fonction du rythme des sollicitations et du disponible financier), d'autres ont privilégié l'augmentation des taux d'activité des personnes travaillant au sein de leurs propres permanences sociales, avec comme corollaire un nombre d'heures supplémentaires significatif et/ou une mise en suspens des activités gérées ordinairement par ces personnes, durant toute la période concernée. En outre, certaines associations ont dû engager du personnel de sécurité dans la mesure où des transactions en liquide étaient fréquentes (des bénéficiaires ne disposant pas de compte en banque) et renforcer leur personnel administratif (réception et comptabilité) afin de gérer le traitement des pièces justificatives, des rendez-vous et le suivi des écritures financières (en particulier en lien avec l'établissement de chèques).

### 3.3 Collaboration entre les associations et l'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS)

La mise en place du dispositif de la loi 12836 a nécessité un engagement important de la part des associations, qui ont notamment été amenées à collaborer étroitement non seulement entre elles mais aussi avec le département de la cohésion sociale (DCS), soit pour lui l'OAIS.

En effet, il est à relever que différentes mesures liées à la mise en œuvre du règlement d'application ont nécessité une coordination assurée par l'OAIS par des mises au point et des échanges réguliers :

- respect du principe de subsidiarité (art. 4, al. 3) : selon la loi, les associations devaient veiller à respecter le principe de subsidiarité, se déclinant d'une part en regard des autres prestations sociales perçues le cas échéant par les bénéficiaires et d'autre part en regard des éventuels

doublons à éviter (s'assurer que plusieurs associations ne versent à une même personne des prestations financières). En lien avec ce dernier point, l'OAIS a mis en place – en collaboration avec l'office cantonal des systèmes d'information et du numérique (OCSIN) – une plateforme informatique permettant aux membres du personnel des associations de saisir pour chaque nouveau dossier une série d'informations qui génère une valeur (clé) anonymisée unique. Celle-ci permet alors, en la comparant avec les autres clés générées par les diverses associations dans un fichier consolidé, d'identifier si cette clé existe déjà ou s'il s'agit d'un nouveau dossier. Cette plateforme – dont les accès ont été confiés aux seules personnes chargées d'instruire les dossiers – a ainsi permis de remplir l'objectif fixé par la loi et a été fortement appréciée par les associations qui pouvaient rapidement réorienter, le cas échéant, les personnes vers le premier lieu d'aide;

- examen des critères d'éligibilité (art. 7) : à cet égard, les associations ont rapidement défini une liste de documents – utilisés dans le cadre de l'opération Papyrus – sur lesquels elles pouvaient s'appuyer pour évaluer si la condition du séjour à Genève était réalisée;
- appréciation des demandes de renouvellement (art. 6, al. 2) : face à la demande importante des personnes de pouvoir bénéficier d'aides financières supplémentaires pour couvrir des arriérés de factures, les associations ont convenu d'un maximum de renouvellements possibles par dossier, ce afin de veiller à une équité de traitement quel que soit l'organisme auquel celles-ci ont fait appel en premier;
- monitoring (art. 10) : afin d'assurer le recueil des informations statistiques prescrites et de manière à veiller au contrôle financier des aides versées, un canevas a été établi entre les associations et l'OAIS. Les données ainsi recueillies ont été transmises mensuellement à l'OAIS pour vérification;
- acomptes (art. 3) : sur la base du fichier de monitoring précité, des points de situation réguliers ont eu lieu entre l'OAIS et les associations, afin de pouvoir verser des acomptes et réguler la fin du dispositif sous l'angle financier.

## 4. Statistiques

### 4.1 Utilisation de la subvention

Au total, le montant des aides financières versées aux personnes précarisées s'est élevé à 10 871 125.20 francs. En tenant compte des frais pour les tâches administratives et sociales liées à l'instruction des dossiers (1 090 810 francs), la loi se clôture par un non-dépensé de 38 064.80 francs.

