

Commission chargée de la révision LIASI

**Révision de la loi cantonale
sur l'insertion et l'aide sociale individuelle - LIASI**

Rapport à l'intention du Conseil d'Etat de la République et canton de Genève

Stéphane Rossini

Président de la commission chargée de la révision LIASI
Case postale 320, 1997 Haute-Nendaz

Genève, le 31 décembre 2019

Table des matières

1.	Introduction	
1.1.	Mandat de la commission	4
1.2.	Déroulement des travaux	6
2.	Évolutions et défis de l'aide sociale	
2.1.	Contexte et défis de l'action sociale	9
2.2.	Analyse du dispositif genevois de l'aide sociale	13
2.3.	Réflexions nationales et intercantionales	18
3.	Axes stratégiques de la révision	
3.1.	Axes stratégiques	20
3.2.	Thèmes spécifiques	21
3.3.	Objets parlementaires	23
3.4.	PCFam et travailleurs âgés	
3.4.1.	Prestations complémentaires familiales	24
3.4.2.	Travailleurs âgés – rente pont	25
4.	Contenu de la révision LIASI	
4.1.	Communes	27
4.2.	Niveau des prestations d'aide sociale	28
4.3.	Buts et principes généraux de la loi	
4.3.1.	Buts et principes	30
4.3.2.	Genre	30
4.3.3.	Santé des bénéficiaires	31
4.4.	Accès aux prestations : non-recours	31
4.5.	Approche globale	32
4.5.1.	Accompagnement social, insertion sociale	33
4.5.2.	Insertion professionnelle	34
4.5.3.	Prestation forfaitaire	37
4.5.4.	Formation	39
4.5.5.	Reconversion professionnelle	40
4.6.	Endettement	40
4.7.	Logement	43
4.8.	Collaborations interinstitutionnelles	
4.8.1.	Collaborations interinstitutionnelles	44
4.8.2.	Dossier du bénéficiaire	46
4.9.	Évaluation et innovation	
4.9.1.	Évaluation, qualité	46
4.9.2.	Innovation, projets-pilote	47
4.9.3.	Observatoire de l'action sociale	47
4.10.	Collaborations avec l'économie	48
4.11.	Dénomination de l'Hospice	49
5.	Avant-projet de loi : proposition	
5.1.	Avant-projet de loi	50
5.2.	Commentaires par article	59
	Références bibliographiques	69

Abréviations principales

APF	Allocation de préformation
CASI	Contrat d'aide sociale individuel
CII	Collaboration interinstitutionnelle
Cii'm	Coordination interinstitutionnelle genevoise
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
DCS	Département de la cohésion sociale
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité
LIASI	Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle
LMC	Loi en matière de chômage
LPA	Loi sur la procédure administrative
LPC	Loi sur les prestations complémentaires
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances
OAIS	Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales
PCFam	Prestations complémentaires pour familles (cantonales)
RIASI	Règlement d'application de la LIASI
SPAd	Service de protection des adultes
SPC	Service des prestations complémentaires
SRP	Service de réinsertion professionnelle (Hospice général)

Les termes désignant des personnes s'appliquent indifféremment aux femmes et aux hommes

1. Introduction

1.1. Mandat de la commission

L'aide sociale fait l'objet, depuis plusieurs années, au niveau national et dans les cantons, de recherches scientifiques, d'analyses critiques, de réflexions et de propositions de réforme émanant des professionnels de l'action sociale et/ou des autorités politiques. Le canton de Genève y participe. L'optimisation des législations de politique sociale est une constante préoccupation. Plusieurs études consacrées aux régimes sociaux cantonaux, dont l'aide sociale, de même que différentes prises de position d'acteurs institutionnels permettent d'identifier les termes du débat cantonal, les lacunes des dispositifs et les potentiels d'amélioration.

Dans ce contexte, le Conseil d'État de la République et canton de Genève a décidé, par voie d'arrêté, le 16 janvier 2019, d'instituer une commission chargée de réviser la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI). La révision de la loi est motivée par :

- Le programme de législature 2018-2023, qui annonce une politique active de lutte contre les inégalités et l'exclusion sous toutes ses formes.
- La volonté du Conseil d'État d'agir de façon transversale par la création d'une Délégation au Contrat social.
- Différentes interventions parlementaires.
- La prise en considération de différents rapports, études et évaluations traitant de la problématique de l'exclusion et des inégalités sociales à Genève (évaluation LIASI, rapport sur la pauvreté).

Le mandat attribué à la commission chargée de cette révision est le suivant :

- a) Évaluer la pertinence du dispositif genevois d'assistance publique.
- b) Examiner les pistes de réforme nécessaires.
- c) Proposer un avant-projet de loi sur l'aide et l'insertion sociales et professionnelles.

Ce rapport rend compte des travaux de la commission. Il contient les axes d'analyse retenus et débattus, les propositions de réforme et les modifications de l'actuelle loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI). Il est adressé au Chef du Département de la cohésion sociale à l'intention du Conseil d'État.

Champ de la révision

Le rapport de la commission concerne presque exclusivement, selon le mandat attribué par le Conseil d'État, la révision de la LIASI. Toutefois, il importe de préciser que les réflexions ont fréquemment appréhendé des problématiques renvoyant à des champs voisins régis par d'autres législations sociales, fédérales ou cantonales. Il en sera fait régulièrement mention.

Au début des travaux, la discussion sur le mandat de la commission a mis en évidence l'intérêt de repenser la politique sociale cantonale de manière globale et cohérente. L'élaboration d'une nouvelle législation générale d'action sociale genevoise, souhaitée par plusieurs acteurs institutionnels, a été débattue. Pour des raisons de composition de la commission, d'organisation et d'agenda, cette perspective n'a pas été retenue. D'autant plus qu'une telle option comporte le risque de générer des oppositions multiples, alors qu'il est impératif de parvenir rapidement à une optimisation du dispositif actuel de l'aide sociale. Néanmoins, l'intérêt d'une approche globale est pertinent. Celle-ci fait sens, notamment dans la perspective d'une meilleure coordination des régimes sociaux cantonaux. Cette perspective devrait être approfondie ultérieurement par le Département de la cohésion sociale (DCS) et analysée sous l'angle de l'opportunité et de la faisabilité.

Lors du traitement des différentes problématiques, lorsque des aménagements de la LIASI engendrent la modification d'autres actes législatifs ou lorsque des approches dépassant le cadre LIASI seraient souhaitables, la commission en a fait mention dans le rapport. Cela s'avère d'autant plus important que des réflexions parallèles consacrées à d'autres dispositifs sociaux cantonaux sont en cours : PC pour familles, subsides LAMal, logement, etc. Il en est de même en matière de législation fédérale (PC AVS-AI, Prestations transitoires pour chômeurs en fin de droit, révision AI). Les liens entre la révision LIASI et ces autres projets seront à prendre en considération dans les phases ultérieures de finalisation du projet de loi.

Enfin, plusieurs modifications du Règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (RIASI) sont en cours de traitement par le Département. Celles-ci n'ont pas directement trait aux principes fondamentaux de la loi, mais ont pour but de résoudre des problèmes sectoriels et ponctuels dans l'attente de la révision de la loi. Cela concerne essentiellement l'adaptation des forfaits et d'autres prestations (supplément d'intégration, franchise sur le revenu, aide financière aux jeunes adultes, etc.). Il conviendra à veiller à la bonne coordination des démarches. La commission a d'ailleurs formulé également des recommandations concernant le RIASI.

Membres de la commission

Les personnes suivantes ont été désignées par le Chef du Département de la cohésion sociale pour siéger au sein de la commission de révision LIASI et ont participé aux travaux :

Président

- ROSSINI Stéphane

Département de la cohésion sociale

- ADLY Hossam (Secrétariat général)
- MOLNARFI-VILLEGAS Camille (Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales OAIS)
- MUDRY Nadine (Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales OAIS)
- MÜLLER Karin (Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales OAIS)

Département des finances

- FIUMELLI Olivier (Secrétariat général)

Association des communes genevoises

- BRUCHEZ GILBERTO Karine (Hermance)
- ENHAS Ornella (Versoix)

Hospice général

- PRAZ-DESSIMOZ Yasmine
- ARCE Antonio
- Selon les thèmes traités : GIROD Christophe, directeur, SPRAUEL Philippe, REYMOND Yves

Acteurs et partenaires sociaux

- BOLLE Alain (Collectif d'associations pour l'action sociale CAPAS)
- DUBAIL Philippe (Insertion Genève)
- PEYSSON Anne-Marie (Association de lutte contre les injustices et la précarité ALCIP)
- SANDOZ Olivier (Fédération des entreprises romandes)

Bénéficiaires de prestations d'aide sociale

- SIDIBE Kallou
- SKIBINSKI Céline

Expert-e-s externes

- BONVIN Jean-Michel (Université de Genève)
- DARIOLI Simon (anc. Chef du service de l'action sociale VS)
- KURTH Martine (Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale ARTIAS)
- LUCAS Barbara (Haute école de travail social, Genève)

1.2. Déroulement des travaux

Phase 1 : travaux préparatoires

Pour évaluer la pertinence du dispositif genevois de l'aide sociale et examiner les pistes de réforme nécessaires, les évaluations et les analyses portant sur la LIASI, de même que les connaissances et expériences cantonales et nationales ont été examinées. Les acteurs principaux impliqués dans la mise en œuvre de l'aide sociale cantonale (environ 15 personnes) ont été entendus et ont exprimé leurs critiques et leurs attentes. Ces travaux préparatoires ont permis, d'une part, de procéder à une synthèse des défis à relever en matière d'aide sociale et, d'autre part, d'identifier les orientations à prendre en considération dans le cadre de la révision LIASI.

Phase 2 : rapport stratégique

La phase 1, réalisée par le président de la commission, a débouché sur un rapport destiné aux membres de la commission pour fixer le cadre des travaux. Le rapport a d'abord été présenté et discuté avec le Chef du Département de la cohésion sociale (11 mars 2019). Il détermine les axes stratégiques de la révision et identifie un certain nombre de mesures à examiner de manière approfondie par la commission.

Référence :

- Rossini S., *Éléments d'analyse et axes stratégiques de la révision de la loi sur l'intégration et l'aide sociales LIASI*. Rapport au Département de la Cohésion sociale et à la commission chargée de la révision LIASI, République et canton de Genève : mars 2019, 30 pages

Le rapport stratégique constitue le support de travail qui a permis à la commission d'initier ses travaux. Les axes stratégiques et les thèmes de révision ont été discutés, puis validés par la commission. Ils définissent concrètement le champ de la révision. Au fur et à mesure des travaux, certains thèmes ont été élargis, d'autres intégrés ou supprimés. Le rapport final de la commission en fait état.

Phase 3 : travaux de commission

La commission a siégé pour la première fois le 8 avril 2019. Elle a tenu 10 séances, dont 7 d'une demi-journée et 3 d'une journée. Le processus de travail de la commission peut se résumer comme suit :

1. Auditions et partage d'expériences sur la mise en œuvre de la LIASI par les acteurs du terrain.
2. Finalisation des axes stratégiques et définition des thèmes et problématiques à traiter.
3. Définition des moyens et des niveaux d'action (loi, règlement, pratiques institutionnelles).
4. Analyse des conséquences : législatives, institutionnelles, financières.
5. Traduction législative des propositions (avant-projet de loi).
6. Rapport explicatif accompagnant l'avant-projet de loi.

Les travaux de la commission ont été accompagnés par le Secrétariat général du Département (coordination : Hossam Adly), l'Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAI) et l'Hospice général. Les différents personnels spécialisés de l'État de Genève et de l'Hospice général (juristes, responsables des champs d'intervention, etc.) ont mis leurs compétences et leur expertise au service du processus d'analyse et de la formulation des propositions de modification de la loi.

Plusieurs auditions en commission plénière et rencontres bilatérales avec des acteurs de l'action sociale genevoise ont nourri la discussion.

- a) Auditions en séance de commission :
 - Office cantonal de l'Emploi – OCE et Office cantonal de l'Assurance invalidité – OAI sur les interactions et collaborations interinstitutionnelles.
 - Département des finances, O. Fiumelli : situation financière et budget du canton de Genève.

- Département de la cohésion sociale, M. Berclaz, directeur chargé des assurances sociales et du handicap : présentation de l'évaluation et des discussions en cours concernant les Prestations complémentaires familiales.
 - Association des communes genevoises : présentation des mesures d'action sociale et participation aux travaux de la commission.
 - Prof. B. Lucas, HETS: présentation des résultats de la recherche sur le non-recours.
- b) Entretiens bilatéraux complémentaires :
- Ville de Genève : E. Alder, Conseillère administrative, accompagnée de S. Mimouni, P. Schroft.
 - Ville de Genève : Fonds chômage (C. Barberis, P. Hadj-Chaib, C. Taddeo).
 - Association des chômeurs (ADC), délégation.

Rapport final

Le rapport final présente l'ensemble des travaux de la commission. Il contient : les éléments principaux de l'analyse initiale ; le traitement de thématiques particulières ; les propositions de révision de la loi ; la formulation de 10 recommandations complémentaires ; les motivations qui sous-tendent les options retenues et proposées ; l'avant-projet de loi commenté.

La révision proposée contient, de manière pragmatique, un certain nombre d'aménagements motivés par la nécessité d'apporter des réponses concrètes à des besoins d'optimisation du dispositif actuel. A plusieurs reprises, la commission a été tentée de réformer certaines pratiques de manière catégorique. Elle y a généralement renoncé pour des raisons de faisabilité et pour donner une véritable chance à la mise en œuvre des mesures ponctuelles. Il n'en demeure pas moins que certaines d'entre elles renvoient à des changements importants (approche globale ; prestation forfaitaire ; principes fondamentaux (accès aux prestations, équité de genre) ; désendettement ; collaborations interinstitutionnelles ; évaluation de la qualité et innovation).

Ainsi, les propositions sont fondées sur les expériences réalisées sur le terrain de l'action sociale, des évaluations scientifiques et des recommandations qui en découlent ou des pratiques considérées comme inadéquates ou peu efficaces pour les populations et personnes concernées. Elles tiennent compte des contingences institutionnelles (répartition des tâches entre le canton et les communes ; rôle des acteurs associatifs ou de l'économie), politiques ou financières.

De manière générale, les propositions de la commission postulent :

- Une clarification des principes transversaux de mise en œuvre de l'aide sociale.
- Une amélioration des pratiques d'accompagnement social et une meilleure cohérence de la prise en charge des personnes concernées.
- Une volonté d'adaptation dynamique et constructive du système cantonal de protection sociale.

Elles s'inscrivent en complémentarité d'autres démarches en cours : mise en œuvre de décisions populaires (réduction des primes LAMal) ; travaux parlementaires cantonaux et fédéraux ; réflexions spécifiques (suivi du rapport pauvreté) ; révisions entreprises par le Département de la cohésion sociale (révision RIASI, logement, PCFam). Pour tenir compte de son mandat, éviter les redondances et exploiter au mieux les compétences de ses membres, la commission s'est volontairement limitée à traiter quasi exclusivement les problématiques relevant de l'aide sociale. Elle est cependant consciente que ce cloisonnement mériterait d'être dépassé. Relevons encore qu'elle a mené ses réflexions de manière interdisciplinaire et interinstitutionnelle.

Étape préliminaire

Le travail de la commission constitue une première étape dans le processus de révision de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle LIASI. Réflexions fondamentales, propositions d'aménagement de la loi en vigueur et autres recommandations sont présentées dans le rapport. Celui-ci ne saurait cependant être considéré comme exhaustif.

En effet, sur la base des travaux de la commission, il importe encore de procéder à d'autres démarches avant de soumettre un projet de modification de la LIASI au Parlement :

- Mise en adéquation de l'avant-projet de loi avec les autres bases légales cantonales.
- Analyse des besoins de réexamen d'autres dispositions spécifiques particulières.
- Clarification de certaines règles de mise en œuvre pour les différentes innovations proposées (finalisation du règlement d'application).
- Estimation des conséquences financières.
- Présentation au Conseil d'État et mise en consultation d'un avant-projet de loi.

Adoption du rapport

Le rapport de la commission, les propositions de révision de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle LIASI et les différentes recommandations ont été acceptés par 15 voix et 3 absents, le 10 décembre 2019.

Le rapport a été remis au Chef du Département de la cohésion sociale, M. le Conseiller d'Etat Thierry Apothéloz, le 31 décembre 2019, conformément au mandat attribué.

2. Évolutions et défis de l'aide sociale

2.1. Contexte et défis de l'action sociale

La politique sociale a pour mission de répondre aux risques sociaux reconnus auxquels est confrontée la population. En Suisse, la Confédération, les cantons, les communes et le secteur associatif ont développé un réseau d'acteurs et un ensemble de mesures de protection sociale, au gré des revendications politiques et des débats démocratiques, pour résoudre les difficultés résultant de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, de la vieillesse, du non-emploi, du décès (survivants), de la famille ou de la pauvreté. Les assurances sociales fédérales et les régimes cantonaux d'aide sociale allouent des prestations en nature et en espèces, des revenus de compensation ou de substitution, soutiennent des mesures d'intégration sociale et professionnelle. En regard des transformations des modes vie, des modes de production, des nouveaux besoins et des attentes de la population, mais aussi des contraintes financières, les régimes sociaux évoluent constamment. Le sens de l'action dépend des priorités politiques et des rapports de force. Si le système suisse de protection sociale est généralement considéré comme de grande qualité, il peut être néanmoins encore amélioré, car des problèmes majeurs et des lacunes demeurent.

De manière générale en matière d'aide sociale, les évolutions récentes, en termes d'accroissement des dépenses et du nombre de bénéficiaires ou de complexité des situations, sont à prendre au sérieux. En Suisse et dans les cantons, le canton de Genève s'inscrivant pleinement dans cette perspective, l'aide sociale est au carrefour de sa destinée. Les besoins à couvrir et les défis à relever sont nombreux. Mentionnons, par exemple :

- le renforcement des mesures de prévention contre l'exclusion et la pauvreté ;
- la définition uniforme des prestations minimums ;
- le développement des mesures d'intégration sociale et professionnelle, notamment la coordination avec les assurances sociales (LAI, LACI, LAA) et la collaboration avec les entreprises ;
- les synergies entre les services sociaux et ceux de l'emploi ;
- les innovations en matière de contre-prestation porteuse de potentiels d'intégration et d'autonomie pour les personnes (et non de sanction) ;
- les actions ponctuelles en faveur des catégories de population les plus fragiles : familles monoparentales, personnes sans formation ou d'origine étrangère, etc. ;
- la professionnalisation de la prise en charge ;
- l'accroissement de la qualité et de l'efficacité des régimes et organismes de mise en œuvre.

