

UN PLAN D'ACTION
CONTRE LA PRÉCARITÉ
À GENÈVE

COHESION SOCIALE 2030

FEVRIER 2021



REPUBLIQUE
ET CANTON
DE GENEVE

POST TENEBRAS LUX

Edito

La pauvreté ne sera jamais une fatalité

Comme toutes les crises, celle que nous traversons aujourd'hui en raison de la pandémie impacte fortement la cohésion sociale de notre canton. Si nous vivons dans une région riche, il nous faut toujours garder à l'esprit que toutes et tous ne bénéficient pas – loin s'en faut – des fruits de notre prospérité. Et si la situation qui prévalait avant le COVID-19 était déjà inquiétante sur le plan de la précarité, elle est devenue aujourd'hui alarmante.

Genève connaît, comme toutes les grandes agglomérations, une répartition des richesses particulièrement inégalitaire. Près d'un·e habitant·e sur cinq vit dans la précarité et peine à faire face aux dépenses du quotidien, cela même alors que l'incroyable dynamisme de notre économie n'était jusqu'ici plus à prouver. Il est certes trop tôt pour tirer les enseignements de la crise, mais tous les voyants sont au rouge dans le domaine de l'action sociale. La fracture sociale se transforme en abîme.

Plus inquiétantes sont les nouvelles formes de précarité qui nécessitent de repenser en profondeur notre politique sociale et la législation qui la fonde. Le monde évolue plus vite que les lois et les profondes et rapides transformations que connaît notre société du point de vue de l'emploi, des parcours de vie ou de la famille rendent indispensable un système de protection sociale agile et adapté aux nouvelles réalités. En ceci, la crise actuelle fonctionne comme un catalyseur des défis qui nous attendent demain. Il nous faut prendre le train en marche et fixer les priorités qui nous permettront d'affronter avec détermination le risque de précarité qui frappe nos concitoyen·ne·s.

Les équilibres sociaux sont toujours fragiles. Les maintenir est un défi quotidien. Mais le vrai combat est celui du long terme, qui nécessite d'anticiper les problématiques, de prévoir les réponses adéquates pour y faire face, et surtout de ne jamais rien tenir pour acquis.

C'est pour cette raison que le plan d'action contre la précarité présenté ici est un projet ambitieux. Ambitieux, car il cible le temps long et ne tombe pas dans le piège de l'urgence, sans renoncer pour autant à y répondre. Ambitieux, car il tente de prévoir, avec les outils dont nous disposons aujourd'hui, ce que seront les enjeux sociaux et sociétaux de demain. Ambitieux, car il vise résolument un spectre large de populations et de prestations différentes, lesquelles sont destinées à resserrer les mailles de notre filet social.

Cette ambition, je la porterai avec l'ensemble des partenaires du Canton, que sont en premier lieu les communes genevoises et les associations. Dans la lutte contre la précarité, l'expérience nous montre qu'il vaut mieux conjuguer les efforts que de diviser les responsabilités. Le défi est global. Et c'est collectivement que nous le relèverons.



Thierry Apothéloz

Conseiller d'Etat chargé de la cohésion sociale

La question de la pauvreté à Genève à l'heure du COVID

La crise sanitaire due à l'épidémie de COVID-19 a entraîné dans son sillon une crise sociale sans précédent dans l'histoire récente du canton de Genève. En quelques semaines, on a vu soudain apparaître au grand jour une file croissante de personnes faisant la queue devant la patinoire des Vernets pour obtenir des denrées alimentaires et des produits de première nécessité. Ces personnes, jusqu'ici invisibles aux yeux d'une majorité de la population – mais pas forcément inconnues – se sont dévoilées car elles n'avaient pas d'autre choix, étant les premières victimes collatérales du coup d'arrêt qu'a connu l'économie en raison des mesures sanitaires qui ont accompagné l'évolution de l'épidémie. Comme le montre l'étude du Professeur Jean-Michel Bonvin, de l'Université de Genève¹, les bénéficiaires de ces distributions d'aide alimentaire étaient des personnes déjà vulnérables, qui ont vu leurs ressources brusquement diminuer drastiquement – voire disparaître. Un quart d'entre elles ont en effet subitement perdu leur emploi, la majorité a vu son taux d'activité (et par conséquent ses revenus) diminuer.