Concrètement, les aides financières ont été allouées selon la répartition suivante entre les associations :

	Total des versements	
	Montant (en francs)	Nombre
CSP	1 739 475.41	1 485
CRG	6 674 452.70	5 392
Caritas	1 269 874.80	1 090
CCSI	634 178.95	385
SOS Femmes	245 977.53	221
Aspasie	307 165.80	300
<b>Total</b>	<b>10 871 125.19</b>	<b>8 873</b>

Le nombre maximal de renouvellements a été fixé à quatre, mais parfois les factures présentées ont été payées sur 2 mois consécutifs en lien avec la présentation des justificatifs par les bénéficiaires et, sur la fin de la période, certaines situations ont été exceptionnellement soutenues une fois de plus. Aussi, on peut relever ce qui suit s'agissant de la répartition des 8 873 versements :

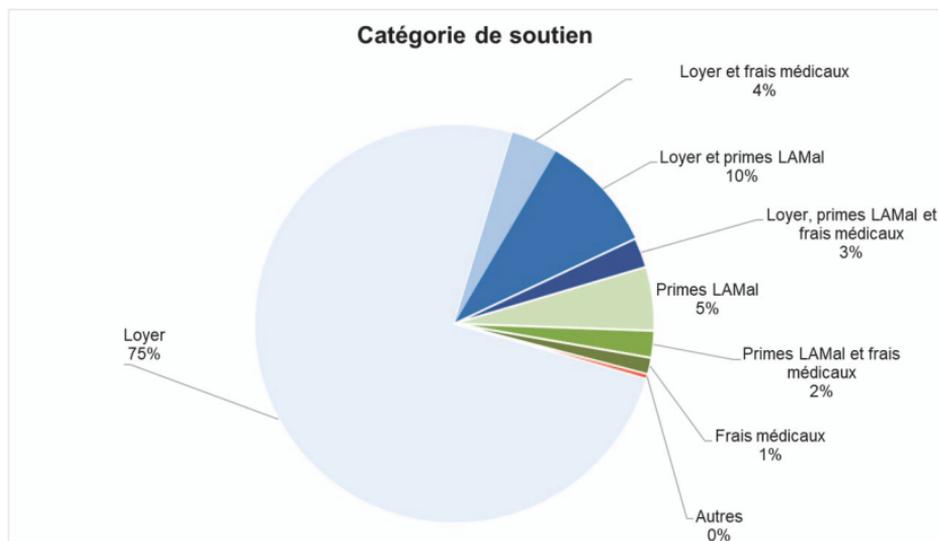
	Vers. 1	Vers. 2	Vers. 3	Vers. 4	Vers. 5	Vers. 6
CSP	596	438	291	159	1	
CRG	2 017	1 508	1 114	717	36	
Caritas	416	290	215	154	14	1
CCSI	163	109	77	36		
SOS Femmes	71	63	50	37		
Aspasie	92	80	72	56		
<b>Total</b>	<b>3 355</b>	<b>2 488</b>	<b>1 819</b>	<b>1 159</b>	<b>51</b>	<b>1</b>

S'agissant du montant total versé par dossier (à savoir en tenant compte des éventuels renouvellements) et du versement moyen, le tableau ci-dessous permet déjà de déduire que la plupart des personnes ayant bénéficié de l'aide étaient des personnes seules, hormis celles qui étaient prises en charge au CCSI (montant par dossier ou versement moyen supérieur aux autres associations). En effet, il importe de rappeler que le versement maximal pour une personne seule est de 1 000 francs :

	Dossier moyen	Versement moyen
CSP	2 919	1 171

CRG	3 309	1 238
Caritas	3 053	1 165
CCSI	3 891	1 647
SOS Femmes	3 464	1 113
Aspasie	3 339	1 024
<b>Moyenne</b>	<b>3 329</b>	<b>1 225</b>

Concernant les catégories de soutiens accordés, les associations ont repertorié les aides en matière de loyer, de primes d'assurance-maladie, de frais médicaux et autres factures (cuisines scolaires, primes ménage/RC, télécommunications, électricité, etc.). Sur la base des données recensées par les associations, on constate que 75% des versements alloués visent strictement la participation à des factures de loyer mais que si l'on additionne les autres versements contenant également une participation pour des arriérés de loyer, ce taux s'élève à 92% au total. Les aides financières octroyées en matière de primes d'assurance-maladie sont également à relever puisqu'elles représentent 5% du total des aides, voire 20% lorsque l'on tient compte également des autres versements mixtes contenant des arriérés de factures de primes d'assurance-maladie.