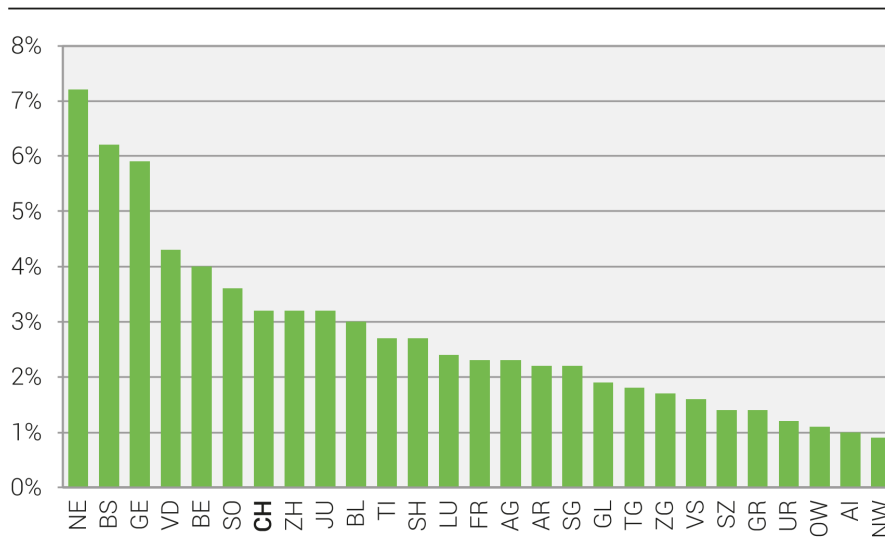
Illustrations chiffrées

La structure du système social, au sens large, est dense et garantit à la population un éventail étendu de prestations. C'est important pour répondre à l'évolution continue des besoins de la population. Dans la perspective de la révision LIASI, deux illustrations s'avèrent particulièrement pertinentes : l'évolution du chômage et celle de l'aide sociale. Elles rappellent que la tendance à l'augmentation des besoins de la population ne va pas s'inverser et qu'il faut mettre en place les conditions de les assumer.

On observe en matière d'emploi et de chômage (SECO, juillet 2019) que, pour un taux national de chômeurs inscrits de 2,1%, le taux cantonal genevois se monte à 3,8% , ce qui correspond à un effectif de 9'403 personnes (juin 2019). Ce taux est le plus élevé de Suisse. Certes, la tendance à la baisse du taux de chômage se poursuit globalement depuis 2010, et surtout depuis 2016. Toutefois, le nombre de demandeurs d'emplois inscrits se monte à Genève à 14'171 personnes (8,3%), alors que le nombre de places vacantes est de 861.

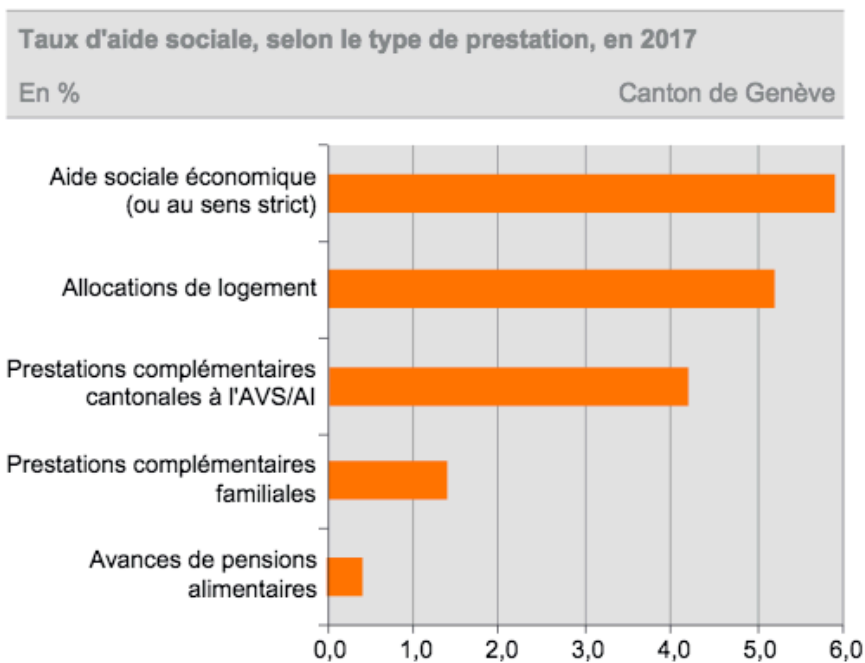
En ce qui concerne l'aide sociale, le canton de Genève se caractérise également par un taux élevé en comparaison intercantonale (taux de 5,9%, en 3^{ème} position derrière Neuchâtel 7,5% et Bâle-Ville 6,9% pour une moyenne suisse de 3,3%), nettement au-dessus de la moyenne suisse. L'indicateur de pauvreté 2017 place Genève en 2^{ème} position derrière Bâle-Ville, avec un taux de 11,3%. Les dépenses d'aide sociale 2017 par bénéficiaire se montent à Frs 10'638.- (Vaud Frs 10'898.- ; Bâle-Ville Frs 12'012.- ; Soleure Frs 11'104 ; moyenne suisse de Frs 10'116.-). Quelques illustrations, ci-après.

ASE: Taux d'aide sociale économique par canton et moyenne suisse, en 2018



Source: OFS – Statistique des bénéficiaires de l'aide sociale (SAS)

© OFS 2019



Source : OFS - Statistique de l'aide sociale

Dossiers, bénéficiaires et taux d'aide sociale, selon le type de prestations octroyées, en 2017

Chiffres annuels

Canton de Genève

	Dossiers	Bénéficiaires	
		Effectif	Taux, en %
Aide sociale au sens large (1)	...	70 509	14,4
Aide sociale économique (ou au sens strict)	17 689	29 104	5,9
Allocations de logement	8 984	25 398	5,2
Prestations complém. cantonales à l'AVS/AI	16 646	20 510	4,2
Prestations complémentaires familiales	1 933	6 655	1,4
Avances de pensions alimentaires	818	1 747	0,4

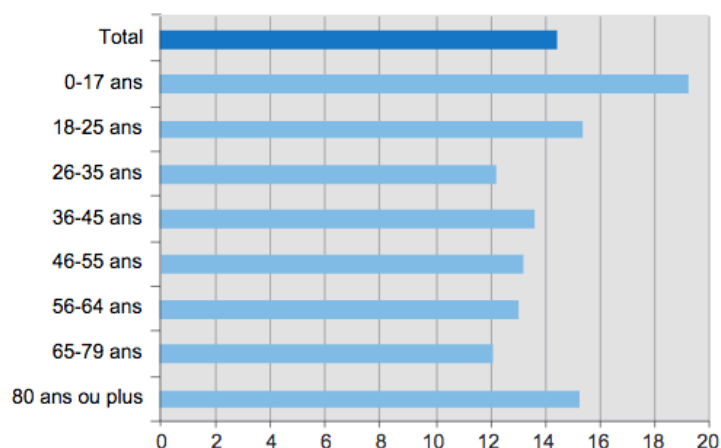
(1) Personnes ayant bénéficié au moins une fois durant l'année d'une prestation financière sous condition de ressources.

Source : OFS - Statistique de l'aide sociale

Taux d'aide sociale au sens large, selon le groupe d'âges des bénéficiaires, en 2017

En %

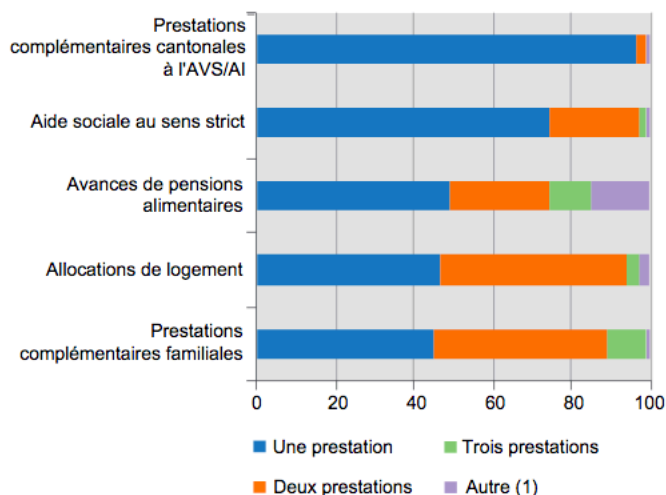
Canton de Genève



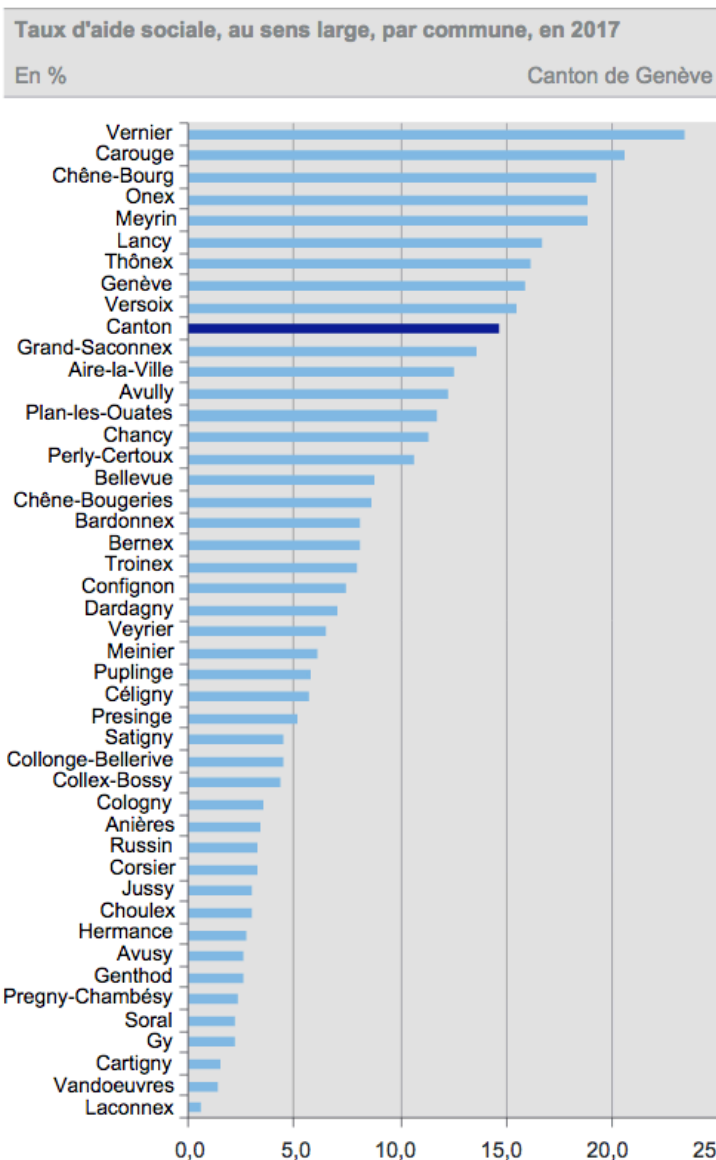
Répartition des dossiers correspondant aux prestations octroyées selon la combinaison de prestations, par type, en 2017

En %

Canton de Genève



(1) Dont combinaisons de prestations au-dessous de 1 % des dossiers.



Éléments financiers

L'évolution des besoins de la population renvoie à la discussion sur les moyens disponibles et l'allocation des ressources. Ainsi, le total des prestations sociales allouées et financées par le canton de Genève a passé, de 2011 à 2018, de 846 millions à 1,116 milliard de francs (+5,3% en moyenne annuelle). S'agissant de l'aide sociale, les dépenses ont évolué durant cette période de 211 à 313 millions (320 millions prévus en 2019, 337 millions en 2020), soit en moyenne annuelle +5,3% (+48% de 2011 à 2018). La croissance globale des dépenses va se poursuivre ces prochaines années, notamment en raison de l'augmentation massive des subsides d'assurance-maladie à partir de 2020.

Ces repères financiers impliquent, dans une perspective d'allocation optimale des ressources publiques et d'exigence de soutien aux personnes les plus défavorisées de la société, de tout mettre en œuvre pour accroître l'adéquation et l'efficacité des régimes de protection sociale. Il importe de relever cependant que les montants alloués aux prestations sociales ne sauraient être considérés exclusivement comme des charges. Les prestations constituent pour une large part un investissement social essentiel à l'intégration, professionnelle notamment. C'est d'ailleurs dans cette perspective que s'inscrit la LIASI. Diverses propositions formulées par la commission entendent privilégier cette dimension d'investissement social.

2.2. Analyse du dispositif genevois de l'aide sociale

Plusieurs rapports et prises de position mettent en évidence les difficultés rencontrées, voire les limites de la législation cantonale sur l'aide sociale (LIASI) et de la lutte contre la pauvreté. Ce corpus de connaissances est une source d'informations précieuse, qui permet d'identifier les éléments problématiques et les correctifs à apporter au dispositif actuel. Sont présentées ci-dessous les analyses et propositions formulées par les auteurs des différents rapports.

Évaluations, rapports et prises de position

Deux rapports d'évaluation (Mabillard & Zellweger, 2014 ; Kaufmann & Zellweger 2016) ont analysé la mise en œuvre de la LIASI. Les principaux constats et recommandations sont rappelés ci-après. Ils sont au cœur des réformes proposées par la commission.

- Principe
L'orientation majeure de l'analyse renvoie à l'augmentation de l'employabilité des personnes. La loi introduit le principe de l'insertion professionnelle comme nouvelle prestation de base (stage et plan de réinsertion). Une priorité est donnée aux chômeurs en fin de droit « work first ». La LIASI privilégie le travail, donc l'insertion professionnelle. Cette question de principe doit être réinterrogée en raison des inégalités de traitement en défaveur des bénéficiaires considérés comme peu employables.
- Processus et coordination
La multiplication des intervenants qui gèrent le suivi et l'insertion professionnelle des bénéficiaires pose des problèmes de coordination et de cohérence de la prise en charge, mais aussi de contrôle et de suivi. Par ailleurs, l'optimisation des liens entre les régimes de prestations sociales (assurances sociales, régimes cantonaux) reste une préoccupation. Ces différents processus de prise en charge induisent un manque de vision sur les trajectoires des bénéficiaires (beaucoup d'interlocuteurs, étapes découpées, discontinuité d'accompagnement).
- Données et informations
L'échange d'informations entre les acteurs institutionnels est insuffisant (répétition des demandes ou des mesures, incompréhensions).
- Durée d'accompagnement
Sur la période 2009 – 2015, la durée moyenne d'aide a passé de 33 à 44 mois (36, 38, 44 pour les années 2013, 2014 et 2015). Pour les dossiers du Service de Réinsertion professionnelle (SRP) de l'Hospice général (personnes ayant retrouvé un emploi), la durée passe de 7 à 20 mois de 2012 à 2015. Une certaine lenteur découle des procédures de sélection. La volonté de privilégier un retour à l'autonomie durable et définitif s'oppose à la rapidité du retour à l'emploi.
- Objectifs et résultats
De manière générale, il n'est pas constaté une recrudescence des réinsertions professionnelles avec l'introduction de la LIASI. Les objectifs macro de la loi ne sont pas atteints après 4 ans. Néanmoins, les mesures proposées sont considérées comme adéquates par les bénéficiaires et ont constitué une aide pour retrouver un emploi. Les bénéficiaires estiment par ailleurs que leur employabilité s'est améliorée durant la période de prise en charge.

Le Conseil d'Etat a répondu par un Rapport au Grand Conseil à une motion déposée le 9 mai 2018 (M 2335-B) relative au Service de réinsertion professionnelle (SRP). Il relève notamment que différents aménagements sont intervenus à partir de 2017 pour optimiser la prise en charge, améliorer la coordination entre l'insertion professionnelle et l'accompagnement social et pour gérer au mieux et simplifier les différentes phases du processus standardisé. Les collaborations entre l'Hospice général et de l'Office cantonal de l'emploi sont renforcées (problèmes liés aux limites d'utilisation de la banque de données PLASTA). Le stage d'évaluation LIASI a été réaménagé.

Le *Rapport cantonal sur la pauvreté à Genève* (OAI, ex-DGAS, 2015) identifie les populations à risque en matière de pauvreté. Les tendances sont identiques à celles observées partout en Suisse :

- Populations sur-représentées : familles monoparentales, personnes seules, enfants de moins de 18 ans vivant dans un ménage bénéficiaire de prestations d'aide sociale, personnes âgées de plus de 80 ans, personnes sans formation et de nationalité étrangère (hors UE/AELE).
- Les working poors, à savoir les actifs avec risque fort de pauvreté (5,5% < seuil pauvreté).
- Les bénéficiaires de 50 ans et plus, généralement sans emploi. Le double handicap (âge et lacunes de formation) réduit clairement les chances de retrouver un emploi au-delà de 55 ans.

Le risque de pauvreté concerne à Genève environ 19% de la population. Les causes les plus fréquentes sont : les salaires insuffisants, un mauvais état de santé, les lacunes de formation et de formation continue, le divorce, le chômage durant la dernière phase active (travailleurs âgés), les situations d'asile et de migration, etc. Le rapport suggère, parmi d'autres mesures, une meilleure coordination des différents dispositifs cantonaux : subsides LAMal, avances de pensions alimentaires, bourses, allocations de logement, PC AVS-AI-Fam, aide sociale, système de santé, lutte contre l'endettement, handicap, etc.

Pour assurer le suivi du rapport, un Comité de pilotage a été institué (Arrêté du Conseil d'Etat du 7 février 2018). Parmi ses missions figurent deux éléments en lien avec les problématiques traitées dans le cadre de la révision LIASI : la formation et l'employabilité (soutien à la reconversion professionnelle, emplois tremplins) ; la lisibilité et la prévention (meilleure information et soutien de lieux d'accueil pour améliorer l'identification et la compréhension des prestations sociales, liens services publics – population).

Un premier rapport a été rendu en juin 2019. Il présente des projets à réaliser à court terme et ébauche des actions à développer à moyen et long termes pour lutter contre la pauvreté à Genève. Le plan d'action contre la pauvreté se décline en trois axes : le logement, la formation et l'employabilité, la lisibilité et la prévention, la priorité ayant été donnée au logement. En effet, l'insertion sociale et/ou professionnelle des personnes en situation de sans-abrisme ou de mal-logement est difficilement envisageable, l'accès à un toit ou à un logement décent étant la première étape de toute démarche d'insertion.

La Cour des comptes (2015) consacre un rapport à la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit pour les années 2007 et 2012. Plusieurs éléments peuvent être mis en lien avec la problématique de l'aide sociale.

- La diminution de la prise en charge fait augmenter la dépendance à l'aide sociale, qui double entre 2008 et janvier 2012. L'augmentation des emplois procurant un revenu inférieur à Frs 2'500.- brut par mois est de 50%.
- Les allocations de retour à l'emploi sont considérées comme efficaces. Les emplois de solidarité et la création du service de réinsertion professionnelle de l'Hospice général améliorent le dispositif. Les collaborations entre l'Office de l'emploi et l'Hospice général sont à renforcer.
- L'information des personnes arrivant en fin de droit est limitée et doit être améliorée, notamment pour que les personnes aient connaissance des possibilités de prise en charge.
- La faible attractivité d'une partie des chômeurs en fin de droit empêche un retour effectif sur le marché du travail ordinaire. Des emplois de solidarité visant à prévenir la marginalisation sont préférables.
- Différents indicateurs sont suggérés pour renforcer le pilotage des dispositifs.

Le rapport de la Cour des comptes (2019) consacré au Service de protection des adultes (SPAd) comporte plusieurs éléments en lien avec l'aide sociale.

- Les démarches de collaboration entre le SPAd, l'Hospice général, le Service des prestations complémentaires et les services sociaux de certaines communes pour la transmission des signalements et des informations.

- L'absence de continuité de prise en charge sociale des personnes placées sous curatelle : reprise des activités de l'Hospice général par le SPAd. Les échanges sont faibles, par exemple, avec les communes. La coordination doit être renforcée.
- L'absence de définition et d'encadrement de l'accompagnement social de la curatelle. Il importe de pouvoir déterminer qui sont les acteurs les mieux à même d'intervenir.