S'ajoutent à ce public des franges de la population nouvellement exposées aux aléas de la conjoncture économique dus aux diverses mesures de confinement prises jusqu'ici par les autorités: personnes ayant cotisé moins d'un an à l'assurance-chômage (pour le chômage), n'ayant pas un taux d'activité d'au moins 20% auprès du même employeur (pour le chômage partiel), ayant des activités intermittentes en dehors du secteur culturel, mais aussi personnes cotisant valablement à l'assurance-chômage sans pouvoir bénéficier de ses prestations (car sans titre de séjour valable), travailleurs et travailleuses du sexe, étudiant-e-s pratiquant des petits jobs ponctuels, etc. Il sied de rappeler que la loi présentée

par le Conseil d'Etat permettant d'indemniser cette population et votée par le Grand Conseil le 25 juin 2020 (L 12723) a fait l'objet d'un référendum et sera soumise en votation le 7 mars 2021.

La situation est également particulièrement critique pour un grand nombre de petits indépendants, dont l'activité professionnelle dans certains secteurs a connu un brusque coup d'arrêt. À fin décembre 2020, ce sont 365 dossiers d'indépendant.e.s qui sont suivis chaque mois par l'Hospice général, alors que ce chiffre ne dépassait pas les 60 en 2019.

Cette pauvreté qui émerge brusquement vient s'ajouter à celle déjà connue de longue date dans notre canton, dans lequel 6% de la population bénéficie de l'aide sociale et dont on connaît aujourd'hui relativement bien les causes. La crise a malheureusement amplifié un phénomène de précarité malgré les nombreux dispositifs d'aide et d'accompagnement, tant fédéraux, cantonaux que communaux qui composent notre filet social. Alors qu'avant la crise, le nombre de bénéficiaires avait déjà presque doublé en dix ans, le nombre de nouveaux dossiers suivis mensuellement par l'Hospice général a brusquement augmenté de plus de 20%, passant d'une moyenne de 347 en 2019 à 420 pour 2020, avec une hausse inquiétante des personnes de plus de 50 ans, dont on sait la vulnérabilité sur le marché de l'emploi.

1. Bonvin, J.-M., Lovey, M., Rosenstein, E. & Kempeneers, P. (2020). *La population en grande précarité en période de COVID-19 à Genève: conditions de vie et stratégies de résilience. Rapport final de l'étude sollicitée par la fondation Colis du Cœur. Genève: Université de Genève.*

Les enjeux de l'action sociale aujourd'hui

Le montant des prestations sociales sous condition de revenu, s'il est particulièrement élevé à Genève en chiffres absolus (près de 2 milliards de francs par an, soit environ un quart du budget du canton), demeure en réalité insuffisant pour combler de manière satisfaisante les besoins de la population face à la croissance continue des coûts de la vie. Ceci, même si la réforme de l'imposition des entreprises (RFFA) a été accompagnée d'une mesure sociale sans précédent consistant à investir près de 185 millions de francs dans l'élargissement des montants et du cercle des bénéficiaires de subsides d'assurance-maladie.

En termes de pouvoir d'achat et de ressources financières disponibles pour faire face à l'évolution des coûts de la vie, on assiste donc à une paupérisation qui touche particulièrement les bas salaires, les indépendant·e·s ou les employé·e·s à statut variable et qui met à risque une part de plus en plus importante de la population.

Plus spécifiquement, les frais liés au logement grèvent le plus fortement le pouvoir d'achat des ménages. Avec près de 18% de la population vivant à plus d'une personne par pièce, le taux de suroccupation du logement dans le canton est le plus élevé en Suisse². L'accès à la santé détient également un fort impact sur le budget des ménages, ce que révèle le fait que 15% des Genevois·e·s renoncent à des soins pour des raisons économiques³.