Enfin, concernant les frais administratifs pour les tâches administratives et sociales liées à l'instruction des dossiers, le montant de 1 090 810 francs représente 9,1% de la subvention prévue par la loi 12836. Ce taux est

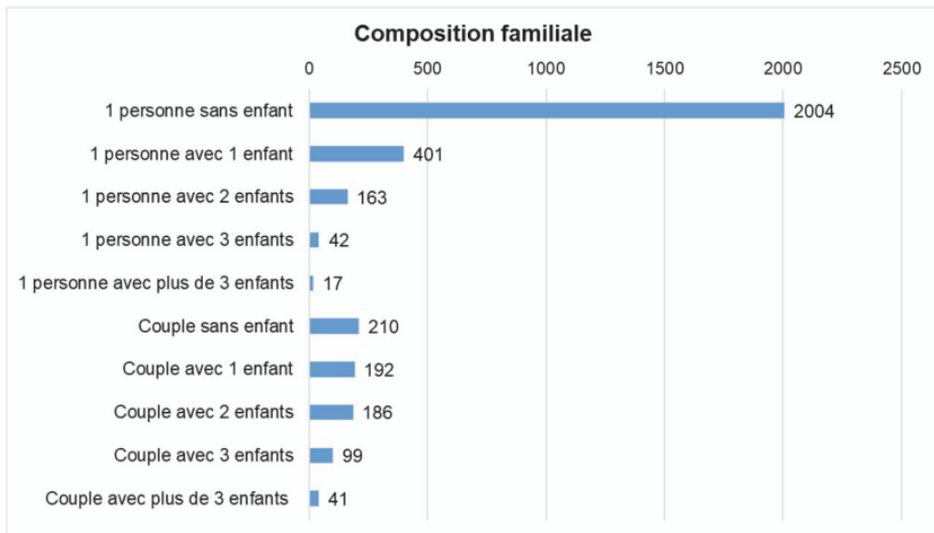
légèrement supérieur à celui estimé dans le règlement d'application (à savoir 8% selon l'art. 3, al. 2). Toutefois, et à cet égard, il importe de relever que les estimations initiales se basaient sur un nombre de 3 000 à 3 500 dossiers à traiter au total alors que, concrètement, il a fallu que les associations instruisent les 5 518 renouvellements qui se sont ajoutés aux premiers 3 355 versements. Ces renouvellements ont ainsi nécessité un travail significatif de la part des associations qui ont systématiquement, pour chaque dossier, dû vérifier les pièces justificatives des bénéficiaires et procéder aux versements selon les modalités définies préalablement (en liquide, par chèque ou paiement direct des factures).

#### 4.2 Bénéficiaires

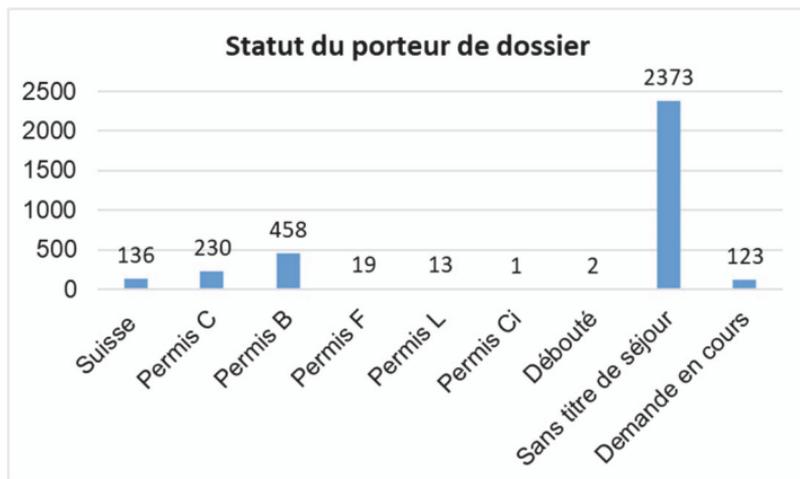
Avant de lister les principales statistiques en lien avec les personnes ayant bénéficié des soutiens financiers prévus par la loi 12836, il importe de relever que les associations ont également accueilli un certain nombre de personnes dont la demande n'a pas pu recevoir une suite favorable. A cet égard, les associations – en collaboration avec l'OAIS – ont décidé de catégoriser, dès le début du mois de janvier 2021, les principaux motifs pour une non-entrée en matière. Ainsi, sur les 4 010 demandes de soutien financier adressées aux associations, celles-ci en ont refusé 755 (soit 18,8% du total des demandes). Les motifs de refus sont les suivants :