Delorme (2016), analysant la situation de 20 bénéficiaires de l'aide sociale de longue durée à Genève, pose plusieurs constats :

- Parmi les limites de l'aide sociale identifiées : les effets négatifs d'une prise en charge tardive, notamment en matière de chance de réinsertion professionnelle ; le décalage entre la situation effective de la personne et ses envies ; les circonstances personnelles et familiales complexes ; la situation économique générale ; etc.
- Le rôle des compétences et celui l'employeur sont déterminants pour la réussite d'un parcours d'insertion.
- La motivation est déterminante. Elle vaut tant pour (re)trouver du travail que pour travailler.
- La manière de rechercher un emploi et l'utilisation des réseaux ont une grande importance.
- A contrario, il convient de tenir compte des éléments qui freinent ou réduisent clairement la capacité d'insertion : problèmes de santé, charges familiales, problèmes sociaux, logement.
- Les compétences sociales font nettement partie des facteurs les plus déterminants pour le succès de l'insertion (confiance, fiabilité, honnêteté, responsabilité, intégrité).
- Les stages professionnels sont considérés comme pertinents et leur impact ne doit pas être sous-estimé.

L'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI), né avec le référendum lancé contre la LIASI (2011), produit un certain nombre d'analyses et formule des propositions d'action. Les éléments suivants (parmi d'autres) méritent d'être pris en considération : la nécessité de renforcer la prévention ; le renforcement des mesures débouchant sur une formation certifiante : un meilleur accompagnement social ; la suppression du service d'insertion professionnelle (SRP) de l'Hospice général et sa transformation en centre de ressources pour les assistants sociaux CAS ; la garantie et la surveillance de la qualité des emplois de solidarité (emplois de seconde zone, travail gratuit) ; un meilleur contrôle par le canton de la mise en œuvre des différentes mesures par les partenaires de terrain ; l'introduction d'une franchise sur le revenu pour les personnes à l'aide sociale (mettre en application l'article 60) ; une meilleure adéquation stage – besoins ; la lutte contre les situations de non-recours aux prestations ; le risque d'inégalité de traitement et de prise en charge des bénéficiaires de prestations ; la capacité de l'Hospice général d'assumer ses missions et la surcharge des institutions.

De plus, dans un rapport consacré à la réinsertion, l'OASI (2018) considère que : la politique d'activation amène à abandonner les personnes considérées comme moins proches du marché du travail ; le remplacement d'une main d'œuvre en emploi régulier par des personnes en stage augmente de manière alarmante ; le traitement de plus en plus impersonnel et standardisé nuit à la qualité de l'accompagnement social ; il est utile créer un inventaire des places de réinsertion pour définir les types et places de stage (vocation de réinsertion ou combler un poste de travail) et identifier d'éventuelles distorsions ; la collaboration interinstitutionnelle doit être optimisée.

L'étude réalisée à Genève, sous la direction de B. Lucas (Haute école de travail social, 2019), sur le non-recours aux prestations sociales fournit des indications précieuses sur la mise en œuvre et la représentation des prestations d'aide sociale. Relevons :

- Les conséquences des représentations négatives de l'aide sociale et de la stigmatisation qui en découle, car c'est un frein à la prise en charge des personnes à risque et dans le besoin.
- L'information à la population et le soutien à la bonne compréhension des dispositifs de protection sociale pour garantir l'accès aux prestations et aux institutions et éviter les malentendus quant aux attentes des bénéficiaires (système devenu très complexe).
- La justesse de l'intervention, au bon moment et avec la bonne prestation.

- L'importance de la formation même pour les personnes les plus vulnérables et, théoriquement, les plus éloignées du marché de l'emploi.
- Les conséquences négatives d'un état de santé défaillant, qui fragilise d'autant plus les personnes en situation de difficultés sociales et professionnelles.
- L'automatisation des prestations sous condition de ressources doit être débattue et mise en perspective de la coordination des prestations et des régimes desquels dépendent les bénéficiaires. Il faut épargner aux personnes la honte de la demande et de l'aide.

Hospice général

L'Hospice général est l'acteur central de mise en œuvre de la LIASI. C'est, historiquement, l'institution qui dispose de la plus longue et de la plus grande expérience en matière d'aide sociale à Genève. Un certain nombre de préoccupations et de pistes d'action sont identifiées par l'Hospice général.

- L'aide sociale doit être reconnue à sa juste valeur. Elle est trop souvent stigmatisante pour les usagers et stigmatisée dans la population ou par les autorités. D'autant plus que les besoins de la population sont croissants et continueront de l'être au cours des prochaines années.
- La nécessité de repenser en profondeur la prise en charge pour tenir compte des besoins (augmentation du nombre de situations et de la durée de prise en charge) et des ressources disponibles.
- L'adaptation de la prise en charge en fonction des profils des bénéficiaires et de leurs besoins.
- La fragilité particulière des personnes seules au-delà de 50 ans.
- Les difficultés croissantes en matière d'intégration sur le marché du travail, notamment en raison de la diminution des allocations de retour à l'emploi (ARE) ; risque de désinciter les bénéficiaires à travailler.
- La pertinence du pôle Insertion / Intégration et des partenariats avec les employeurs et les lieux de formation.
- Le succès des stages en immersion avec formation certifiante.
- Le constat que l'emploi ne permet pas toujours de quitter l'aide sociale.
- Le besoin de renforcer les collaborations interinstitutionnelles.
- La nécessité d'accroître la professionnalisation des acteurs pour renforcer l'efficacité de la prise en charge.
- L'autonomie des personnes prises en charge doit être un objectif fondamental (par l'insertion professionnelle, par exemple). Cela suppose d'admettre que pour certaines personnes, une amélioration de leur situation sera considérée comme illusoire. Il faudra dès lors se contenter de contenir sa péjoration.

Plusieurs enjeux sont identifiés, qui s'avèrent autant de défis à relever : le décloisonnement et les coordinations lacunaires entre les acteurs (publics, privés) pour tendre vers une approche cohérente des usagers, inscrite dans la continuité ; l'action préventive, « en amont » du régime de l'aide sociale (agir sur les causes et non seulement les symptômes) ; la formation, la formation continue et la reconversion professionnelle ; le recours à des prestations combinées, centrées sur le renforcement des capacités individuelles (capabilités) ; le partage d'informations entre les acteurs (dossier unique des bénéficiaires) ; la fin de la distinction entre prestations de soutien financier – non financier : passer d'une logique de statut à une logique de prestation ; la place des communes dans le dispositif social cantonal ; l'état de santé de la population à l'aide sociale ; les effets de seuil ; etc.

Le terrain de l'action sociale

D'autres acteurs institutionnels et des professionnels de l'action sociale ont mis en évidence diverses problématiques de prise en charge et d'organisation du système social cantonal. Ainsi, en plus des éléments déjà mentionnés ci-avant :

- L'esprit de la loi doit évoluer pour réduire les phénomènes de stigmatisation et d'humiliation des bénéficiaires, mais aussi pour que l'aide sociale soit reconnue à sa juste valeur. La charge

psychologique sur les requérants et les bénéficiaires de prestations est largement sous-estimée, voire ignorée.

- L'accès aux prestations sociales cantonales doit être facilité, tout comme l'information aux bénéficiaires doit être améliorée.
- L'endettement et l'absence de logement sont deux dimensions qui constituent un handicap majeur à la sortie de l'aide sociale.
- Les emplois de solidarité comportent le risque de devenir une sorte de « cul de sac » pour les personnes accompagnées, tant l'accès au premier marché est aléatoire.
- L'état de santé concerne beaucoup de bénéficiaires, plus particulièrement les personnes souffrant d'handicaps psychiques. Cela péjore à long terme les potentiels et perspectives d'intégration.
- La coordination entre les régimes sociaux, les législations particulières et les acteurs est insatisfaisante ; des mesures contraignantes sont nécessaires.
- L'accès et les collaborations avec le premier marché du travail doivent être revus, car des mesures pourraient être envisagées avec des entreprises du premier marché. Ce qui représente une réelle plus-value pour les personnes concernées et augmente les chances de réinsertion.
- Les relations aux entreprises sont essentielles, mais s'inscrivent dans un contexte de concurrence institutionnelle inappropriée (entre régimes sociaux, entre associations, entre dispositifs).
- Les associations sont surchargées et les moyens limités. De nombreux besoins demeurent dès lors insuffisamment couverts.

D'autres mesures sont à prendre en considération :

- Simplifier et optimiser le dispositif et les structures chargées de l'aide sociale.
- Garantir l'adéquation entre besoins et moyens financiers des acteurs associatifs.
- Reconnaissance accrue et intégration des entreprises sociales et solidaires.
- Remplacer les contrats de prestations des partenaires par des plans d'action quadriennaux.
- Meilleure mobilisation des ressources des bénéficiaires.
- Clarification des exigences et contraintes de collaboration des bénéficiaires.
- Niveau des prestations : révision des différents forfaits.
- Associer les acteurs privés à la collaboration interinstitutionnelle.
- Faciliter le recours à des prestations combinées pour renforcer les capacités individuelles.
- Clarifier les exigences de protection des données pour faciliter les collaborations.
- Création d'un Observatoire de l'action sociale.

Relevons aussi les observations et recommandations formulées dans le cadre de l'évaluation périodique indépendante (EPI) des droits fondamentaux à Genève (2019) par le collectif REGARD. La problématique du niveau de vie (article 39 de la Constitution cantonale : Droit à un niveau de vie suffisant) fait d'ailleurs l'objet d'un chapitre spécifique. En lien avec la révision LIASI, mentionnons :

- Le développement de la pauvreté se poursuit à Genève. Le « cercle vicieux » de la précarité doit être interrompu. Pistes d'action : lutte contre le non-recours, actions de prévention, amélioration des conditions de travail, accès au logement, réduction des primes LAMal, etc.
- Les régimes sociaux doivent en particulier contribuer effectivement à la couverture des besoins vitaux, les prestations actuelles étant insuffisantes.
- Le besoin de révision du régime de l'aide d'urgence pour les personnes qui en sont durablement dépendantes ou pour les familles avec enfants bien intégrés.
- Le développement de mesures de formation adaptées pour les jeunes migrants arrivés tardivement (16-17 ans) et les personnes peu ou pas formées (avec amélioration des conditions de formation : accès aux crèches, cantines).
- La concrétisation du droit au logement dans une perspective de durabilité et non seulement d'urgence sociale. La question du logement doit être une priorité de politique sociale.
- Le renforcement des mesures de formation et de soutien à l'employabilité.
- La lutte contre l'endettement.
- Le renforcement des collaborations interinstitutionnelles.

2.3. Réflexions nationales et intercantionales

La littérature consacrée à la pauvreté et de l'exclusion sociale est vaste. Au niveau national et dans les cantons, diverses expériences ont été évaluées, notamment dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté. Des recherches scientifiques et réflexions identifient des pistes d'actions innovantes pour aménager les dispositifs de lutte et de prise en charge de la précarité. Ces travaux ont été présentés dans le rapport stratégique à l'intention de la commission et sont mentionnés ici de manière résumée. Ils concernent les problématiques suivantes :

- Réduction de la dépendance à la pauvreté des jeunes et des jeunes adultes (OFAS, Schmidlin et al., 2018, Programme national contre la pauvreté). Propositions principales : remplacer de l'aide sociale par des bourses d'étude ; détection précoce chez les jeunes ; prise en charge à long terme : les limitations d'accompagnement (entre 6 et 12 mois en général) doivent être revues pour favoriser un soutien à long terme et un meilleur suivi, coordonné et cohérent entre les services ; stratégie interinstitutionnelle.
- Travailleurs âgés : Gachoud (2018), image négative et posture des employeurs (Vaud et Fribourg). Problématiques : développement continu des périodes de chômage de longue durée pour les travailleurs âgés de 50 ans et difficulté des processus de réinsertion ; obstacles au recrutement des travailleurs âgés ; formation continue à renforcer.
- Politique décloisonnée de gestion du chômage de longue durée (personnes en fin de droit) et de l'aide sociale pour les populations les plus défavorisées (Heeb & Rey-Baeriswyl, 2017 : évaluation du projet Pôle insertion+, Fribourg).
- Parcours éducatifs et insertion (OFAS, Stern et al., 2016, Programme national contre la pauvreté) : mise en réseau des acteurs et des projets ; formation comme modèle de continuité des chances, qui associe l'offre de prestations dans un ensemble cohérent et coordonné durant toutes les phases de la vie.
- Innovation contre la pauvreté (OFAS, Ditmann et al., 2016, Programme national contre la pauvreté) : espaces d'innovation en matière de lutte contre la pauvreté identifiés : les différentes formes de collaboration entre les acteurs institutionnels concernés ; l'implication des personnes concernées dans la conception des mesures ; l'étude approfondie des situations ; la réduction du travail précaire. Populations principalement concernées par l'innovation : enfance, jeunesse ; famille prise dans son ensemble ; intégration des populations d'origine étrangère (case management) ; intégration au marché du travail ; transition école – formation ; endettement.
- L'activation par le capital humain (Gani & Eglin, 2019, Lire et Écrire, Vaud) : formation continue et inégalités d'accès comme obstacle au maintien de la capacité de productivité et à l'insertion professionnelle.
- Réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale (Bonoli & Champion, 2013) : nécessité d'une prise en charge orientée sur l'insertion professionnelle : nouvelle mission de l'aide sociale. Mesures à tester : accompagnement intensif/coaching ; subventions aux employeurs pour faciliter l'intégration.
- Vaud, Étude RI-5 ans et plus. Parole des bénéficiaires (2017) : « ciblage » du soutien d'aide sociale à concentrer sur les personnes au meilleur potentiel d'employabilité ; nécessité de reconnaître l'aide sociale de longue durée comme un véritable problème à résoudre pour les plus de 55 ans ; temps de prise en charge et d'accompagnement comme préalable important (il faut avoir du temps) ; importance de la préparation à la sortie du dispositif.
- Vaud, Rente-pont. Depuis 2011, le canton a introduit une rente-pont pour les chômeurs âgés en fin de droit, dès 60 ans pour les femmes et 61 ans pour les hommes s'ils répondent aux conditions définies pour bénéficier du Revenu d'insertion. Il s'agit d'une prestation financière annuelle calculée sur les critères PC/AVS-AI. Les personnes ne doivent pas bénéficier d'une rente AVS anticipée. L'objectif est d'éviter le recours aux prestations d'aide sociale.
- Vaud, Programme FORJAD. Malgré les différents dispositifs destinés à faciliter l'insertion des jeunes dans le monde professionnel (orientation scolaire, année de transition, mesures d'insertion de l'assurance-chômage et tout récemment le dispositif de la Transition 1), certains d'entre eux ne

parviennent pas à s'intégrer durablement au monde du travail. Ces échecs les fragilisent considérablement. Le programme vaudois se divise en trois grandes étapes : la préparation à l'entrée en apprentissage, la formation professionnelle et le placement en emploi à la suite de celle-ci. FORJAD permet aux jeunes bénéficiaires du RI d'accéder à une formation professionnelle tout en bénéficiant d'une bourse d'étude (prenant alors le relais du RI et comprenant également les frais de formation). Un suivi individualisé est également mis en place. 3'449 jeunes en formation par le biais de FORJAD depuis 2006 ; 2'100 ont pu quitter l'aide sociale ; 75% des jeunes suivent une formation en entreprise ; 80% des diplômés sont durablement sortis de l'aide sociale. Le coaching personnalisé est une des clés du succès.

- Valais. Projet pilote d'insertion active ISA, mis sur pied par l'OSEO-Valais (Rey, 2017). Projet de remobilisation sociale : mesure d'insertion sociale « bas seuil » destinée à des personnes considérées comme n'ayant aucune chance de réinsertion professionnelle. Le but est de consolider les compétences sociales et personnelles par des activités de création artistique, afin de privilégier une expérience positive du lien social et de mobiliser les personnes par la création d'une dynamique de projet collectif et créatif.
- Fribourg : guichet *Fribourg pour tous*. Guichet d'information et d'orientation pour des questions sociales (famille, prestations sociales, travail, santé, intégration). Destiné à toute la population du canton, il garantit un accès simple et convivial à des informations personnalisées. Aucune prestation n'est allouée directement, mais la personne est dirigée et mise en contact avec les services concernés.
- Neuchâtel : guichet social. Principe des guichets sociaux régionaux, fruit d'une collaboration entre les communes et le Service de l'action sociale du canton ; au nombre de 7, répartis sur l'ensemble du territoire, ils sont le point d'accès pour les prestations sociales suivantes : aide sociale, bourses d'étude, subsides LAMal, pensions alimentaires.

Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS

Début 2019, la revendication d'une augmentation des forfaits d'aide sociale pour pallier les effets négatifs d'une insuffisance de ressources est exprimée par la CSIAS, relayée notamment par AvenirSocial. Sur la base d'une étude approfondie (BASS, 2018), considérant qu'au cours des 20 dernières années les forfaits ont baissé et que les minimaux actuels sont trop bas pour vivre dignement, il est suggéré de les augmenter. L'étude montre qu'une réduction des forfaits actuels induirait des effets négatifs sur l'état de santé des personnes concernées, sur leur capacité d'intégration, sur l'endettement, sur la qualité de l'alimentation ou sur la stigmatisation.

La CSIAS évoque également les alternatives à l'aide sociale pour les plus de 55 ans (2018) :

- L'augmentation des bénéficiaires du l'assurance-chômage et de l'aide sociale de plus de 55 ans implique des mesures ciblées, car il s'agit d'un problème croissant, discriminatoire et non résolu.
- Mesures d'apprentissage individuel tout au long de la vie : y compris rattrapage, réorientation, etc. Les parcours, lacunes et besoins de formation ne sont pas homogènes et doivent être appréhendés de manière individuelle. La qualification professionnelle doit être un objectif majeur.
- Création d'incitations pour l'engagement des travailleurs âgés (soutien individuel, coaching), voire de mesures d'utilité publique.
- Collaborations étroites entre aide sociale et ORP.
- Il est recommandé que l'aide sociale ait une fonction d'assurance pour les chômeurs en fin de droit (pour celles et ceux qui auraient travaillé durant 20 ans, par exemple).
- Les travailleurs sociaux doivent être mieux formés pour assumer ces missions spécifiques.
- La gratuité d'accès aux structures de formation continue doit être garantie par les cantons.

Ces évaluations sont autant d'éléments d'analyse que la commission de révision LIASI a pris en considération dans la formulation de ces propositions.

3. Axes stratégiques de la révision

Les différents éléments présentés au chapitre 2 ont été rigoureusement pris en considération pour définir les axes stratégiques de la révision LIASI. Validés par la commission, ces axes ont constitué le fil conducteur des analyses et des propositions de révision présentées aux chapitres 4 et 5.

3.1. Axes stratégiques

Le cadre retenu pour la révision de la loi cantonale genevoise sur l’insertion et l’aide sociale individuelle (LIASI) se fonde sur cinq axes stratégiques. Ils se fondent sur les évaluations scientifiques réalisées sur les dispositifs sociaux genevois, sur la lecture critique des acteurs du terrain genevois de l’action sociale, sur l’analyse des expériences nationales et cantonales récentes, de même que sur diverses injonctions politiques, formulées au Grand Conseil notamment. Ce sont :

- Axe 1. L’investissement social*
- Axe 2. L’approche globale*
- Axe 3. Les collaborations avec l’économie*
- Axe 4. La coordination des dispositifs*
- Axe 5. La qualité et le suivi*

Le contenu des axes stratégiques constitue une forme de synthèse des problématiques abordées et débattues par la commission.