Il en résulte donc une catégorie grandissante d'habitant·e·s qui se retrouvent de manière permanente aux frontières de la pauvreté et qui, lorsque survient un bouleversement socioéconomique tel que l'épidémie de COVID-19 l'a provoqué, basculent dans des situations de détresse sociale particulièrement alarmantes.

Rappelons-nous également qu'aujourd'hui, un·e pauvre sur trois en Suisse est un enfant! La parentalité constitue l'un des indicateurs principaux du risque de précarité dans deux catégories spécifiques de la population: les familles monoparentales et les familles comptant plusieurs enfants. Aujourd'hui, les politiques de soutien aux

familles doivent impérativement être repensées à l'aune de l'évolution contemporaine des parcours de vie (séparations/regroupements familiaux, familles arc-en-ciel, monoparentalité, parcours migratoires) ainsi que des modifications du système économique (emplois à temps-partiel non-désiré, flexibilisation, multiplication des contrats à durée indéterminée, travail non déclaré). Ceci est d'autant plus vrai pour les familles bénéficiant de statuts professionnels ou de séjour précaires qui renoncent à recourir aux prestations sociales auxquelles elles auraient droit, par crainte de perdre leur autorisation de séjour ou d'établissement. Et la situation est encore plus dramatique pour les personnes qui résident à Genève sans statut légal et se retrouvent exclues des prestations et niées dans une grande part de leurs droits fondamentaux.

A ces inégalités sociales s'ajoutent également des inégalités territoriales importantes, comme l'ont démontré les trois rapports du Centre d'analyse territoriale des inégalités (CATI-GE) en 2011, 2014 et 2020. Genève comporte en effet des quartiers et secteurs dans lesquels se concentrent des poches de précarité importantes et pour lesquelles une intervention de l'État en termes d'infrastructures, de service public et de prestations spécifiques est nécessaire pour corriger les inégalités.

Ceci étant, la question sociale ne dépend pas que des ressources financières qui lui sont allouées. Face à un avenir incertain en termes de finances publiques, il est aujourd'hui nécessaire de réfléchir en premier lieu à la meilleure allocation possible des ressources existantes en fonction des besoins premiers de la population. Une juste et équitable allocation des aides renforce il est vrai la cohésion et profite à toute la collectivité. Cette équation passe inévitablement par un contrôle équilibré de la bonne application des règles, comme en témoigne l'entraide administrative mise en place entre les services de l'administration cantonale en matière de détection des fraudes en tous genres. Toujours est-il qu'il serait illusoire de penser que la lutte contre la pauvreté peut se passer d'un investissement conséquent; un investissement qui toujours, lorsqu'il s'agit

2. OFS, *City statistics (audit urbain)*, « La qualité de vie dans les villes » (2016),

<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/publications.assetdetail.1401992.html>

3. *Observatoire suisse de la santé*, « La santé dans le canton de Genève » (2015), <https://www.ge.ch/document/sante-canton-geneve/telecharger>

d'action sociale, permet à moyen et long terme de générer des économies importantes en permettant aux bénéficiaires de sortir progressivement du secours financier de l'État. Notre canton a été particulièrement proactif dans le soutien à l'économie et à la culture dès le déclenchement de la crise, conscient que cet investissement financier, certes onéreux, était le seul moyen d'éviter la banqueroute tant économique que sociale, en attendant le retour des jours meilleurs. Il n'en demeure pas moins que les mailles

du filet ne sont plus assez étroites pour préserver toutes les victimes de la crise et qu'à cette problématique s'ajoutent des déterminants structurels qui renforcent la situation de précarité.

Agir efficacement sur les déterminants de la précarité

La difficulté de combattre la précarité nécessite de repenser en profondeur un dispositif social genevois particulièrement complexe. Celui-ci se compose en effet de plusieurs strates organisationnelles et/ou législatives qui résultent de la mise en place progressive des différentes prestations individuelles, lesquelles obéissent à des logiques de critères d'attribution différents en fonction de la situation des bénéficiaires.