Ne remplit pas les critères d'éligibilité	110
Ne détient pas les justificatifs / preuves nécessaires	233
Est déjà suivi(e) ailleurs (doublon)	272
Est éligible à une / d'autres prestation(s) sociale(s) sur le long terme	106
Divers (personnes injoignables ou ne souhaitant plus solliciter l'aide, etc.)	34

S'agissant de la composition familiale, et comme déjà évoqué précédemment sur la base des montants versés, il ressort que la majorité des dossiers concerne des personnes seules (sans enfants), à savoir 2 004 dossiers sur 3 355 (soit 59,7%). Les personnes seules ou les couples avec plus de 3 enfants sont peu significatifs (17 dossiers et 41 dossiers respectivement). Il importe de préciser que le nombre des enfants n'a été pris en compte par les associations que si ceux-ci sont à charge du(des) parent(s) et résident effectivement avec les membres de leur famille à Genève.

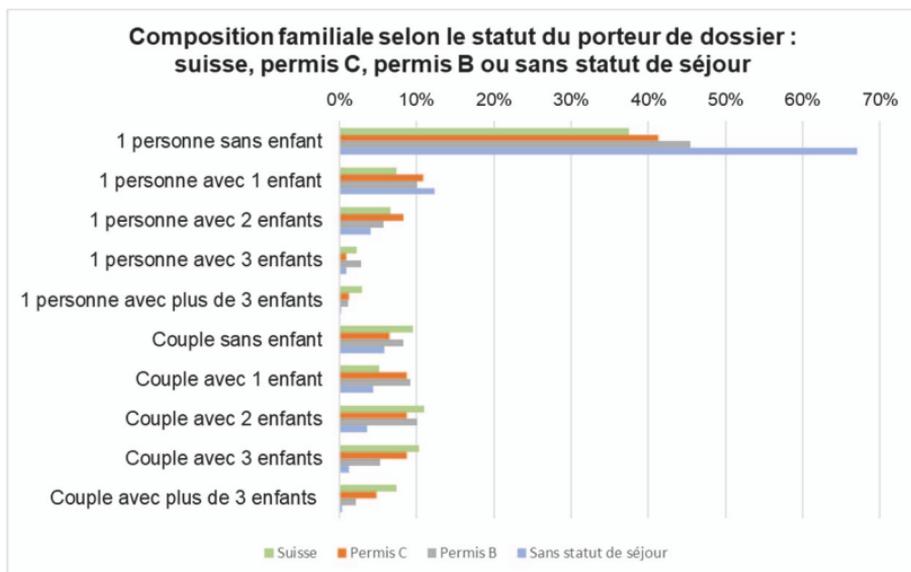


Une des statistiques également requises dans le cadre du monitoring prévu par le règlement d'exécution de la loi 12836 concerne le statut des personnes. A cet égard, les données ci-dessous montrent que les soutiens financiers ont majoritairement concerné des personnes sans statut légal (2 373 sur 3 355, soit 70,7% du total des dossiers). Les porteuses et porteurs de dossier au bénéfice de permis B (458) et C (230) représentent quant à eux 20,5% des dossiers, et les personnes suisses (136) en représentent 4%.