Axe 1. L’investissement social

- Principes transversaux de mise en œuvre de la loi : solidarité, subsidiarité, genre.
- Accès aux prestations, information de la population et des bénéficiaires.
- Valorisation de la personne et de ses ressources.
- Conditions d’une insertion sociale et professionnelle : désendettement et accès au logement.
- Mesures de prévention : conditions de travail, niveau des salaires, état de santé, formation.

Axe 2. L’approche globale

- Approche décloisonnée, globale et cohérente de l’aide sociale (accompagnement social).
- Autonomie, intégration, insertion sociale et professionnelle.
- Reconnaissance des cas complexes et approche personnalisée.
- Accompagnement intensif et interinstitutionnel.

Axe 3. Les collaborations avec l’économie

- Liens au premier marché du travail.
- Soutien aux entreprises : coordination.
- Optimisation de la pratique des stages et des formations, dont reconversion professionnelle.
- Réduction des effets indésirables : désincitation au travail, effets de seuil.

Axe 4. La coordination des dispositifs

- Collaboration interinstitutionnelle contraignante.
- Place des communes dans le dispositif.
- Mesures hors aide sociale : travailleurs âgés et jeunes adultes.

Axe 5. La qualité et le suivi

- Garantie de ressources suffisantes pour répondre aux objectifs de la loi.
- Renforcement des compétences professionnelles.
- Monitoring et évaluation des dispositifs sociaux : observatoire de l’action sociale.
- Intégration des bénéficiaires dans l’évaluation régulière de la loi.

3.2. Thèmes spécifiques

Pour chaque axe stratégique, un certain nombre de problématiques ont été traitées. Ce sont :

Axe 1. L'investissement social
1. Esprit de la loi et principes
<ul style="list-style-type: none">- Ancrage de principes fondamentaux renforçant les buts de la loi et sa mise en œuvre- Image positive de l'aide sociale et réduction de la stigmatisation- Dépasser la perspective prédominante de l'employabilité des personnes
2. Formation, formation continue
<ul style="list-style-type: none">- Reconnaissance de l'importance de la formation, même pour les personnes les plus vulnérables- Reconnaissance de la reconversion professionnelle, validation des acquis, certification des formations
3. Détection précoce
<ul style="list-style-type: none">- Meilleure intégration des acteurs susceptibles d'identifier des problématiques sociales graves ou s'aggravant et instauration d'un système d'annonce (collaborations interinstitutionnelles)- Accent particulier sur les jeunes et les jeunes adultes
4. Marché du travail
<ul style="list-style-type: none">- Actions sur les conditions de travail (travail précaire) et le niveau des salaires (working poors)- Meilleure articulation entre premier et second marchés du travail
5. Etat de santé de la population
<ul style="list-style-type: none">- Approche globale de promotion de la santé (lien aux législations sanitaires)- Identification des situations à risque par les professionnels de santé
6. Désendettement
<ul style="list-style-type: none">- Condition de bon accompagnement social et de sortie de l'aide sociale- Mesures supplémentaires de lutte et ancrage du principe et de la mesure dans la loi comme soutien potentiel à la sortie de l'aide- Meilleure collaboration entre les acteurs concernés
7. Logement
<ul style="list-style-type: none">- Condition de bon accompagnement social et de sortie de l'aide sociale- Renforcement de l'ancrage légal : maintien du logement, hébergement d'urgence, logement relais
Axe 2. L'approche globale
8. Approche globale et cohérente
<ul style="list-style-type: none">- Adaptation des principes de la loi : autonomie, empowerment- Insertion sociale et professionnelle (sans hiérarchie) avec renforcement des liens entre les deux perspectives et en revalorisant l'approche sociale- Reconnaissance des cas complexes et accompagnement intensif de ces derniers- Amélioration du suivi individuel (coaching, case management)- Suppression de la distinction entre les prestations de soutien financier – non financier : logique de prestation et non plus de statut
9. Accès aux prestations
<ul style="list-style-type: none">- Optimisation de l'information, lutte contre le non-recours- Collaborations entre les acteurs, dont Hospice général, communes, associations, etc.- Transmission des données entre services et institutions, voire dossier du bénéficiaire partagé- Intégration des spécificités de genre dans la prise en charge et l'allocation des prestations
10. Dossier du bénéficiaire
<ul style="list-style-type: none">- Meilleure coordination et collaboration entre les acteurs sociaux par un échange renforcé d'informations : dossier unique et partagé du bénéficiaire- Protection des données : clarification des bases légales pour développer le dossier du bénéficiaire et améliorer les coordinations et collaborations interinstitutionnelles
11. Dés-incitation au travail
<ul style="list-style-type: none">- Éviter les effets indésirables ou pervers pouvant désinciter au travail les bénéficiaires de prestations- Lien aux effets de seuil et à la coordination entre régimes sociaux cantonaux

12. Mesures « bas seuil »
<ul style="list-style-type: none"> – Mesures d’insertion ou de remobilisation sociale en faveur des personnes sans perspective d’employabilité : renforcement des compétences sociales et personnelles – Accompagnement intensif pour situation très difficiles
13. Innovation sociale
<ul style="list-style-type: none"> – Possibilité de mettre sur pied des projets-pilote et des expérimentations
Axe 3. Les collaborations avec l’économie
14. Coordination entre dispositifs sociaux et entreprises
<ul style="list-style-type: none"> – Optimisation de la coordination entre acteurs sociaux et entreprises : inventaire / banque de données pour recenser l’offre et la demande de place : stages, etc.
15. Stages de réinsertion
<ul style="list-style-type: none"> – Clarification de l’ancrage légal de la pratique des stages et optimisation de la pratique – Renforcement des liens au premier marché du travail
16. Reconversion professionnelle
<ul style="list-style-type: none"> – Renforcement du principe d’un soutien à la reconversion professionnelle et mise en œuvre
17. Milieu associatif
<ul style="list-style-type: none"> – Meilleure intégration dans la collaboration interinstitutionnelle – Conditions de financement – subventionnement des associations
Axe 4. La coordination des dispositifs
18. Collaboration interinstitutionnelle
<ul style="list-style-type: none"> – Renforcement et consolidation des processus de coordination entre tous les dispositifs sociaux (lois fédérales et régimes cantonaux) – Processus contraignant avec pour but de prévenir l’exclusion professionnelle et aspirer à la réinsertion professionnelle et sociale des bénéficiaires – Décloisonnement des systèmes à moyen terme pour une cohérence de l’accompagnement
19. Communes
<ul style="list-style-type: none"> – Positionnement évolutif des communes dans le dispositif cantonal de protection sociale – Modalités de collaboration avec l’Hospice général pour la mise en œuvre de l’aide sociale
20. Prestations complémentaires pour familles PCFam
<ul style="list-style-type: none"> – Besoin renforcé de collaboration entre les PCFam et l’Hospice général – Positionnement de la prestation : SPC (actuel) ou intégration au sein de l’Hospice général – Réponse à apporter au besoin d’accompagnement social des bénéficiaires de PCFam
21. Jeunes, jeunes adultes
<ul style="list-style-type: none"> – Renforcement de l’accompagnement des phases de transition (collaborations interdépartementales) – Introduction éventuelle d’une allocation de pré-qualification – Remplacement de l’aide sociale par des bourses de formation / d’étude – Suivi individualisé des jeunes soutenus
22. Travailleurs âgés
<ul style="list-style-type: none"> – Soutien aux mesures de formation continue (offre) et collaboration avec les entreprises – Introduction éventuelle d’une « rente-pont » ; liens aux mesures fédérales en discussion
Axe 5. La qualité et le suivi
23. Information de la population
<ul style="list-style-type: none"> – Information renforcée de la population et accès facilité aux prestations – Réduction du phénomène du non-recours
24. Information des bénéficiaires
<ul style="list-style-type: none"> – Instaurer des exigences claires et des processus d’information au sein des dispositifs pour mieux intégrer le bénéficiaire et garantir son adhésion et la continuité de la démarche d’accompagnement
25. Instruments de suivi et de contrôle
<ul style="list-style-type: none"> – Instauration d’instruments de suivi et de contrôle des processus de prise en charge comme aide à la coordination et identification des espaces d’optimisation de l’accompagnement
26. Instruments d’évaluation
<ul style="list-style-type: none"> – Systématisation de l’évaluation des effets de la loi, du respect des principes fondamentaux et de la qualité des prestations dispensées

3.3. Objets parlementaires

Plusieurs objets parlementaires (en cours ou traités) renvoient directement ou indirectement à la législation sur l'aide sociale. Ces préoccupations du Parlement sont autant de pistes d'action prises en considération par la commission de révision LIASI. Lorsqu'il est fait mention, ci-dessous, de la commission, il s'agit de la commission du Grand Conseil.

- Proposition de motion (septembre 2019) : *Pour une expérience pilote du revenu de base inconditionnel (RBI) à Genève.*
- Projet de loi 12567 (août 2019) : *Introduction d'une rente-pont pour travailleurs proches de l'âge de la retraite.* Revenu minimum pour personnes âgées de plus 57 ans ayant épuisé leur droit aux prestations de l'assurance-chômage.
- Projet de loi 12515 (avril 2019) : *Loi sur les prestations complémentaires cantonales.* Prise en compte de loyers réalistes dans les prestations complémentaires cantonales, les prestations complémentaires familiales et l'aide sociale).
- Projet de loi 12262A et Motion 2440 A (11 février 2019) : *Allocation – Pont.* Création d'une rente-pont pour personnes proches de l'âge de la retraite ayant épuisé leur droit à l'assurance-chômage. Le dossier est en suspens.
- Projet de loi 12443 et PL 12444 (11 février 2019) : *Pour une politique de formation des chômeur-se-s. Allocation cantonale complémentaire de formation.* Demande d'introduction d'une allocation permettant d'augmenter le revenu des personnes en formation ; mise en œuvre de mesures visant une formation certifiante.
- Motion 2486 (1 juin 2018) : *Campagne de lutte contre la précarité issue du non-recours.* L'accent est mis sur le non-recours aux prestations et sur l'information de la population, notamment en associant les communes. Ces éléments sont intégrés au cadre de la révision.
- Motion 2214 (25 mai 2018) : *Soutien aux structures d'accueil pour les personnes sans abri.* Cet objet a été rejeté par la commission. La problématique est partiellement traitée dans le chapitre consacré au logement.
- Projet de loi 12279 (26 février 2018) : *Modification de la loi sur le PCFam.* Il propose plusieurs aménagements : redéfinition des ayant-droits ; amélioration de l'information (permanence d'information) ; introduction d'un référent administratif et d'un accompagnement social.
- Projet de loi 12165 (21 août 2017) : *Prestations en nature pour les personnes admises provisoirement (art. 86 LEtr).* La demande vise une réduction des prestations pour cette catégorie de population.
- Motion 2336 (24 juin 2016) : *Prise en considération des évaluations de la LIASI.* Il est demandé de revoir un certain nombre de pratiques en lien avec les conclusions des évaluations de la loi (voir chapitre 3). Ces éléments sont pleinement intégrés à la révision.
- Projet de loi 11929 (7 juin 2016) : *Prise en compte de loyers réalistes dans les prestations complémentaires cantonales et l'aide sociale.* Cet objet a été rejeté par la commission.
- Projet de loi 11506 (1 septembre 2014) : *Modifications de la LIASI.* Le projet suggère de nombreuses modifications de la loi reprenant le contenu du Règlement d'application. Elle intègre notamment plusieurs modifications de forfaits (principe de l'indexation automatique) et de pratiques. L'entrée en matière a été refusée par la commission.
- Motion 2217 (26 juin 2014) : *Pas de modification du règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (RIASI).* La demande est de ne pas baisser les montants octroyés au titre de l'aide sociale. L'objet a été adopté par le Grand Conseil.

3.4. PCFam et travailleurs âgés

Deux thèmes d'action sociale importants ont été discutés par la commission sans pour autant déboucher sur des propositions de modification de la LIASI. En effet, pour différentes raisons développées ci-après, la commission a décidé de ne pas les intégrer à la révision de la LIASI. Elle considère cependant que ces problématiques sont importantes et doivent impérativement faire l'objet d'une attention particulière, cela dans un autre cadre, plus adéquat. Il s'agit des prestations complémentaires familiales et de la rente-pont pour travailleurs âgés.

3.4.1. Prestations complémentaires familiales

La commission a débattu du régime genevois consacré aux prestations complémentaires familiales (PCFam ; dispositions intégrées à la Loi sur les prestations complémentaires cantonales LPCC). La proximité des populations concernées par la précarité et les buts similaires des deux législations sur l'aide sociale et les PCFam (la lutte contre la pauvreté) expliquent l'intérêt de la commission et la nécessité d'une approche concertée. Ainsi, la commission a pris connaissance de l'évaluation réalisée par le Bureau BASS (2017) et de la position du Département de la cohésion sociale sur les perspectives de réforme envisagées (scénarios présentés au Conseil d'Etat et à la Commission des affaires sociales du Grand Conseil). Elle a auditionné M. Michel Berclaz, directeur chargé des assurances sociales et du handicap, puis examiné la pertinence d'intégrer la révision de la loi sur les PCFam aux travaux de révision de la LIASI.

Sur le fond, la commission partage pour l'essentiel l'analyse et les conclusions du bureau BASS. Elle considère qu'il est judicieux d'entreprendre une réforme de la législation actuelle. Elle a mis plus particulièrement en évidence les problématiques suivantes, pour lesquelles elle estime qu'il y a nécessité d'agir : ancrage du régime PCFam au SPC, en regard de ses spécificités et de ses modes de fonctionnement (logique PC – accompagnement social) ; accès aux prestations PCFam (taux de bénéficiaires bas, optimisation de l'information) ; importance de l'accompagnement social (proportion élevée de bénéficiaires nécessitant des prestations d'aide sociale) ; besoin de coordination renforcée entre les deux régimes sociaux PCFam-LIASI ; inégalités de traitement des bénéficiaires selon le régime ; effets inadéquats de l'application du « gain potentiel » ; les conséquences d'une trop grande catégorisation des populations-cible, du cloisonnement et de la complexité des régimes sociaux. Une attention particulière devrait être accordée à la situation des enfants, peut-être davantage qu'à celle des parents, à la fois, dans l'analyse de la mise en œuvre de la loi (travail à temps partiel, situation des familles monoparentales, liens avec le régime des allocations familiales, etc.) et dans les perspectives de réforme.

→ *Recommandation 1 : PCFam, traitement ad hoc*

Pour la commission, une révision des PCFam doit intervenir rapidement. Elle recommande au Département de la cohésion sociale qu'une telle révision soit appréhendée en regard du résultat des travaux de révision LIASI, car plusieurs propositions de réforme de l'aide sociale auront des conséquences (positives) sur la situation des bénéficiaires potentiels des PCFam (amélioration de l'accès aux prestations, renforcement des mesures de formation, mesures d'insertion professionnelle, approche globale, renforcement des collaborations interinstitutionnelles).

Par contre, s'agissant du processus de réforme des PCFam, la commission considère qu'elle n'est pas en mesure, en fonction de son mandat, de sa composition et du calendrier qui lui est imparti, d'intégrer dans ses travaux la révision de la loi sur les prestations complémentaires familiales. La révision des PCFam doit être débattue de manière approfondie par des spécialistes du domaine. Un groupe de travail restreint (Département et OAIS, SPC, Hospice général, auquel pourrait être associé un représentant du canton de Vaud) devrait analyser les conséquences pratiques des correctifs proposés par le rapport BASS, discuter de manière rigoureuse les trois scénarios suggérés par le Département et formuler un avant-projet de loi.

3.4.2. Travailleurs âgés – rente pont

La place des travailleurs âgés sur le marché du travail, le risque de chômage et la difficulté de retrouver un emploi au-delà de 50 ans et de devoir solliciter l'aide sociale sont une préoccupation majeure dans le développement du dispositif de protection sociale. Ainsi est apparue la mesure dénommée «rente-pont». Il s'agit d'une prestation destinée aux travailleurs âgés, à savoir aux personnes caractérisées par le chômage de longue durée, une fin de droit aux prestations et en âge d'anticiper l'octroi d'une rente AVS. Cette prestation a été initiée par le canton de Vaud. Selon l'évaluation effectuée du dispositif vaudois, 70 % des bénéficiaires de la rente-pont proviennent directement du Revenu d'insertion (aide sociale).

Dans le canton de Genève, cette problématique a été mise à l'agenda politique et a fait l'objet de différentes propositions. Un projet de loi et une motion ont été déposés au Grand Conseil (Rente-pont : M 2440, 27 novembre 2017; Chômage, allocation cantonale complémentaire, allocation pont : PL 12262, 24 janvier 2018). Ces objets ne sont plus d'actualité. Un nouveau projet de loi s'inscrivant dans une même perspective a été déposé en août 2019 (revenu minimum pour personnes âgées de plus de 57 ans ayant épuisé leur droit aux prestations de l'assurance-chômage).

L'Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS) a identifié deux types de mise en œuvre envisageable :

1. Régime d'aide sociale ad hoc pour les bénéficiaires d'aide sociale qui ont atteint l'âge ouvrant le droit à une rente anticipée de l'AVS, mais qui ne sont pas éligibles à une telle anticipation selon les critères définis. Ce scénario pourrait s'inscrire dans le cadre du projet de gestion des retraites anticipées des bénéficiaires de prestations d'aide sociale de l'Hospice général.
2. Une prestation de rente-pont selon le modèle vaudois pour les personnes qui ont atteint l'âge d'anticiper la rente AVS (62/63 ans), mais qui ne sont pas éligibles à une telle anticipation selon les critères définis. Cette variante consiste à transposer le régime de la rente-pont VD dans le contexte genevois.

Alors que la prestation ad hoc de l'aide sociale (Variante 1 - prestation pont AVS) a pour but d'éviter que des personnes en âge d'anticiper la rente AVS se trouvent à l'aide sociale ordinaire avec suivi important et CASI, la prestation de rente pont (Variante 2) pourrait concerner un public plus large (par exemple des indépendants avec peu de fortune ayant abandonné leur activité avant d'avoir atteint l'âge de la retraite).

Fin juin 2019, la Confédération a présenté un projet portant la même préoccupation : la prestation transitoire pour chômeurs âgés. La mesure est destinée aux personnes de plus de 60 ans ayant épuisé leur droit à des indemnités de chômage ; une prestation transitoire leur serait accordée jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite. Le projet comporte deux volets.

- Le premier comporte une perspective de prévention : bilan de compétences, orientation professionnelle, mesures de réinsertion.
- Le second consiste en l'octroi d'une prestation transitoire. Sous certaines conditions d'accès, la prestation se fonde sur le principe des prestations complémentaires AVS-AI. Les montants destinés à couvrir les besoins vitaux sont toutefois majorés de 25% (Frs 24'310.- pour une personne seule ; Frs 36'470.- pour un couple), avec un plafonnement (trois fois le montant de couverture des besoins vitaux).