Ceci a notamment pour effet d'engendrer un phénomène de non-recours à ces prestations qui fait augmenter le niveau de précarité au sein de la population genevoise. L'enjeu repose donc sur la simplification du système, ainsi que sur une plus grande fluidité et une plus grande adaptabilité de celui-ci à l'évolution de la question sociale, notamment en ce qui concerne les nouvelles formes de précarité, l'évolution du marché de l'emploi ou les évolutions sociétales (familles, statuts, parcours de vie, etc.).

5

7 objectifs pour guider l'action publique

Le canton de Genève a publié, en 2016, un Rapport sur la pauvreté à Genève⁴. Celui-ci relevait qu'environ une personne sur six vit dans une situation de précarité. Et cette précarité touche de manière beaucoup plus forte certaines catégories de la population (familles monoparentales, femmes, familles nombreuses, personnes sans formation). Suite à la publication de ce rapport, le Conseil d'Etat a défini trois thématiques prioritaires : logement, lisibilité du dispositif social et formation/insertion.

Cependant, la situation particulière que nous vivons aujourd'hui nous impose de mettre ces priorités à jour et de dresser les principaux objectifs qui permettront de renforcer et recomposer notre système social au vu des enjeux actuels autant que futurs. Ceux-ci constituent le cap qui guidera la lutte contre la précarité, au sortir de la crise pandémique actuelle et pour la décennie à venir. C'est là l'ambition centrale du présent plan d'action de lutte contre la précarité à Genève.

4. <https://www.ge.ch/document/rapport-pauvrete-canton-geneve/telecharger>



Les 7 objectifs du plan d'action contre la précarité

1 Simplifier les procédures et renforcer l'accès aux droits

L'accès aux droits à des prestations sociales s'avère difficile pour de nombreuses personnes, en raison de la complexité du système et du contrôle administratif que nécessite, en l'état de la législation actuelle, la délivrance de prestations financières⁵. Pour les catégories les plus précarisées de la population, l'accès à l'administration est rendu compliqué par divers écueils (maîtrise de la langue, compétences personnelles et compréhension du système, statut de séjour précaire, etc.). Il en résulte une inadéquation entre la nécessité de voir les prestations parvenir à celles et ceux auxquelles elles sont destinées et le dispositif qui les délivre. En ceci, il convient aujourd'hui de renforcer la coordination intra et interinstitutionnelle en simplifiant au maximum les procédures d'octroi des prestations et en évitant tant que possible les redondances administratives. Il est également nécessaire de rendre l'administration plus accessible, que ce soit au niveau de la communication de ses prestations que de sa présence à la rencontre des bénéficiaires.

Priorités

6

Renforcer les compétences des communes en matière d'action sociale, notamment dans l'intervention de premier recours;

Faciliter les démarches administratives (développement du numérique, lisibilité des décisions/critères, traductions, etc.);

Développer des structures d'orientation, d'information et de conseil facilement accessibles à la population;

Renforcer la médiation administrative et raccourcir les délais de traitement des dossiers individuels;

Impliquer les bénéficiaires et les partenaires dans la recherche de solutions, l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation de l'action sociale cantonale;

Promouvoir une culture de l'innovation, de la remise en question et du travail en commun au sein des institutions ainsi qu'entre le canton, les communes et les partenaires institutionnels et/ou associatifs, à tous les niveaux;

Identifier les risques sociaux nouveaux et futurs dans une démarche prospective et définir les réponses adéquates ou identifier les bonnes pratiques à implémenter.

5. Cette problématique a été particulièrement mise en lumière par une récente étude de la Haute École de Travail Social et de la Haute Ecole de Santé (Lucas et al. 2019).

2 Améliorer le dispositif d'aide sociale genevois

L'aide sociale constitue le dernier filet de protection. Elle illustre par conséquent la manière dont l'État soutient et accompagne les personnes les plus démunies. Or, avec un doublement des situations suivies par l'Hospice général en à peine une décennie, il est manifeste que la Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI), adoptée en 2012, n'atteint pas complètement les buts fixés par le législateur, comme en attestent les diverses évaluations qui ont été faites de celle-ci. C'est la raison pour laquelle le département de la cohésion sociale a mandaté, en 2019, une commission interinstitutionnelle comprenant des spécialistes, des membres d'associations partenaires, ainsi que des représentant-e-s des bénéficiaires, afin de proposer une réforme ambitieuse de la LIASI et rendre notre dispositif cantonal d'accompagnement social plus performant.