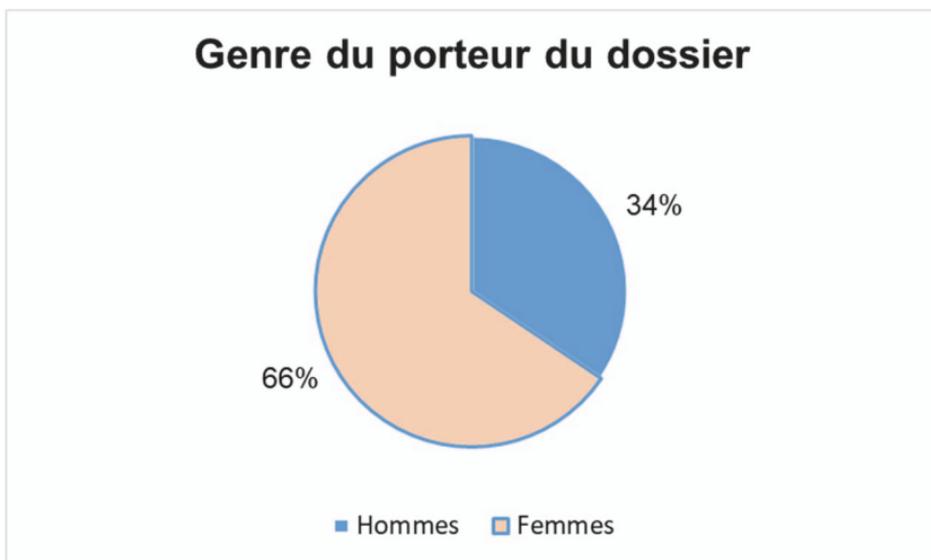


Si l'on met en lien le statut des porteuses ou porteurs de dossier et la composition familiale, il apparaît que parmi les personnes sans enfant, les

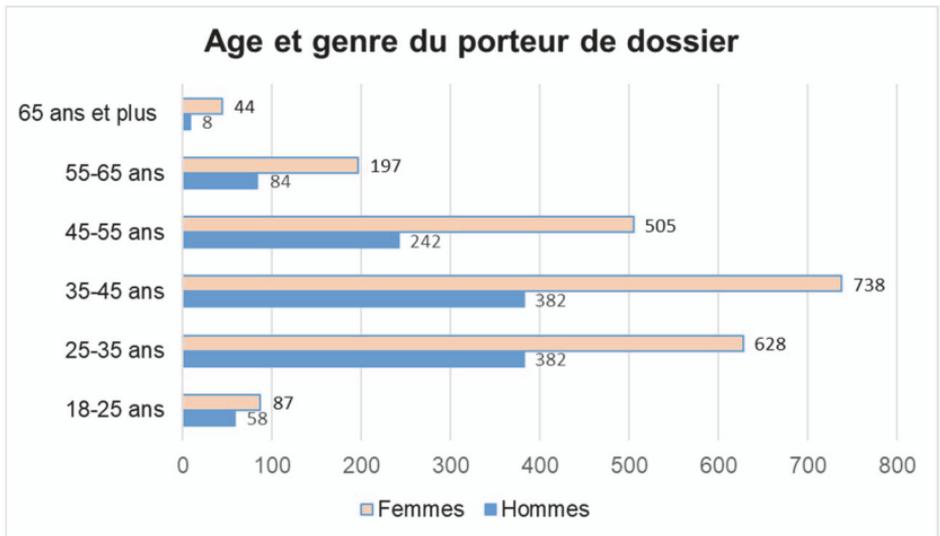
personnes sans titre de séjour sont plus nombreuses et que les personnes suisses sont quant à elles proportionnellement plus nombreuses parmi toutes les catégories de couples avec 2 enfants et plus.



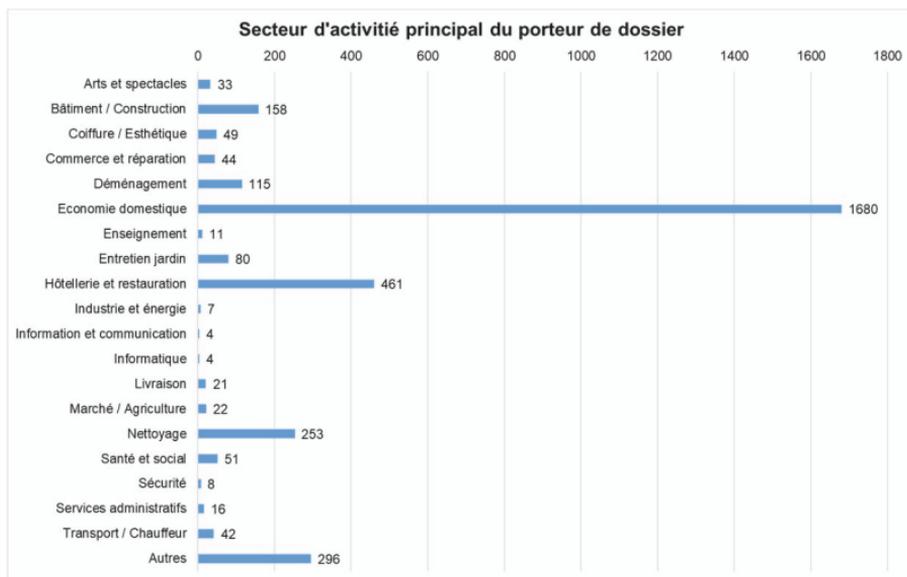
Sur l'ensemble des dossiers ayant bénéficié d'un soutien financier, on peut relever que la porteuse ou le porteur de dossier (celle ou celui ayant présenté la demande) est majoritairement une personne de sexe féminin (66%) :