Le processus parlementaire a débuté en novembre 2019 ; il se poursuivra en principe jusqu'à l'été 2020. Le Conseil d'Etat du canton de Genève, dans sa réponse à la procédure de consultation fédérale, soutient sur le principe le projet. Il formule toutefois certaines réserves (crainte d'incitation au licenciement, pression sur les bénéficiaires) et formule quelques propositions (assouplissement des conditions d'accès, modalités de financement).

La commission a discuté de manière approfondie de la problématique des travailleurs âgés et de la pertinence de mesures spécifiques. Elle considère que l'exclusion des travailleurs âgés du marché du

travail et les difficultés de retour à l'emploi rencontrées sont un véritable problème social pour lequel il convient d'agir. Elle constate toutefois qu'en regard du processus de mise en œuvre d'une telle mesure :

- La double démarche fédérale (prestation transitoire) et cantonale (PL 12567) rend difficile le traitement de cet objet dans le cadre de la révision LIASI. Le calendrier n'est pas adéquat. Il est trop tôt pour formuler une proposition crédible.
- Étant donné l'avancement du projet au niveau fédéral, dont l'aboutissement est prévu pour mi-2020, il paraît judicieux d'attendre que son contenu soit définitivement arrêté, afin d'inscrire l'approche cantonale en complémentarité de la future législation fédérale. Il faudra en apprécier les effets pour définir le contenu de mesures cantonales éventuelles.

→ *Recommandation 2 : rente-pont, coordination avec le projet fédéral*

Pour les raisons évoquées ci-avant, la commission renonce à intégrer dans la révision LIASI une prestation de type rente-pont en faveur des travailleurs âgés. Elle recommande au Département de la cohésion sociale de suivre l'évolution du projet fédéral, d'en apprécier les effets et de traiter cette problématique, le cas échéant, sur la base du projet de loi déposé au Grand Conseil. Ou alors de mettre un accent particulier sur les travailleurs âgés dans l'application de la prestation forfaitaire proposée par la commission (voir le chapitre 4, § 4.5.3.).

4. Contenu de la révision LIASI

Ce chapitre présente, de manière générale, tous les thèmes traités et débattus par la commission, qui ont débouché sur des propositions de modification de la LIASI. Il s'agit, d'une part, de mettre en évidence les différentes préoccupations ayant fait l'objet d'analyses et de propositions et, d'autre part, de rendre compte de la teneur des débats et de présenter les orientations retenues par la commission. Ce chapitre est à lire de manière introductive et complémentaire au chapitre 5, qui présente l'avant-projet de loi et commente, le cas échéant, certaines dispositions.

4.1. Communes

Le positionnement des communes dans l'application de la LIASI est un thème important. Il a été fréquemment évoqué par la commission lorsqu'il s'est agi de définir les acteurs concernés ou responsables de la mise en œuvre de certaines mesures d'aide sociale. La répartition des tâches entre le canton et les communes (législation entrée en vigueur le 1 janvier 2017) clarifie un certain nombre de points relevant de la politique sociale, au sens large du terme. Il apparaît ainsi que l'octroi de prestations sociales financières régies par la loi sur la base du revenu déterminant unifié est une tâche exclusive du canton. L'aide sociale y relève.

Par contre, les communes peuvent soutenir des personnes en situation précaire par des aides financières ponctuelles. Concrètement, au titre de l'aide individuelle, les communes octroient de nombreuses prestations : prise en charge des repas au restaurant scolaire ; prise en charge des camps scolaires et subventions aux divers organismes de camp de vacances ; soutien socio-administratif à domicile ; soutien psychosocial à domicile ; Fonds communal d'aide sociale ; permanence juridique ; permanence désendettement et prêts sans intérêt ; action impôts ; aide à la constitution de dossiers de candidature ; financement de projets de formation ; mise en situation de travail (stages, missions ponctuelles) ; relations aux entreprises ; appartements-relais ; service de transport destiné aux aînés par des bénévoles ; partenariat avec la Croix-Rouge (visite aînés) ; frais d'obsèques ; frais spéciaux pour enfants à besoin spécifique inscrits dans les institutions de la petite enfance ; frais de cours favorisant l'intégration en Suisse ; épicerie sociale ; veille sociale ; logements sociaux ; plan d'action en cas d'alertes canicule ; actions ponctuelles de prévention : aînés, jeunes ; prestations financières ponctuelles : arriérés de primes d'assurance maladie, arriérés de loyer en vue d'éviter une expulsion, activités extrascolaires, réponse à certaines demandes d'aides financières de l'HG et interventions en cas de retards du SPC. De plus, de nombreuses communes soutiennent un certain nombre d'associations et autres organismes sans but lucratif à vocation sociale.

Les pratiques sociales communales sont donc plurielles et denses. Elles dépendent de leurs caractéristiques et de leurs spécificités (taille, richesse, populations fragilisées, appréciation des besoins d'agir, etc.). Elles ne sont pas forcément concertées ou coordonnées, soit entre elles, soit avec les instances de niveau cantonal. Néanmoins, il est évident que sous l'angle de la politique sociale cantonale, les communes jouent un rôle important et assument la prise en charge de nombreuses prestations. La commission les considère comme pertinentes, car répondant à des besoins effectifs et incontestables de la population.

Dans le cadre de la révision LIASI, deux tendances se manifestent quant au positionnement des communes. Une première, qui souhaite impliquer davantage les communes dans la mise en œuvre de mesures relevant de l'aide sociale ; une seconde, qui tend à privilégier le statu quo. Le sujet est politiquement sensible et dépasse largement le cadre de la révision LIASI.

Dans une lettre adressée aux représentantes des communes au sein de la commission de révision LIASI (1 juillet 2019), le Conseiller d'Etat T. Apothéloz met en évidence les éléments suivants : la nécessité de revoir la répartition des compétences actuelles (aide individuelle par le cantons ; aide collective ou communautaire par les communes) en regard de l'inadéquation avec les pratiques du terrain et le

besoin de coopérations renforcées ; l'importance du positionnement des communes en raison de leur proximité immédiate avec la population (information, orientation, accompagnement) ; la grande disparité des pratiques communales. La collaboration étroite avec les communes est indiquée comme étant une priorité. Plusieurs thèmes d'action sont mentionnés, tous ne relevant pas forcément de la LIASI : la politique de cohésion sociale en milieu urbain ; l'intégration des étrangers ; l'hébergement d'urgence ; les personnes âgées ; les mesures de protection de l'adulte ou la plateforme de dialogue social genevois.

La commission a débattu du positionnement des communes indépendamment des questions politiques générales relevant de la répartition des tâches entre canton et communes. Elle a privilégié le fond, à savoir la prise en charge des personnes concernées par l'aide sociale et la mise en place de mesures transversales pour lesquelles il ferait sens d'accroître l'intensité des collaborations avec les communes. A une très large majorité, elle a considéré que les communes avaient une responsabilité à assumer également au sens de la législation sur l'aide sociale. Les représentantes des communes ont participé activement aux travaux de la commission. Elles ont défendu une position claire de maintien du statu quo s'agissant de l'accomplissement des tâches relevant de la LIASI.

Concrètement, la commission a formulé plusieurs propositions qui renforcent le rôle des communes :

- L'amélioration de l'accès de la population aux prestations d'aide sociale (lutte contre le non-recours).
- La mise en œuvre de l'accompagnement social (collaboration avec l'Hospice général).
- La promotion de la santé (mesures de détection).
- La prévention de l'endettement.
- L'accès au logement.

4.2. Niveau des prestations d'aide sociale

De manière générale, la commission a été sensible à la mise en œuvre de la couverture des besoins vitaux par l'aide sociale. Elle observe que le niveau des montants alloués par l'aide sociale est modeste et ne permet pas forcément aux bénéficiaires de sortir d'une situation de précarité. De nombreux débats fédéraux (niveau des rentes AVS-AI et des prestations complémentaires) et cantonaux (application des normes CSIAS) renvoient à cette question politiquement sensible.

L'évaluation périodique indépendante (EPI) des droits fondamentaux à Genève (2019) s'intéresse également à la problématique du niveau de vie (article 39 de la Constitution cantonale : Droit à un niveau de vie suffisant). Le rapport dénonce le fait que les prestations des régimes sociaux ne parviennent pas à garantir la couverture des besoins vitaux, comme le demande la Constitution cantonale. De plus, la baisse de certains montants alloués (CASI) est dénoncée, car elle exacerbe cette situation, de même que la non-adaptation des barèmes retenus pour le logement ou les subventions d'assurance-maladie (prime de référence). Le rapport recommande de réévaluer les forfaits d'entretien et les différents barèmes appliqués en matière d'aide sociale.

De manière générale, la commission soutient cette recommandation. Elle relève par ailleurs, en ce qui concerne les enfants, que l'application de coefficients pour apprécier le besoin de soutien financier des familles est discutable. Traiter, économiquement, de manière différenciée les enfants n'est pas toujours judicieux, ni équitable, certaines charges étant identiques peu importe le rang de l'enfant. Cette pratique mériterait d'être réévaluée.

Aide exceptionnelle (barème 2)

La commission constate que les montants définis dans le Règlement d'exécution de la LIASI ne garantissent que difficilement la couverture des besoins vitaux. Dans cette perspective, l'aide exceptionnelle (barème 2) devrait être reconsidérée. En effet, le barème 2 correspond à l'aide exceptionnelle prévue pour des catégories de personnes définies à l'article 11 al. 4 LIASI. La mise en

œuvre de la loi montre que le niveau actuel du barème 2 est particulièrement désincitatif en raison de la forte réduction du niveau de l'entretien de base qui en découle. Celui-ci ne permet manifestement pas d'envisager sereinement l'élaboration de projets, la préoccupation centrale des personnes devenant la recherche de solutions pour (sur)vivre au quotidien. De plus, les autres prestations circonstancielles sont limitées, ce qui génère une inégalité de traitement difficilement justifiable, les charges ne différant pas en fonction du statut des personnes.

Au-delà des critiques de principe, la commission a décidé de maintenir un barème différent de l'aide ordinaire pour les jeunes adultes, lorsqu'ils ne participent à aucune mesure de pré-qualification ou de formation, et pour les étudiants des hautes écoles. De plus, elle a validé l'octroi du supplément d'intégration (Frs 225.-) à toutes les personnes entrant dans le barème d'aide sociale pour autant qu'elles ne bénéficient pas d'autres suppléments non cumulables (franchise sur le revenu, par exemple).

→ *Recommandation 3 : adaptation du barème 2*

La commission recommande au Département de la cohésion sociale de revoir la composition de l'aide exceptionnelle/barème 2 en se basant sur un barème ordinaire, mais sans supplément d'intégration. La réduction des prestations pour l'aide exceptionnelle se monterait en tout et pour tout à Frs 225.- par rapport à une personne suivie à l'aide ordinaire. Le forfait d'entretien, la prise en compte du loyer réel (selon les limites fixées) et des «autres prestations circonstancielles» étant les mêmes pour tout le monde.

Exemple d'un étudiant universitaire, sans revenus, vivant seul avec un loyer de Frs 900.- (1)

	Barème 2 actuel	Aide ordinaire	Proposition de barème 2
Entretien	331.-	977.-	977.-
Argent de poche	90.-	n/a	n/a
Frais de vêtements	36.-	n/a	n/a
Loyer	Max. 800.-	900.-	900.-
Supplément d'intégration	225.-	225.-	N/a
Autres prest. circonstancielles	limitées	toutes	toutes
Aide totale	1'482.-	2'102.-	1'877.-

(1) La prime d'assurance-maladie est dans tous les cas prise en compte selon la PCR

Franchise sur le revenu

A plusieurs reprises, la problématique de la franchise sur le revenu a été évoquée par la commission. Il s'agit en effet d'appliquer au mieux les dispositions actuellement prévues à l'article 22 LIASI, afin que celles-ci génèrent effectivement un impact positif sur l'incitation à travailler. Actuellement, la mise en œuvre de cet article fait l'objet de critiques récurrentes. Elle est considérée comme une incitation négative, ce qui est contraire à l'objectif visé. Cela concerne plus particulièrement le fait que la franchise intervient à partir d'un taux d'activité de 50% (entre 1 et 86 heures par mois). La rémunération ainsi obtenue ne profite pas au bénéficiaire, ce qui est contradictoire avec la perspective de l'insertion professionnelle. Or, il est essentiel que même les petits taux d'activité soient valorisés et que le revenu qui en découle puisse profiter au bénéficiaire.

→ *Recommandation 4 : révision de la franchise sur le revenu*

La commission recommande au Département de la cohésion sociale de revoir la pratique de la franchise sur le revenu et faire en sorte que, dans une véritable incitation positive, celle-ci soit prise en considération à partir du 1^{er} franc et non pas à partir d'un taux d'activité de 50%. Elle demande donc que le RIASI soit révisé dans ce sens.

4.3. Buts et principes généraux de la loi

4.3.1. Buts et principes

La commission a traité de manière transversale plusieurs questions de principe se rapportant aux buts de la loi et aux modalités de son application. Ainsi, l'article 1 (buts) a été entièrement revu et complété par des éléments de principe. Ces derniers se rapportent : à la mise en œuvre de la loi, à la problématique du non-recours (accès aux prestations), à l'équité de genre et à l'état de santé des bénéficiaires de l'aide sociale.

Pour la commission, l'esprit de la loi doit évoluer, afin de réduire les phénomènes de stigmatisation et d'humiliation des bénéficiaires, mais aussi pour que l'aide sociale soit reconnue à sa juste valeur. Il importe par conséquent de positionner les enjeux humains au cœur du dispositif. Seule cette exigence peut permettre à la population concernée par les situations d'exclusion de vivre dans la dignité, comme l'exigent les Constitutions fédérale et cantonale. La loi sur l'aide sociale ne doit par conséquent pas être d'abord – ou uniquement – une loi consacrée à l'employabilité des personnes. Par ailleurs, la Charte de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) énonce des principes fondamentaux devant servir de référence. Par exemple : l'aide sociale comme instrument de cohésion sociale, de lutte contre la pauvreté, de sécurité ; l'intégration concrète des dimensions d'équité, de dignité, d'indépendance ; la participation des personnes au processus de prise en charge et d'accompagnement.

Éléments particuliers traités par la commission :

- L'ancrage du principe de solidarité.
- L'accès aux prestations et l'égalité de traitement des citoyens, notamment par une information adéquate de la population et des bénéficiaires.
- L'accompagnement personnalisé, global et cohérent, inscrit dans la continuité.
- La valorisation des capacités individuelles dans une perspective d'autonomie.
- La prise en considération de la problématique genre.
- Le maintien et l'amélioration de l'état de santé des bénéficiaires : mesures de prévention, accès aux soins.
- La coordination des dispositifs et des acteurs (Autorités, Services publics, Institutions).
- Le professionnalisme et l'efficacité des institutions et des intervenants.

→ *Articles 1 et 1A, 1B, 1C, 1D*

4.3.2. Équité de genre

Les conséquences des transformations socio-économiques et des modes de vie concernent également les bénéficiaires de l'aide sociale. Dans cette perspective, la littérature scientifique met clairement en évidence que l'expérience de la précarité est un phénomène genré et que les institutions sociales jouent un rôle décisif dans le renforcement ou la réduction des inégalités de genre. Ainsi, l'étude sur le non-recours menée à Genève (Lucas et al., 2019) pointe la manière dont des pères et des mères en situation de précarité décrivent des trajectoires sociales différentes, se heurtent à des contraintes différentes (notamment en lien avec le soin quotidien des enfants) et interprètent leurs situations en mobilisant des normes sociales genrées. Ces différences contribuent à définir des attentes et des réticences spécifiques vis-à-vis des institutions et des prestations sociales qu'elles allouent. Ainsi, la perte du statut de pourvoyeur de revenu et la crainte de la disqualification sociale sont marquées chez les hommes alors que le manque de pertinence de l'offre est souligné par les femmes, au regard de leur volonté d'ascension sociale (à travers des formations qualifiantes, l'accès à un accueil extra familial, etc.) et d'indépendance financière (y compris vis-à-vis du conjoint ou ex conjoint).

Dans ce contexte, une législation moderne doit reconnaître la pertinence d'une approche genrée des problèmes sociaux, en affirmant clairement l'objectif d'une équité de genre. Précisons que l'équité de

genre d'une politique se mesure à l'aune de critères pluriels, tels que l'égalité des revenus, du temps libre ou du respect dont peuvent bénéficier les hommes et les femmes, ainsi que la réduction de la pauvreté et de l'androcentrisme, l'exploitation et la marginalisation sociale. Pour devenir effective, l'équité de genre doit par conséquent être pensée, en pratique, à l'articulation avec d'autres conditions sociales des bénéficiaires susceptibles de renforcer les inégalités subies, comme la nationalité ou le statut de séjour, le handicap, l'âge.

La commission considère qu'il faut ancrer l'objectif de l'équité de genre, en regard notamment de la spécificité des prestations individuelles d'aide sociale. Plus particulièrement, l'indépendance des femmes doit être garantie et des mesures d'accompagnement doivent être prises. Ainsi, formation, accueil extrafamilial, maintien de la cellule familiale ou modalités d'allocation des prestations sont à considérer dans cette perspective.

Éléments particuliers traités par la commission :

- La réduction des inégalités entre femmes et hommes.
- L'autonomie décisionnelle et financière des femmes.
- La prise en considération de la situation familiale des personnes concernées et de l'intérêt des enfants, en particulier des aspirations professionnelles des femmes et des contraintes liées aux soins des enfants (accueil extra-familial, logement, formation qualifiante).

→ Article 1C

4.3.3. Santé des bénéficiaires

De l'avis unanime des acteurs de l'action sociale, les conséquences négatives d'un état de santé défaillant fragilisent clairement les personnes rencontrant des difficultés sociales et professionnelles. Le rapport genevois sur la pauvreté confirme l'impact négatif d'un mauvais état de santé sur le risque de pauvreté. Ainsi, les bénéficiaires de l'aide sociale sont particulièrement concernés par un état de santé précaire (problèmes psychiques, non-recours aux soins, par exemple), ce qui réduit d'autant leur capacité à recouvrer leur indépendance. Il convient dès lors d'appréhender l'accompagnement social de manière décloisonnée, en prenant rigoureusement en considération l'amélioration de l'état de santé des personnes. Cette dimension doit être inscrite clairement au rang des missions de l'aide sociale. Elle sera mise en œuvre de manière interdisciplinaire, en collaboration étroite avec les autorités sanitaires et les différentes institutions de santé du canton. Cette perspective s'inscrit pleinement dans la stratégie en matière de santé élaborée par le canton.

→ Article 1D

4.4. Accès aux prestations

Non-recours

Sur la base de l'étude réalisée à Genève sur le non-recours aux prestations sociales (voir chapitre 2), la commission estime judicieux de procéder à un ancrage légal spécifique pour cette problématique sensible. Il s'agit avant tout de garantir aux ayants-droits l'accès aux prestations prévues par la loi. Les dimensions suivantes ont été intégrées : le principe de la lutte contre le non-recours, la coordination des acteurs, la sensibilisation des acteurs sociaux (régimes fédéraux et cantonaux, administration, milieu associatif, etc.), l'évaluation régulière des mesures prises. De plus, les éléments en lien avec le non-recours renvoient à la problématique des droits des bénéficiaires et de l'accès aux prestations (voir ci-après).