Priorités

Adapter les barèmes et les critères d'octroi de l'aide sociale à la réalité des situations particulières des bénéficiaires (jeunes, familles, etc.) en rapport avec leurs besoins et l'évolution du coût de la vie à Genève;

Encourager et valoriser l'emploi et l'activité lucrative par des mesures incitatives telles que la franchise sur le revenu;

Favoriser l'autonomie des bénéficiaires et alléger les processus de contrôles;

Renforcer l'insertion professionnelle en augmentant les possibilités de suivre des formations qualifiantes et certifiantes, ainsi que les possibilités de reconversion professionnelle.

7

3 Prévenir les situations de précarité ou de détresse sociale et garantir la dignité

La crise pandémique du COVID-19 a démontré que tant la réactivité que l'étendue de notre système de protection et d'aide sociales n'étaient pas toujours adaptées à l'évolution parfois rapide des situations et parcours de vie individuels. S'ajoute à cela parfois le décalage entre certains besoins spécifiques et les prestations existantes pour y répondre, qui ne sont pas toujours adaptées, notamment pour les personnes qui connaissent des parcours de vie complexes. L'extrême fragilité d'une partie de la population, qui peut rapidement basculer dans une situation de précarité lorsque survient une crise sanitaire ou économique, implique en outre de repenser les politiques de prévention en amont et de disposer d'outils permettant de mieux répondre aux facteurs de précarisation.

Priorités

Soutenir les initiatives innovantes en matière d'action sociale des associations et des collectivités publiques;

Renforcer les politiques publiques d'inclusion sociale et de prévention des discriminations en faveur des publics fragilisés (handicap, migration, etc.);

Lutter par le biais d'une législation ad hoc contre l'endettement et le surendettement;

Lutter contre la précarité alimentaire en assurant une alimentation saine et durable pour toutes les personnes résidant sur le territoire genevois;

Faire en sorte que toutes les personnes résidant sur le canton bénéficient d'une existence digne, quel que soit leur statut;

Renforcer les politiques de soutien à la famille permettant d'atténuer le facteur de précarité que constitue la parentalité (prestations complémentaires familiales, encouragement préscolaire, etc.).

4 Aider, soutenir et accompagner les seniors et les aîné·e·s

Le vieillissement de la population en Suisse et à Genève est inéluctable et va entraîner d'importants bouleversements sociétaux au cours des trente prochaines années. Ceux-ci devront être pris en compte dans l'ensemble des politiques publiques (aménagement, santé, mobilité, fiscalité et, bien entendu, social). Il est par conséquent nécessaire d'anticiper aujourd'hui les problématiques de demain et de renforcer l'implication des pouvoirs publics auprès des seniors et des aîné·e·s, qui constituent une catégorie à risque identifiée en termes de précarité, mais aussi d'isolement. En ceci, le rôle des communes dans la primo-intervention auprès du public senior devra être renforcé (art. 4, al.2 LRT-Seniors). Rappelons que près de 40 % des dossiers de l'aide sociale concernent des personnes de plus de 50 ans, qui ont de plus en plus de mal à se stabiliser sur le marché du travail. Cette proportion a explosé de près de 30 % en l'espace d'à peine cinq ans.

Priorités

Adopter une législation sur les seniors, qui permette aux politiques publiques cantonales de tenir compte des spécificités de cette population;

Soutenir les initiatives visant à favoriser le passage de la vie professionnelle à la retraite;

Renforcer avec les communes les mesures de proximité d'information, d'orientation et de soutien à destination des seniors;

Favoriser avec les communes le maintien des liens, de la citoyenneté et de l'activité sociale des personnes âgées.