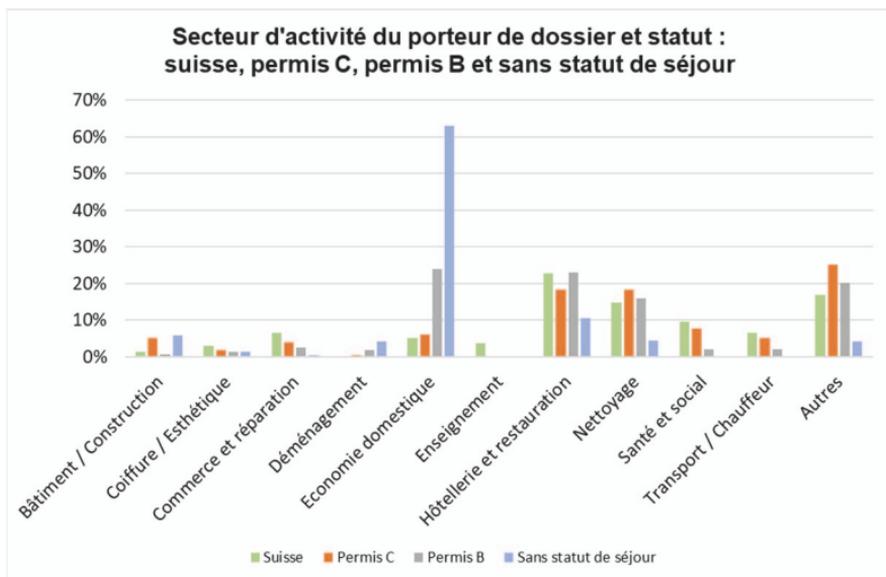
En outre, la très grande majorité des porteuses et porteurs de dossier se situe dans une tranche d'âge allant de 25 à 55 ans maximum :



En lien avec les secteurs d'activité, les associations ont recensé le secteur principal d'activité de la porteuse ou du porteur de dossier (souvent les personnes concernées exerçaient dans 2 ou 3 domaines mais c'est le secteur dans lequel le plus grand nombre d'heures était effectué qui a été retenu). Aussi, il ressort que la moitié de l'ensemble des porteuses ou porteurs de dossiers travaillent dans l'économie domestique (1 680 dossiers sur 3 355 soit 50%), les principaux autres secteurs se répartissant entre l'hôtellerie et la restauration (461), le nettoyage (253) et le bâtiment / la construction (158).



En fonction du statut de la porteuse ou du porteur de dossier, il importe de relever que les personnes suisses et les personnes au bénéfice d'un permis B sont proportionnellement un peu plus nombreuses à travailler dans l'hôtellerie et la restauration, tandis que les personnes sans statut légal sont surreprésentées dans l'économie domestique :



## 5. Conclusion

Sur la base du présent rapport, le Conseil d'Etat tient à relever la réactivité et l'agilité de l'administration, de même que l'indispensable et important travail engagé par les 6 associations ayant œuvré à la mise en œuvre de la loi 12836. Travaillant de concert et en complémentarité, l'autorité compétente chargée de la surveillance du dispositif et les associations chargées de sa mise en œuvre et de son suivi ont permis aux bénéficiaires de faire face aux conséquences sociales et économiques de la crise sanitaire. Grâce à ce partenariat entre le canton et le secteur associatif, ce dispositif a permis de répondre, durant quelques mois, à l'urgence sociale; le Conseil d'Etat remercie vivement ces 6 associations pour leur engagement.

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

### AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :  
Michèle RIGHETTI

Le président :  
Serge DAL BUSCO