→ Article 1B

Droits des bénéficiaires

En plus de la question du non-recours, la commission a porté une attention particulière au respect des droits des bénéficiaires, sans toutefois formuler des propositions de modification de la loi. Deux problématiques ont été abordées : les droits des bénéficiaires, dont leur capacité de recours, et la situation des personnes et familles porteuses de permis B et C. La commission estime que la prise en charge des personnes porteuses de permis doit être améliorée, celle-ci étant trop fréquemment estimée comme insatisfaisante.

En ce qui concerne les droits des bénéficiaires, la commission considère que les dispositions légales sont suffisantes, mais reconnaît qu'elles sont complexes et parfois difficilement compréhensibles pour les usagers. La loi sur la procédure administrative (LPA) contient les règles générales de procédure qui s'appliquent à la prise de décision par les autorités (dont l'Hospice général), sauf disposition spéciale de procédure prévue dans d'autres lois cantonales. La LIASI contient différentes règles de procédure, dont certaines lui sont spécifiques et d'autres sont alignées sur la LPA. Pour toute question de procédure qui n'est pas réglée dans la LIASI, la LPA s'applique. Cette réglementation permet de garantir la sécurité juridique dans la mesure où un certain nombre de règles uniformes sont applicables devant les différentes autorités.

De plus, relevons que l'Hospice général a créé une « unité conciliation », qui traite des courriers des bénéficiaires mécontents. Cela se fait souvent en amont d'une opposition ou d'un recours. Cette unité contacte (souvent par téléphone) rapidement la personne pour entendre et comprendre ce qui se passe, au-delà de son courrier. Ensuite, un contact est pris avec les unités concernées et différentes options de réponses sont envisagées (changement de la décision initialement prise, réunion tripartite, autres options discutées, etc.). Les retours des bénéficiaires sont très positifs, car ils se sentent écoutés et ont l'opportunité d'exprimer leur point de vue. Les retours des collaborateurs terrain sont également positifs, car ils ne doivent pas simplement répondre en se justifiant à un courrier d'un bénéficiaire, mais peuvent échanger avec des professionnels sur les situations, cela avec un regard différent. Par ailleurs, suite à une loi votée en 2015, un médiateur administratif vient d'être nommé par le Conseil d'État. Ce médiateur a pour rôle de traiter les conflits entre les administrés et l'administration genevoise, y compris les communes. Cette piste semble intéressante, car elle sort de la judiciarisation et inscrit le dialogue au centre.

La commission relève qu'un soutien aux milieux associatifs serait judicieux pour faciliter l'accès des bénéficiaires aux voies de recours. Les associations devraient pouvoir disposer de personnel susceptible d'accompagner les bénéficiaires dans la complexité et les méandres des procédures administratives.

4.5. Approche globale

La commission de révision LIASI a accordé une attention particulière aux modalités de prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale. Plusieurs critiques de fond ont été formulées concernant sa mise en œuvre (voir chapitre 2), notamment : priorité à l'employabilité, distinction entre prestations financières et non financières, inégalité de traitement des bénéficiaires, manque de coordination, trop grande complexité des dispositifs, manque de mesures préventives (endettement, logement, formation), etc. Celles-ci ont été rigoureusement débattues, la commission partageant l'analyse selon laquelle l'action sociale est insuffisamment considérée dans sa globalité.

Concrètement, l'approche globale a pour objectif central d'optimiser le processus d'accompagnement devant contribuer à la quête d'autonomie des personnes sollicitant l'aide sociale. Pour ce faire, il importe de mettre en œuvre de manière coordonnée les mesures d'accompagnement social (aide non financière), les aides financières, les mesures d'insertion sociale et professionnelle et les mesures de

formation. Il s'agit en outre de tirer les conséquences des effets négatifs observés au cours de ces dernières années dans l'application de la LIASI.

Dans cette perspective, la commission propose de revoir fondamentalement l'organisation des prestations allouées par l'aide sociale.

4.5.1. Accompagnement social, insertion sociale

L'aide sociale, telle que définie actuellement par la LIASI, apparaît largement comme une politique d'allocation de revenus dans l'attente d'un retour sur le marché de l'emploi. D'ailleurs, les prestations non-financières, à l'exception des mesures d'insertion professionnelle, ne sont guère détaillées. Apparaissent ainsi un déséquilibre avec les autres prestations d'action sociale et, surtout, une réponse insatisfaisante (voire une non-réponse) à certains besoins et attentes des personnes. La commission considère dès lors qu'il est nécessaire de rappeler les fondamentaux de l'accompagnement social et d'en préciser la forme, le contenu et les modalités et conditions d'octroi. Cela s'avère d'autant plus important que, pour un nombre croissant de personnes, un retour sur le marché de l'emploi ne semble pas une perspective réaliste. Or, celles-ci doivent pouvoir prendre part à la vie sociale et apporter leur contribution à la collectivité.

Dans cette perspective, il convient selon la commission :

- De renforcer les dimensions de cohésion sociale et de participation active de toutes et de tous à la vie sociale comme objectif central de la loi, en rappelant que ces prestations concourent à la fois au retour à l'emploi et au maintien ou au développement de savoir-faire et savoir-être pour une participation active à la vie de la société.
- De donner une nouvelle perspective, plus dynamique, à la dimension d'accompagnement social. Les personnes accompagnées sont des acteurs de leur (ré)insertion sociale et professionnelle. Elles sont à cet égard des partenaires des travailleurs sociaux
- De privilégier la logique de travail en réseau fondé sur la complémentarité des interventions des acteurs sociaux (publics ou privés) pour apporter des réponses adéquates aux besoins des personnes accompagnées.
- D'agir davantage dans une perspective de prévention et de détection précoce.

Il s'agit de procéder à un rééquilibrage entre les différentes prestations prévues par la LIASI, avec un accent particulier sur le travail social. Il importe également de traiter de manière adéquate, sans hypocrisie, les personnes qui ne peuvent délibérément pas espérer retrouver une place sur le marché de l'emploi. Cette réalité est problématique et nécessite des ajustements.

Concrètement, l'accompagnement social et l'insertion sociales doivent retrouver une place dans le dispositif d'accompagnement. La logique du « tout à l'insertion » rencontre des limites évidentes qu'on ne peut ni sous-estimer, ni balayer d'un revers de main. Actuellement, les prestations non-financières sont pour partie conditionnées à l'octroi d'une aide financière. De ce fait, pour en bénéficier, pensons par exemple aux mesures d'aide à l'insertion socio-professionnelle, les personnes doivent attendre que leur situation financière se dégrade avant de trouver une réponse à leur demande. C'est inadéquat. Afin d'apporter des réponses le plus rapidement possible et éviter une péjoration des situations, il est proposé de ne plus conditionner les prestations non-financières à l'obtention de prestations financières. En revanche, l'octroi d'une prestation financière continuera à être conditionné à la pleine coopération des personnes en vue d'une amélioration de leur situation notamment à travers une participation active à des prestations non-financières. Un tel changement d'approche (agir en amont) devrait contribuer à l'amélioration de la prise en charge et à la réduction des recours aux prestations financières.

→ *Articles 2, 5, 6, 7, 7A, 7B, 42D*

Supplément d'intégration

La LIASI (articles 14 à 20) contient le principe de la contre-prestation à travers le contrat d'aide sociale individuelle (CASI). Il s'agit d'un engagement du bénéficiaire à participer activement à l'amélioration de sa situation. Le CASI est lié à l'octroi d'un supplément d'intégration. Si le CASI permet de poser clairement les objectifs à atteindre et de déterminer les différentes étapes pour y parvenir, il est surtout considéré par les bénéficiaires comme le moyen de percevoir le supplément d'intégration (SI) (Frs 225.- par mois).

Dans la réalité, une certaine unanimité se dégage pour admettre que le CASI et le supplément d'intégration qui lui est lié ne produisent pas (ou peu) les effets souhaités par le législateur en terme de dynamique incitative d'intégration professionnelle. Le contrat d'action sociale est perçu par les bénéficiaires de l'aide sociale, par les partenaires institutionnels et par une grande partie des travailleurs sociaux, comme étant d'abord un enjeu financier et non pas comme une véritable formalisation de la relation entre le bénéficiaire et le travailleur social. Cette situation dénature la raison d'être de ce contrat. De plus, il convient d'avouer que l'appréciation de l'accession (ou non) aux objectifs fixés dans le CASI est problématique, car si ceux-ci ne sont pas atteints, le supplément n'est plus octroyé. La perspective est donc celle de la sanction plutôt que celle d'une prestation incitative.

En regard des différents aménagements proposés dans l'approche globale, la commission propose de supprimer le supplément d'intégration (articles 14 à 20 abrogés) et d'initier d'autres modes de mobilisation et de reconnaissance des efforts consentis par les bénéficiaires de l'aide sociale.

→ *Articles 21, 25, 25A*

4.5.2. Insertion professionnelle

L'insertion professionnelle est un élément central de la révision LIASI entrée en vigueur en 2012. La prédominance de la dimension d'employabilité des bénéficiaires de l'aide sociale a suscité bon nombre de critiques. La commission tient à relever que l'Hospice général a, de manière active et judicieuse, au gré des expériences, aménagé continuellement les processus et mesures d'insertion professionnelle.

Les objectifs visés par l'insertion professionnelle s'inscrivent en complémentarité des modifications apportées (voir ci-avant) pour favoriser une approche globale des situations, à savoir : privilégier un accompagnement global de la personne ; sortir du paradigme prestation – contre-prestation ; revoir les partenariats et modalités de collaboration avec les entreprises ; introduire une mission de suivi des personnes nouvellement en emploi ; ou adapter l'aide sociale aux nouvelles formes du marché de l'emploi et du travail. Les mesures de formation (voir ci-après) complètent par ailleurs le dispositif.

→ *Articles 42A, 42b, 42C*

Concrètement, plusieurs mesures sont proposées par la commission :

a) Suppression du caractère obligatoire des stages d'évaluation

Depuis 2012, des stages d'évaluation sont obligatoirement proposés à tous les bénéficiaires de l'Hospice général qui pourraient prétendre à des mesures d'insertion professionnelle. Cette aptitude est déterminée par l'assistant social à l'aide d'une check-list qui vérifie la capacité de travail du bénéficiaire et sa disponibilité à suivre le stage. Celui-ci se déroule sur 4 semaines dans des ateliers du second marché de l'emploi, proposés par les EPI, la Fondation PRO et la Fondation IPT. Simulant un cadre professionnel, ces ateliers ne sont pas forcément en lien avec le domaine d'activité exercé par le bénéficiaire et restent relativement éloignés des exigences liées à la reprise d'un emploi dans le domaine d'activité visé.

Au cours des sept ans de mise en œuvre, les stages d'évaluation ont fait l'objet d'un suivi régulier et ont été régulièrement adaptés : révision des rapports d'évaluation de la distance à l'emploi ; activités

vécues comme dévalorisantes abandonnées ; élargissement des prestataires et création de nouveaux ateliers (dont un atelier tertiaire) ; introduction d'équivalences aux stages ; etc. Quantitativement, la volumétrie des places de stages est peu adaptée aux variations économiques et aux situations des bénéficiaires de l'aide sociale.

Néanmoins pour les personnes non qualifiées et sans expérience professionnelle récente, le stage classique fait sens et permet une évaluation adéquate de la distance à l'emploi. Et puis, le stage constitue un outil de départ important lorsque la distance à l'emploi est d'emblée questionnée (durée d'inactivité est supérieure à 12 mois ; absence de qualifications et de cibles professionnelles claires ; chômeurs en fin de droit qui ont peu ou pas effectué de mesures). Relevons aussi la bonne qualité de l'encadrement et des rapports de stage. Plus de 80% des personnes se déclarent en effet «satisfaites» à «très satisfaites» au terme du stage.

Malgré les adaptations réalisées, il n'est pas toujours possible de faire coïncider le profil des usagers et les ateliers proposés par les EPI et PRO. La diversité des profils et les limites de places disponibles ne permettent pas de garantir l'adéquation entre stages domaine d'activité de la personne. Une partie des usagers ne peut donc pas bénéficier d'un stage dans son domaine d'activité, ce qui engendre une forme de démotivation, voire interrompt la dynamique d'insertion professionnelle pourtant indispensable à la reprise d'une activité. Par ailleurs, le caractère obligatoire du stage LIASI, attribué avant l'octroi de toute mesure d'insertion professionnelle, freine les transferts de certains suivis vers le service de réinsertion professionnelle. Il arrive fréquemment que la situation de l'utilisateur soit claire et que l'octroi rapide d'une mesure d'insertion professionnelle constitue la meilleure solution, sans qu'une équivalence aux stages d'évaluation ne soit possible. Or, l'obligation de devoir l'inscrire dans un stage d'évaluation, qui ne sera pas forcément dans son domaine d'activité et qui ne fera que confirmer l'évaluation pressentie, induit une perte de temps et de motivation.

La commission propose par conséquent de supprimer le caractère obligatoire des stages d'évaluation en faisant figurer le stage d'évaluation dans la liste des mesures d'insertion professionnelle. Concrètement, le stage d'évaluation n'interviendrait plus systématiquement en amont de toute mesure du marché du travail mais serait considéré comme une mesure parmi d'autres, appliquée selon le principe « pour la bonne personne, au bon moment », en fonction de l'analyse globale de la situation. Si le stage fait sens, la mesure sera activée. Ainsi, les bénéficiaires seront suivis en adéquation avec leurs potentialités d'insertion professionnelle en bénéficiant sans délai d'un suivi adapté : maintien de la dynamique d'insertion et de la motivation. La diminution du volume des stages permettra d'allouer les ressources libérées au développement de mesures mieux ciblées aux besoins des bénéficiaires. Il sera enfin possible d'investir davantage dans la recherche et la mise en place de stages professionnels dans le premier marché du travail.

Les activités actuelles de réinsertion (ADR) développées par l'Hospice général s'inscrivent dans la logique «prestation – contreprestation» héritée de l'ancienne loi sur le RMCAS. Elles s'apparentent tant à une activité occupationnelle qu'à une véritable activité professionnelle. Elles ne sont pas salariées, sont limitées dans le temps et se déroulent au maximum à mi-temps. Analysant cette pratique, la commission observe, d'une part, que ces mesures ne permettent pas de réels débouchés sur le marché de l'emploi et, d'autre part, qu'elles ne sont pas toujours bien comprises par les bénéficiaires. Il y a donc lieu de les réviser.

En effet, la pratique montre que le parcours conduisant à une sortie de l'aide sociale par le retour à l'emploi n'est pas linéaire et qu'une personne en phase d'insertion professionnelle peut également devoir recourir à une mesure dite sociale, comme certaines ADR par exemple. Il est donc important de catégoriser les mesures développées par l'HG en fonction d'objectifs précis tels que, par exemple, le bénévolat, l'acquisition d'une formation, le développement de compétences permettant une pré-qualification, le réentraînement au travail, etc. De plus, si l'on ne se situe pas dans le champ du bénévolat ou de l'acquisition d'une formation, la LIASI doit prévoir une rémunération pour les personnes suivant des mesures lorsque celles-ci s'apparentent à du travail salarié, même sous forme

d'une indemnité moindre par rapport à un salaire usuel. Cette indemnité devrait être versée par l'employeur et l'Hospice général devrait, grâce à une franchise sur le revenu, pouvoir ne prendre en compte que partiellement ces ressources.

→ Article 42C, al. 9

b) Stages en entreprise

Actuellement, les stages en entreprise se font soit par l'inscription des bénéficiaires dans des mesures qui en proposent (certaines mesures comportent un stage professionnel obligatoire durant leur programme), soit par le réseau privé des bénéficiaires qui demandent ensuite l'autorisation d'effectuer un stage dans leur domaine. Ils visent plusieurs objectifs : confrontation à la cible professionnelle, amélioration des compétences-formations, mise à niveau du CV par une expérience de travail récente ; application d'une formation récemment acquise. Leur durée est variable et dépend de l'objectif du stage et du domaine dans lequel il s'exerce. La durée peut ainsi s'étendre de 2 jours à 3 mois, éventuellement renouvelables en cas de promesse d'engagement. La révision LIASI doit par conséquent rappeler l'importance des stages en entreprise et, par conséquent, stimuler et renforcer le développement de partenariats avec les entreprises.

c) Coaching de suivi

Un retour à l'emploi postulant la durabilité doit pouvoir compter sur un accompagnement lui aussi inscrit dans la durée, à savoir au-delà des mesures usuelles d'insertion professionnelle. Il importe dès lors de garantir un suivi de la personne au moment de sa sortie de l'aide sociale sous forme de job coaching. Cela constitue une vraie plus-value, tant pour les bénéficiaires que pour les employeurs. Concrètement, il convient donc de systématiser un suivi spécialisé non financier dans les 3 à 6 premiers mois lors de la reprise d'un emploi. Au sein de l'Hospice général, le SRP dispose de plusieurs collaborateurs formés dans ces techniques d'accompagnement.

→ Article 42D

d) Nouvelles formes du marché du travail

Les nouvelles formes de travail précaire apparaissent parmi les bénéficiaires de l'aide sociale (contrat de portage, travail de type Uber, etc.). Ces statuts professionnels sont actuellement assimilés à une activité indépendante et gérés comme tels, à savoir : une aide exceptionnelle (art. 11, al. 4, litt. d), limitée à 3 mois, sous déduction des ressources déclarées, prolongée qu'en cas de maladie ou de renoncement à l'activité. L'Hospice général se base sur le fait que la personne supporte elle-même le risque économique et que les ressources déclarées sont difficilement vérifiables. Cette situation n'est pas adéquate.

La commission souhaite par conséquent donner la possibilité de reconnaître les nouvelles formes d'emploi et permettre ainsi aux personnes concernées de bénéficier d'une aide financière sans avoir à subir des limitations poussant fréquemment à l'abandon de l'activité. Relevons qu'il ne s'agit pas de les encourager à entreprendre ce type d'activité, mais de sortir d'une aide exceptionnelle, en restaurant une certaine équité entre les personnes dans le besoin, tout en faisant évoluer l'aide exceptionnelle (limitée dans le temps) actuellement octroyée aux indépendants et en mettant fin au remboursement de l'allocation pour indépendant. En effet, l'allocation pour indépendant montre des résultats encourageants. Par contre, il est régulièrement observé que les difficultés relatives à l'obligation de la rembourser ne va pas sans poser problème et peut être susceptible de mettre leur activité en péril. Enfin, le travail administratif qui découle de cette obligation est conséquent et le coût généralement disproportionné (créances finalement abandonnées).

→ Article 42C, al. 7

4.5.3. Prestation forfaitaire

Le système d'aide sociale implique un lien étroit entre la/le bénéficiaire et l'assistant-e social-e en charge de son accompagnement. Cette pratique de suivi est coutumière et sous-tend l'octroi du forfait d'entretien, du supplément d'intégration et des éventuelles prestations circonstancielles. Elle implique des entrevues fréquentes et un degré important de prise en charge, produisant sur certain-e-s bénéficiaires un effet stigmatisant, sans générer de plus-value en terme d'intégration sociale ou professionnelle. Pour cela, la commission considère que si la pratique est adéquate pour les personnes en difficulté d'autonomie, elle ne se justifie pas ou n'est pas forcément adaptée à l'ensemble des situations, plus particulièrement si l'on souhaite tenir compte de manière objective des réalités du marché primaire de l'emploi. Il convient dès lors de reconnaître que l'approche du « tout à l'employabilité », souhaitée lors de la révision LIASI de 2011, ne déploie pas les effets escomptés.