5 Offrir des conditions de logement dignes à chacun·e

La question du logement – et du mal logement – est récurrente à Genève. Si la construction de nouveaux appartements est une partie importante de la réponse, il demeure néanmoins nécessaire d'améliorer la question de l'accessibilité et du maintien des logements pour toutes et tous. En effet, le fait de vivre dans des conditions de logement précaires (suroccupation, sous-location, insalubrité) constitue un obstacle pour de nombreuses personnes qui visent une (ré)insertion sociale et/ou professionnelle. La dimension sociale du logement doit donc également être pensée en termes de lutte contre la précarité.

Priorités

Instaurer des mesures préventives et/ou compensatoires avec les propriétaires afin de mettre en place une politique concertée de maintien du logement;

Renforcer l'information sur les droits et devoirs des locataires;

Élaborer un concept interinstitutionnel d'hébergement d'urgence et de logement social pour les personnes en situation de mal-logement ou de sans-abrisme, basé sur un accompagnement social en amont et en aval.

6 Renforcer le lien entre l'action sociale et l'économie

Les dispositifs actuels de (ré)insertion des personnes précarisées sur le marché du travail s'appuient essentiellement sur la mobilisation des capacités et des ressources des individus. Ceci alors que notre économie est demandeuse de personnel formé et qualifié et montre une réelle envie de collaborer avec les dispositifs sociaux institutionnels et/ou associatifs cantonaux, sans forcément toujours trouver d'interlocuteur ou d'interlocutrice. Dès lors, le dialogue entre action sociale et dynamisme économique mérite d'être développé afin de faire participer le monde de l'entreprise – qui est de plus en plus concerné par les démarches de responsabilité sociale et d'exemplarité – à la lutte contre la précarité.

Priorités

Augmenter les dispositifs de renforcement de l'employabilité à destination des publics particulièrement vulnérables sur le marché de l'emploi (migrant-e-s, jeunes, seniors);

Améliorer les liens entre les structures d'insertion professionnelle et les entreprises.

7 Renforcer la cohésion sociale en milieu urbain

Afin de lutter contre les inégalités territoriales et permettre un pilotage des politiques publiques cantonales qui tiennent compte des fortes disparités qui existent entre les différents quartiers de son territoire, le Grand Conseil a adopté, en 2012, la Loi sur la politique de cohésion sociale en milieu urbain (LCSMU). Jusqu'ici, celle-ci n'a pas fait l'objet d'une application concrète. Le département de la cohésion sociale, en partenariat avec l'Université de Genève et la Haute École de Gestion a relancé le Centre d'analyse territoriale des inégalités, qui a rendu un rapport en janvier 2020 faisant état de la situation sur le front des inégalités sur l'ensemble des 475 secteurs statistiques qui composent le canton de Genève. Comme dans les précédentes versions (2011, 2014), il en ressort que Genève abrite des secteurs où se concentrent d'importantes poches de précarité, ce qui impacte fortement la cohésion sociale du canton. Il est donc nécessaire d'agir sur ces territoires en y implémentant des projets permettant de rétablir l'égalité des chances et des opportunités.

Priorités

Initier des projets-pilote avec les communes identifiées comme prioritaires, avec une approche interdépartementale et de cofinancement;

Adapter la LCSMU afin de fixer la nécessité de développer les politiques publiques du canton sous l'angle de la politique de cohésion sociale en milieu urbain (PCSMU), notamment en ce qui concerne les politiques sanitaires, sociales, sécuritaires ou d'aménagement;

Accompagner le développement de nouveaux quartiers urbains dès les étapes de planification afin d'anticiper les risques d'inégalités territoriales et de renforcer les services publics de proximité;

Renforcer le rôle de la culture et du sport dans les approches visant à combattre les inégalités et renforcer les liens sociaux, en partenariat avec les communes concernées et en impliquant les acteurs et actrices de ces domaines ainsi que le secteur associatif.

REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Département de la cohésion sociale

Rue de l'Hôtel-de-Ville 2
Case postale 3965
1211 Genève 3
Tél. +41 (0)22 546 54 32
www.ge.ch