Pour tenir compte au mieux des besoins et des spécificités de chaque personne accompagnée, il est proposé de compléter le dispositif actuel par une nouvelle prestation, allouée de manière forfaitaire. La commission propose donc d'introduire une prestation d'aide financière sous forme forfaitaire ayant pour but de couvrir les besoins fondamentaux (forfait d'entretien), en incluant les frais couverts par le RIASI (loyer, assurance-maladie, prestations incitatives et circonstancielles). L'objectif principal consiste à donner un véritable sens à la notion d'autonomie. Il s'agit de rendre possible un accompagnement social et financier «sur mesure», en reconnaissant et en valorisant les compétences et l'autonomie des bénéficiaires. La prestation forfaitaire est fondamentalement basée sur une relation de confiance entre le bénéficiaire et l'assistant-e social-e.

Plusieurs publics-cible prioritaires peuvent être désignés comme entrant dans la perspective d'une approche forfaitaire : les personnes de plus de 55 ans, en lieu et place d'une rente-pont et pour atténuer l'injonction à l'insertion professionnelle en regard des réalités du marché de l'emploi primaire ; les personnes en activité de réinsertion (ADR) pour tenir compte du principe selon lequel tout travail mérite salaire ; ou les jeunes (18 – 25 ans) dans le but de renforcer leur projet d'autonomisation.

La commission ne juge pas judicieux de définir préalablement des catégories de bénéficiaires susceptibles de percevoir une prestation forfaitaire. L'analyse doit être rigoureusement opérée au début du processus d'accompagnement des personnes sollicitant l'aide sociale. Elle doit se faire en regard des particularités de la situation et de la capacité effective d'autonomie et doit pouvoir évoluer dans le temps.

Avantages et inconvénients

Dans une perspective d'investissement social, l'instauration d'une prestation mensuelle forfaitaire devrait avoir un impact positif sur l'autonomie des personnes concernées et faciliter leur sortie de l'aide sociale. Ce serait plus particulièrement le cas pour les personnes en ADR, qui percevraient alors une forme de salaire pour l'activité qu'elles déploient dans un service de l'Etat ou une association ; cela est susceptible de créer un effet tremplin pour une meilleure insertion socioprofessionnelle. L'octroi d'une prestation mensuelle forfaitisée ferait suite à une évaluation rigoureuse de la situation, afin de s'assurer de l'adéquation entre ce type de soutien et la situation personnelle du bénéficiaire. L'on passerait ainsi d'une logique "standard" à une logique "sur mesure".

Perspective d'innovation sociale

La prestation forfaitaire s'inscrit dans une perspective d'innovation sociale et de renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des personnes accompagnées. Selon le principe de l'accompagnement social défini à l'art. 6 LIASI (nouvelle teneur), et en fonction des besoins et des spécificités de la personne, la démarche consiste à élaborer conjointement un budget correspondant à la situation financière de la personne afin de déterminer un montant mensuel à verser sous forme de prestation forfaitaire.

Cette approche se fonde à la fois sur un accompagnement social adapté (sur mesure) et sur une auto-évaluation des capacités et du degré d'autonomie (par les bénéficiaires eux-mêmes). Il est en effet important que ceux-ci se sentent acteur de l'aide sociale reçue, ce qui peut également générer un effet incitatif stimulant une autonomisation croissante. Des points de situation pourraient être effectués à une fréquence variable pour évaluer l'impact de cette approche et l'évolution de la situation sur la base de l'analyse conjointe effectuée par les assistant-e-s sociaux et les bénéficiaires.

→ *Articles 28 A, 28B, 35*

Éléments de mise en œuvre

Pour rappel, concrètement, les personnes dont le revenu mensuel déterminant n'atteint pas le montant destiné à la couverture des besoins de base et dont la fortune ne dépasse pas les limites fixées par le Conseil d'Etat, ont actuellement droit à des prestations d'aide financière (art. 21 al. 1 LIASI). Il s'agit de prestations de comblement, qui couvrent la différence entre le revenu déterminant et les besoins de base effectifs. Elles sont calculées sur une base mensuelle, à savoir sur la base des ressources du mois en cours (art. 27 LIASI) et «au franc près». Lorsque le revenu ou la situation se modifie (par exemple lors d'une augmentation du loyer) les prestations sont adaptées. Par ailleurs, le bénéficiaire a l'obligation d'annoncer immédiatement tout fait nouveau de nature à entraîner la modification du montant de la prestation d'aide financière (art. 33 LIASI). Le cas échéant, en cas de trop perçu, des restitutions sont demandées (art. 36 LIASI). De plus, ces personnes peuvent bénéficier de la prise en charge de prestations dites «circonstanciennes». Elles correspondent à la prise en charge de certains frais définis par l'art. 9 RIASI, remboursés chaque mois sur la base des pièces justificatives (principe des frais effectifs ; par exemple, quote-part ou franchise LAMal). Ils peuvent donc varier d'un mois à l'autre.

L'idée de l'approche forfaitaire veut dépasser les inconvénients inhérents à cette perspective «mensuelle» et aux conséquences sur l'accompagnement des personnes concernées. Le forfait prévoit donc que le montant de la prestation n'est pas revu chaque mois, mais calculé pour une certaine durée (par exemple 3 ou 6 mois). Il convient toutefois, en cas de modification substantielle d'un poste relevant des besoins de base (augmentation du loyer ou franchise LAMal), que le soutien financier puisse être adapté.

Il est important de préciser que la prestation forfaitaire n'est pas la règle, mais l'exception, qui s'appliquera à des personnes considérées comme habilitées à entrer dans un tel dispositif. En effet, la personne devra être en mesure de gérer son budget de manière à pouvoir faire face à de petites variations mensuelles au niveau des dépenses liées aux autres frais circonstanciels. Le système de paiement mensuel sur présentation des factures pour les autres frais circonstanciels serait, pour ces personnes, abandonné. En lieu et place, la prestation comprendrait un montant forfaitaire destiné précisément à couvrir les autres prestations circonstanciennes, y compris en cas de variation d'un mois à l'autre. Ce montant est fixé par règlement du Conseil d'État (art. 28B lettre c). En cas de besoin extraordinaire pouvant se produire lorsque ce montant est largement insuffisant pour payer par exemple une facture médicale très élevée, le règlement du Conseil d'État prévoit des prestations ponctuelles pour besoin extraordinaire.

La prestation sous forme forfaitaire se composerait : des prestations couvrant les besoins de base (forfait pour entretien, prime LAMal et loyer, le cas échéant prestations circonstanciennes, suppléments d'intégration liés aux enfants et franchise provenant du revenu d'une activité lucrative) ; du supplément d'intégration selon l'art. 25 ; du montant forfaitaire pour autres prestations circonstanciennes.

Pour une personne seule, la prestation serait concrètement la suivante¹ :

Forfait pour l'entretien	977 francs	(montant fixe du RIASI)
Loyer et charges	1 000 francs	(loyer réel à concurrence de la limite admise ²)
Prime LAMal	490 francs	(prime réelle à concurrence de la prime de référence ³)
Supplément d'intégration	225 francs	
<u>Montant forfaitaire pour autres prestations circonstancielles</u>	<u>xxx francs</u>	
<u>Total</u>	<u>xxxxx francs</u>	

Il est toutefois nécessaire que la loi permette le re-calcul et l'adaptation des prestations d'aide financière en cas de changement significatif des circonstances intervenant avant l'échéance des six mois. Ainsi :

- Les bénéficiaires de prestations d'aide financière sous forme forfaitaire ont la même obligation d'information en cas de modifications des circonstances que tous les autres bénéficiaires d'aide sociale.
- Les prestations sont immédiatement recalculées et adaptées en cas de modification intervenant au niveau de la situation familiale ou professionnelle. Les cas donnant concrètement lieu à un recalcul et à une adaptation des prestations sont définis par règlement du Conseil d'Etat.

Les commentaires des articles (voir avant-projet de loi) précisent ce que l'on entend par modifications de la situation familiale ; par modifications la situation professionnelle ; par variation importante et durable et variation ponctuelle de la prestation. Relevons également qu'il est prévu que les personnes peuvent, sur simple demande, sortir du régime forfaitaire et rejoindre ainsi le régime d'aide sociale «classique» ou lorsque la situation devient trop fluctuante.

4.5.4. Formation

L'acquisition d'une formation qualifiante et certifiante est indispensable à la réussite d'une insertion durable sur le marché du travail. Si l'actuelle LIASI en mentionne le principe et prévoit la possibilité d'octroyer de telles mesures, les conditions requises pour en bénéficier sont strictes et peu compatibles avec la réussite d'une formation. De plus, il n'est pas fait mention des personnes participant à un processus de pré-formation (pré-qualification), qui tentent d'acquérir les compétences et des connaissances de base pour pouvoir se raccrocher à une formation reconnue.

Plusieurs autres difficultés sont observées :

- Pour les jeunes de moins de 25 ans dont les parents ne sont pas à l'aide sociale, le fait de faire ménage commun avec ses parents peut compromettre la poursuite de la formation lorsque les parents disposent de ressources se situant juste au-dessus des barèmes ou lorsque leurs ressources sont impossibles à déterminer.
- Le RIASI prévoit que seule une aide pour les personnes en première formation est possible. Une reconversion professionnelle pour une personne formée ou un complément de formation ne sont en principe pas prévus. De plus, le droit aux allocations d'études s'éteint lorsque la personne a déjà bénéficié d'une allocation pour une formation donnée.
- Hormis les formations de type apprentissage ou école professionnelle, les étudiants se voient appliquer l'aide exceptionnelle (barème 2). Ils ne sont guère motivés à poursuivre leurs études en raison des difficultés financières occasionnées par ce barème.
- Pour les personnes de plus de 25 ans, non formées ou disposant de formations obsolètes en regard du marché de travail, il est très difficile de trouver des entreprises acceptant de leur offrir une place d'apprentissage.

¹ Il s'agit de l'hypothèse d'une personne seule sans enfant, sans frais circonstanciels (p.ex. frais pour régime), et qui n'exerce pas d'activité donnant lieu à une franchise

² Pour une personne seule, la limite du loyer est de 1 100 francs

³ Ce montant est directement payé par le SAM à l'assureur via le subside

Il est dès lors important d'inscrire dans la LIASI le principe d'acquisition d'une formation comme figurant au rang des objectifs prioritaires de l'aide sociale pour les personnes sans formation, indépendamment de leur âge (fixé actuellement à 30 ans selon l'art. 42C). De plus, il convient d'assimiler les programmes de pré-qualification à de la formation. Actuellement, les personnes en programme de pré-qualification sont assimilées aux personnes sans formation. Enfin, la possibilité d'effectuer des réorientations professionnelles et des secondes formations, évidemment lorsque cela fait sens, est une perspective importante et dynamique pour envisager une sortie durable de l'aide sociale.

→ *Articles 7, 42A, 42C*

4.5.5. Reconversion professionnelle

La possibilité d'entreprendre une reconversion professionnelle est parfois l'unique solution pour avoir une chance de retrouver une place sur le marché du travail. Or, la législation suisse est très restrictive à cet égard, alors même que l'investissement en faveur d'une telle reconversion est quasiment impossible à assumer pour les personnes, plus particulièrement celles au bénéfice de l'aide sociale. Seule l'assurance-invalidité intègre cette possibilité au rang des prestations sociales disponibles. La commission estime que l'aide sociale doit permettre aux bénéficiaires qui le peuvent d'entreprendre un processus de reconversion professionnelle. Cela doit faire partie intégrante des mesures d'insertion professionnelle, sans quoi certaines personnes n'auront aucune perspective objective de rejoindre le marché du travail.

→ *Article 42C*

4.6. Endettement

L'endettement, voire le surendettement, des personnes sollicitant l'aide sociale est un problème social et économique préoccupant. Il affecte les personnes endettées et leurs familles, pour lesquelles les conséquences économiques, sociales, professionnelles et familiales sont importantes. Il impacte les créanciers, mais aussi les finances publiques, notamment par le non-paiement des impôts ou des primes d'assurance-maladie (le 85 % des créances des assureurs qui font l'objet d'un acte de défaut de biens doivent finalement être pris en charge par le canton).

Les situations d'endettement et de sur-endettement sont fréquentes parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. Les données de l'Hospice général mettent clairement en évidence l'importance du phénomène et sa structure.

- De 2012 à 2018, le nombre de dossiers enregistrés avec dettes par de 6'786 (soit 49,3% des dossiers) à 8'293 (47,3%).
- L'endettement concerne 27% des bénéficiaires d'aide sociale de 18-25 ans ; 37% des 26-29 ans et de 49% à 53% des personnes plus âgées.
- Le niveau d'endettement se répartit comme suit : 29% moins de Frs 10'000.- ; 30% entre Frs 10'000 et 50'000.- ; 13% au-delà ; 29% au montant inconnu. Les variations sont importantes selon les catégories d'âge et le type de ménage.
- Les écarts sont relativement faibles selon le niveau de formation : 51% pour les bénéficiaires sans formation ; 50% avec une école préparant à la maturité ; 43% pour les formations supérieures.
- Relevons que 52% ont des dettes envers la LAMal ; 36% envers les impôts ; 10% pour le loyer.

Le désendettement doit être considéré comme une condition préalable pour qu'un processus de réinsertion sociale et professionnelle puisse avoir véritablement des chances de succès. D'où l'importance de répondre à ces préoccupations dans le cadre de la révision LIASI. La commission s'est donc saisie de cette problématique.

Relevons que la Confédération analyse la possibilité d'introduire une procédure de désendettement. Elle a notamment examiné pour ce faire les pratiques de différents pays (Conseil fédéral, 2018). Le parlement a chargé le Conseil fédéral de préparer un projet de loi introduisant une procédure de désendettement sur la base des options législatives qu'il avait examinées dans son rapport du 9 mars 2018.

Certains cantons estiment nécessaire d'être mieux armés face à ce phénomène. Ainsi, le 1^{er} juillet 2019, le Conseil d'Etat du canton de Neuchâtel a présenté son rapport sur la création d'un dispositif cantonal de lutte contre le surendettement, accompagné d'un projet de loi. Constatant : les multiples effets négatifs du surendettement et ses conséquences sociales, économiques, professionnelles et familiales pour les individus concernés ; l'impact sur les finances publiques, le Conseil d'Etat a élaboré un Plan cantonal de lutte contre l'endettement. L'action est structurée autour de trois piliers : la sensibilisation et la prévention (notamment par les différents acteurs et services publics, brochures, etc.) ; la détection précoce (services de l'Etat, organismes paraétatiques, entreprises) ; les mesures curatives (soutien à l'assainissement financier, optimisation du Fonds créé en 2011). Une plateforme cantonale devrait assurer le suivi stratégique et de la cohérence du plan (observatoire). D'autres cantons (Vaud, Fribourg, Tessin, Jura, Argovie, Soleure, Berne, Bâle-Ville) prévoient des mesures de lutte contre ce phénomène.

A Genève, le Programme cantonal de lutte contre le surendettement (PCLS) a débuté en 2011 avec un projet pilote, pérennisé en 2015. Ce programme prévoit des mesures de détection, d'intervention et de prévention. La mise en œuvre s'effectue avec divers acteurs administratifs et institutionnels. Les personnes reçoivent un « bon » via l'une des portes d'entrée (administration fiscale, office des poursuites, service de protection des mineurs, HUG, Hospice général, office du logement) et sont ensuite prises en charge par Caritas ou le Centre social protestant (accueil, soutien, désendettement). Les moyens à disposition du soutien au processus de désendettement (mis en œuvre par Caritas et le Centre social protestant) sont cependant insuffisants en regard du nombre de personnes et de demandes concernées (enveloppe globale de Frs 160'000.- par an).

Une évaluation du programme cantonal a été réalisée (Flamand-Lew, Ostrowski, 2019). Dans la perspective des travaux de révision LIASI, quelques conclusions doivent être mises en évidence : le surendettement a un impact très négatif sur la vie et l'état de santé des personnes concernées ; le caractère précoce de la détection de l'endettement doit être relativisé ; les prestations d'aide au désendettement sont mal ou peu connues ; les jeunes sont peu nombreux à bénéficier des prestations, quand bien cette population est particulièrement touchée par le phénomène ; la perte d'emploi, le divorce et l'insuffisance de compétences administratives sont les causes prédominantes.

Mentionnons également l'action de la Fondation genevoise de désendettement. Celle-ci a pour but de permettre à une personne majeure, habitant à Genève et remplissant les critères d'attribution, de bénéficier d'un prêt d'honneur sans intérêt pour parvenir à régler ses dettes. Un accompagnement régulier peut être proposé dans le cadre du suivi du budget. Les prêts s'adressent à des personnes ayant des revenus réguliers permettant des remboursements mensuels. L'objectif est que le prêt d'honneur puisse assainir la situation financière et que la personne retrouve une autonomie financière et sociale.

Fort de ces constats, la commission a considéré qu'il était urgent de prendre des mesures claires dans ce domaine, car l'endettement est un obstacle majeur à l'intégration sociale et professionnelle et un frein à la sortie de l'aide sociale avec un retour à l'indépendance financière. D'autant plus que l'endettement ou le surendettement augmentent les difficultés à retrouver du travail, à la sortie de l'aide sociale le nouveau salaire faisant immédiatement l'objet de saisies. Le désendettement est donc considéré comme une condition préalable afin que le processus de réinsertion sociale et professionnelle puisse avoir des chances de succès. Il importe dès lors de saisir l'opportunité de la présente réforme afin de tenir compte de cette problématique dans le cadre des modifications qui seront apportées à la LIASI.

Les mesures proposées s'inscrivent parfaitement dans la perspective des buts énoncés à l'article 1 du présent projet de loi : favoriser durablement l'autonomie, l'intégration sociale et l'insertion professionnelle. Les mesures sont : ancrage du principe de la prévention du surendettement et de détection précoce ; définition des prestations de l'Hospice général en matière de désendettement ; constitution d'un Fonds en faveur de l'aide au désendettement par l'entremise d'une Fondation dont les modalités d'organisation et de fonctionnement sont précisées dans l'avant-projet de loi.

Dans la mesure où le surendettement est une problématique sociale et économique dépassant largement le cadre de la LIASI, la commission estime judicieux que le canton se dote d'un instrument général (loi cantonale ad hoc) s'adressant à l'ensemble de la population, à l'image de ce qui est envisagé dans le canton de Neuchâtel. Les propositions de modification de la LIASI s'inscrivent dans l'optique d'une éventuelle loi générale qui irait au-delà du cercle des bénéficiaires de l'aide sociale. Si un tel projet de loi ne devait pas être jugé opportun, les propositions de modification de la LIASI devraient éventuellement être revues afin de s'inscrire dans un cadre plus large.

→ *Articles 7A à 7M*

Endettement et primes d'assurance-maladie

La commission a porté une attention particulière à la question des arriérés de primes d'assurance-maladie (LAMal) des bénéficiaires d'aide sociale et de leur impact sur leur niveau d'endettement et sur leurs perspectives de désendettement.

En effet, depuis l'entrée en vigueur de l'art. 64a LAMal révisé (au 1.1.2012), en contrepartie de la suppression de la suspension des prestations, les cantons doivent prendre en charge à hauteur de 85% les créances ayant fait l'objet d'un acte de défaut de biens (ADB). Les assureurs conservent ces ADB et sont responsables de leur gestion. Ils doivent rétrocéder aux cantons le 50% des montants recouverts auprès des assurés. Deux problèmes majeurs en découlent :

- pour le canton, un faible taux de rétrocession des montants par les assureurs en raison d'une gestion peu active des ADB par ces derniers ;
- pour les assurés, l'impossibilité de négocier des versements partiels pour solde de tout compte.

Dans la perspective de lutte contre l'endettement, la commission a souhaité que soit étudiée une gestion alternative par le canton des créances LAMal (primes, participations aux coûts arriérés, intérêts moratoires et frais de poursuite), dans la mesure où la loi fédérale ne s'oppose pas à ce que les cantons reprennent les créances d'un assureur sur une base conventionnelle. Dans cette perspective, relevons par exemple que le canton de Thurgovie a soumis au Parlement fédéral une initiative cantonale (16.312) demandant de compléter l'article 64a al. 4 LAMal pour permettre aux cantons qui le souhaitent de prendre en charge le 90% des créances ayant fait l'objet d'un ADB et ainsi permettre un changement de créancier de l'assureur au canton. L'initiative vise à éviter que les cantons soient dans l'obligation de prendre en charge une dette sans pouvoir influencer son recouvrement.

→ *Recommandation 5 : gestion des ADB en matière d'assurance-maladie*

La commission recommande au Département de la cohésion sociale d'initier un processus de révision des modalités de gestion des ADB des primes et des participations d'assurance-maladie impayées, via l'instauration de conventions avec les assureurs, afin que le canton puisse exercer lui-même l'action récursoire et faciliter ainsi le processus de désendettement des personnes concernées.

4.7. Logement

Le logement constitue un besoin fondamental. C'est un élément déterminant dans la réussite ou l'échec des processus d'intégration sociale et professionnelle et une condition essentielle au respect de l'autonomie des personnes. Tous les travaux consacrés à la politique sociale, à la pauvreté et à l'exclusion prennent en considération cette problématique. Ainsi, l'Office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS) a ainsi élaboré un « Concept d'hébergement et d'accès au logement pérenne », inscrit dans le plan d'action relatif à la lutte contre la pauvreté à Genève.

Concrètement, un groupe de travail ad hoc et deux études confiées à l'Université de Genève (une consacrée aux coûts cachés du sans-abrisme et une autre aux besoins en accompagnement socio-sanitaire) sous-tendent le concept. Les constats suivants sont énoncés :

- Le sans-abrisme et le mal-logement ont des conséquences sur la santé physique et psychique et sont un obstacle fort aux processus d'intégration.
- A Genève, en 2018, 700 personnes, dont une centaine de familles, sont logées à l'hôtel, certaines depuis plusieurs années.
- Si le nombre de sans-abri reste difficile à déterminer, durant l'hiver 2017-2018, l'accueil hivernal de la Ville de Genève a comptabilisé 1'146 personnes concernées.

Trois types de facteurs expliquent le sans-abrisme et le mal-logement :

- 1) Les facteurs personnels (divorce, perte d'un partenaire, perte d'un travail, dépendances, violence familiale, maladie mentale ou/et physique, parcours migratoire, etc.).
- 2) Les facteurs institutionnels (difficulté à trouver un logement à la sortie d'institutions telles que les prisons ou les hôpitaux, manque de services d'accompagnement, problèmes de traitement des dossiers d'immigration, etc.).
- 3) Les facteurs structurels (déficit de logements à prix abordable, crise socio-économique, chômage, précarité de l'emploi et bas salaires, statut précaire, politique migratoire nationale et internationale, absence de politique de lutte contre le sans-abrisme, etc.).

Sur la base de ces constats, les travaux initiés par l'OAIS se poursuivent et différentes mesures font l'objet de discussions. Ces développements vont cependant au-delà du champ de compétences de la législation sur l'aide sociale. Ils renvoient notamment à la question fondamentale du droit au logement ; à la répartition des compétences entre canton et communes ; à la couverture des besoins en logements à moyen terme (estimation HG de +1'700 lits à l'horizon 2030) ; à la structure de l'offre de logements dans le canton de Genève ; etc. . La commission a donc été décidé de dissocier les deux approches et de se concentrer sur le champ d'application de la LIASI.

De plus, il s'avère que les barèmes de loyer figurant dans le RIASI ne correspondent plus à la réalité du marché du logement genevois. La pratique montre ainsi que 25% des bénéficiaires d'aide sociale ont un loyer supérieur aux barèmes RIASI. L'Hospice général observe que 7% des situations atteignent jusqu'à 20% de dépassement et se trouvent au-delà de la dérogation autorisée ; 3% des situations se situent au-delà des 20% (dépassement exceptionnel limité dans le temps avec suivi particulier) ; 15% des situations assument ce dépassement, les usagers utilisant leur forfait d'entretien pour assumer la différence entre le loyer et le barème RIASI, ce qui n'est pas judicieux.

Fort de ces observations, la commission considère la problématique du logement comme centrale, à la fois pour les personnes concernées (disposer d'un logement comme un droit fondamental à respecter) et pour renforcer les chances de succès des processus d'accompagnement dans le cadre de l'aide sociale.

- La garantie de disposer d'un logement adéquat est essentielle pour optimiser les conditions de réussite d'une intégration sociale et professionnelle.
- La problématique du logement permet de cibler, de travailler et d'agir de manière transversale, en ciblant des actions de prévention tant individuelles que collectives. En effet, l'accompagnement social englobe un périmètre large touchant la gestion financière : établissement d'un budget,

accompagnement vers du désendettement, gestion des charges fixes (comment réduire sa consommation d'énergie, comment gérer un budget serré, gérer la part alimentaire du budget pour réduire les coûts, etc.). Il s'agit par ailleurs de développer les actions favorisant l'implication des locataires dans la vie du quartier, la citoyenneté ou la parentalité.

- La répartition des tâches pratiquée actuellement, qui considère l'hébergement d'urgence comme une tâche exclusivement communale (avec des financements ponctuels du canton), mais dans la pratique réalisée par la Ville de Genève quasi exclusivement, n'est pas adéquate.
- L'engagement de l'Hospice général pour les bénéficiaires de l'aide sociale, afin de prévenir les risques d'expulsion est important. Il s'effectue en collaboration avec le tribunal des baux et loyers (hébergement d'urgence et relogement dans des hôtels, hébergement collectif, etc.). Il mérite d'être mieux soutenu et renforcé, en collaboration avec les autres actions menées dans le canton au titre de l'accès au logement.

La commission a pleinement conscience que la résolution des difficultés d'accès au logement dans le canton de Genève (non seulement pour les personnes bénéficiant de l'aide sociale) ne peut en aucun cas incomber à l'Hospice général. La problématique est plus large. Le travail quotidien montre que les attentes et les requêtes adressées à l'Hospice général en matière de besoin et de recherche de logement ne sont pas toujours adéquates et sortent fréquemment du cadre de l'aide sociale. Pour ces raisons, elle souhaite que l'ancrage légal soit consolidé. Elle propose de faire mentionner dans la LIASI les problématiques de la prévention de l'évacuation et le soutien aux bénéficiaires de l'aide sociale, d'une part ; d'autre part, elle considère qu'il s'agit avant tout d'une mission de l'Etat (canton et communes), mais aussi des fondations immobilières de droit public. Elle précise dès lors qu'il incombe au Conseil d'Etat de définir des mesures concrètes pour développer l'offre de logements.

→ *Articles 7C, 7D*

→ *Recommandation 6 : révision du barème des loyers*

La commission recommande au Département de la cohésion sociale de procéder à la révision des barèmes des loyers actuellement en vigueur. Il importe, pour une application correcte de l'aide sociale, que les loyers retenus soient en adéquation avec la réalité du marché. Il faut en effet être en mesure de garantir l'accès des bénéficiaires à des logements décents.

4.8. Collaborations interinstitutionnelles

4.8.1. Collaborations interinstitutionnelles

L'évaluation de la LIASI comme de nombreuses analyses cantonales ou nationales insistent sur la nécessité de renforcer les processus de collaboration entre les différents acteurs impliqués dans l'allocation des prestations sociales. Que ce soit entre les régimes sociaux fédéraux et cantonaux, entre les régimes cantonaux ou entre les acteurs publics et privés, cette préoccupation est réelle. La multiplication des intervenants qui assurent le suivi social et l'insertion professionnelle des bénéficiaires pose des problèmes de coordination et de cohérence de la prise en charge, mais aussi de contrôle et de suivi. Par ailleurs, l'optimisation des liens entre les régimes de prestations sociales (assurances sociales, régimes cantonaux) doit se poursuivre en raison d'un manque de vision sur les trajectoires des bénéficiaires (beaucoup d'interlocuteurs, étapes découpées, discontinuité d'accompagnement). Il est avéré que sans formalisation des modalités de collaboration, celles-ci restent fréquemment lacunaires, inadéquates ou insuffisantes. Tous les acteurs impliqués le reconnaissent. Cette question n'est donc pas à sous-estimer.

Les raisons conduisant les personnes à solliciter l'appui des services sociaux sont multiples. Ces différentes causes renvoient à différentes prestations et à des structures institutionnelles se démarquant clairement les unes des autres, ce qui rend généralement difficile leur résolution par une seule institution. Dès lors, pour disposer d'une vision d'ensemble et garantir un accompagnement

cohérent, la coordination des acteurs impliqués est nécessaire. Elle est unanimement reconnue comme étant un élément essentiel de la prise en charge. Toutefois, sa concrétisation ne va pas de soi.

Associant des acteurs fédéraux (assurances chômage et invalidité) et cantonaux (canton, départements différents, communes, milieu associatif), l'accompagnement se trouve confronté à la rigidité des cadres légaux de référence et aux cloisonnements interdépartementaux. Plusieurs analyses réalisées au niveau fédéral et dans les cantons expriment la nécessité d'aller au-delà des pratiques actuelles (interfaces chômage – invalidité – aide sociale). Le SECO a d'ailleurs confirmé aux acteurs concernés (2017, 2019) l'importance des collaborations interinstitutionnelles et précisé les conditions de mise en œuvre (dont l'échange de données). Plusieurs cantons ont également initié diverses pratiques de CII et instauré des outils de concrétisation. Certaines pratiques peuvent servir de référence (par exemple, éléments de formulation – conventions et directives – instaurés par le canton du Valais).

Au cours de ces dernières années, des progrès importants ont été réalisés en matière de collaboration interinstitutionnelle dans le canton de Genève (projet MAMAC, puis *cii'm*). Toutefois, Horat (2019) considère que s'il s'avère que des espaces pratiques de collaboration ont été institués par les spécialistes du terrain, la dimension informelle et le caractère volontaire, réactif et peu structuré de cette collaboration sont des lacunes à combler. Le processus d'optimisation doit se poursuivre.

Dans cette perspective, la commission de révision LIASI considère qu'en regard de l'aide sociale et, plus particulièrement, de l'approche globale qui a été retenue (dont intégration de la problématique de l'accompagnement social), la situation en matière de collaboration doit évoluer et être plus dynamique et systématique. Des aménagements sont donc souhaités pour, d'une part, garantir une conception et articulation plus cohérentes des politiques publiques et, d'autre part, assurer une meilleure prise en charge des bénéficiaires.

Deux perspectives sont mises en évidence :

- a) Le renforcement de la coordination entre les acteurs chargés de mettre en œuvre l'aide sociale pour privilégier une action concertée et conjointe (activation des prestations de plusieurs acteurs en même temps – canton, communes, associations) dans une dynamique de mutualisation des moyens, des expertises, des informations et du suivi de l'évolution des situations. Cela passe par davantage de contraintes.
- b) La mutualisation de données administratives et financières via la mise en place d'une base de données accessible aux institutions cantonales et aux autres services impliqués dans l'accompagnement social. Cette base de données devrait être idéalement interfacée à d'autres bases fédérales (Symic, Caisse de compensation pour les Navs). Cela permettrait, à la fois, une amélioration de la qualité des prestations aux usagers (ne pas leur demander des informations déjà détenues par l'administration) et une simplification du travail des services (importation de données validées plutôt que saisie manuelle et risques d'erreurs nécessitant des contrôles, gestion des incohérences).

Plusieurs expertises confirment que la mutualisation de données est déjà possible sur un périmètre limité via le «SI-RDU», moyennant l'accord des personnes concernées et une consultation par les services limitée aux données nécessaires au suivi.

Pour renforcer le principe et optimiser la mise en œuvre de collaborations interinstitutionnelles et pour tenir compte des différents aménagements apportés à la loi, la commission propose de réviser l'article 4 LIASI. Elle définit de manière plus large le cadre des collaborations de l'Hospice général, l'étendant aussi aux communes, aux acteurs de l'orientation, de la formation et de l'insertion professionnelles et aux assurances sociales. Elle tient également à formuler de manière explicite l'importance de l'échange et de la transmission des données nécessaires à ces collaborations

→ Articles 4, 42G, 49

4.8.2. Dossier du bénéficiaire

La commission a évoqué la pertinence de disposer au niveau cantonal d'un dossier centralisé et partagé du bénéficiaire de prestations sociales. Cela comporte deux avantages essentiels : d'une part, la saisie unique des informations (dont la récolte des documents nécessaires), ce qui évite de répéter plusieurs fois les démarches administratives (Hospice général, Service des prestations complémentaires (AVS, AI, PCFam), Subsidés LAMal, bourses d'étude, etc.) ; d'autre part, la meilleure coordination des acteurs dans le sens d'une optimisation de la qualité de la prise en charge.

Après audition des acteurs impliqués actuellement dans les collaborations interinstitutionnelles et analyse des difficultés posées par la création d'un dossier unique, centralisé et partagé, qui serait un but idéal à atteindre (relations entre les dispositifs fédéraux et cantonaux ; protection des données ; concrétisation opérationnelle), la commission renonce à formuler une telle exigence dans la LIASI. Il convient en effet d'approfondir la problématique en prenant soin d'analyser rigoureusement les multiples conséquences d'une telle proposition.

→ *Recommandation 7 : dossier centralisé des bénéficiaires de prestations sociales*

La commission recommande au Département de la cohésion sociale d'instituer un groupe de travail ad hoc ou de charger les responsables de la collaboration interinstitutionnelle d'analyser les conséquences et modalités de réalisation d'un dossier centralisé et partagé des bénéficiaires de prestations sociales. Les problématiques suivantes devraient être approfondies : relations avec les régimes sociaux fédéraux ; harmonisation des pratiques des régimes sociaux cantonaux (voire autres acteurs administratifs) ; intégration des dispositifs communaux ; protection des données et bases légales à modifier ; conséquences et options techniques et informatiques (supports, échanges d'informations) ; etc.

4.9. Évaluation et innovation

De manière générale, les législations de politique sociale intègrent désormais deux dimensions : l'évaluation des dispositifs et la possibilité de faire évoluer les régimes sociaux par des mesures d'innovation. La commission propose de modifier la législation actuelle pour tenir compte de ces exigences et perspectives.

4.9.1. Évaluation, qualité

La LIASI consacre à son article 56 le principe de l'évaluation de la loi. La commission considère que le principe de l'évaluation doit être maintenu. Elle propose cependant, en plus de l'analyse des effets de la loi, de mettre un accent particulier sur l'évaluation du respect des principes fondamentaux et de la qualité des prestations allouées. Pour la commission, les modifications apportées dans la définition des buts de la loi et l'intégration des questions de non-recours, de genre, d'état de santé, de désendettement ou d'accès au logement, par exemple, doivent induire des impacts positifs concrets et ne pas rester au stade des déclarations d'intention.

Ainsi, dans cette perspective, plusieurs problématiques sont mentionnées dans l'article 56 révisé : l'évaluation du respect des principes fondamentaux de la loi (dont, droits des bénéficiaires, accès aux prestations, non recours aux prestations, collaborations interinstitutionnelles) ; des effets de la loi (impact des prestations et des modalités de prise en charge sur les bénéficiaires) ; de la qualité des prestations allouées (dimension qualitative de l'accompagnement) ; des lacunes à combler pour améliorer le dispositif.

→ *Article 56*

4.9.2. Innovation et projets-pilote

Le développement de projets d'innovation sociale est essentiel pour garantir une évolution régulière et adaptée des modalités de mise en œuvre de la législation sur l'aide sociale. Ainsi, les acteurs du terrain, directement en lien avec les conséquences de l'application de la loi et avec l'environnement social et économique dans lequel évoluent les bénéficiaires, devraient pouvoir entreprendre des démarches d'accompagnement social ou d'intégration professionnelle exploratoires et innovantes.

Dans les faits, ces mesures innovantes peuvent s'avérer difficiles à mettre en œuvre en raison d'un cadre légal rigide, accordant aux acteurs concernés peu de marge de manœuvre et de ressources. Ainsi, pour permettre aux institutions chargées de l'aide sociale et autres partenaires impliqués de développer des projets novateurs ou de procéder à certaines expérimentations, il faut intégrer à la LIASI un article consacré à l'innovation et à l'expérimentation. Concrètement, il est proposé de le faire par le biais de soutiens possibles à la conceptualisation et à la conduite de projets-pilote.

Les axes suivants ont été privilégiés par la commission : le principe de développer des projets-pilotes se distinguant des mesures existantes ; la répartition des charges ; l'évaluation des projets. Le règlement d'application de la loi (RIASI) devrait préciser les modalités de mise en œuvre de ces dispositions générales.

→ *Article 56A*

4.9.3 Observatoire de l'action sociale

Depuis le début des années 1990, les autorités de politique sociale portent une attention particulière à la compréhension des populations protégées par les régimes sociaux et aux effets des mesures déployées. Cette perspective s'inscrit dans un environnement marqué par le fait que le développement des politiques publiques et celui des politiques sociales en particulier sont fortement influencés par des exigences d'allocation optimale des ressources et de renforcement de la qualité des prestations dispensées (économicité, efficacité). Dès lors, la question des statistiques sociales et, plus généralement, celle de la mesure de l'Etat social font pleinement partie de la mise en œuvre des législations, qu'elles soient fédérales ou cantonales. Une telle perspective renvoie, concrètement, à :

- la bonne compréhension des domaines qui composent le champ de la protection sociale,
- l'accroissement de la transparence des régimes sanitaires et sociaux,
- la réduction des incertitudes dans la conduite des affaires publiques,
- le contrôle de la bonne application des bases légales,
- la mesure de l'efficacité des actions entreprises et mises en œuvre,
- la définition d'objectifs futurs et de prévisions ou planifications,
- le renforcement de la responsabilité des décideurs,
- l'amélioration de la qualité démocratique.

La LIASI, en intégrant une norme légale consacrée à l'évaluation, reconnaît cette exigence. Il importe cependant d'aller plus loin et d'appréhender la question de l'aide sociale dans un environnement plus large et interdisciplinaire. Cela notamment pour identifier l'évolution des phénomènes sociaux, des besoins de la population et la pertinence des réponses apportées par les pouvoirs publics (au-delà des cloisonnements institutionnels ou administratifs). Pour cette raison, la commission suggère la création d'un observatoire de l'action sociale.

→ *Recommandation 8 : observatoire cantonal de l'action sociale*

La commission recommande au Département de la cohésion sociale de créer un observatoire cantonal de l'action sociale. Celui-ci devrait être chargé de l'analyse des transformations économiques et sociales et des modes de vie, du monitoring et de l'évaluation des dispositifs de politique publique, de la production d'indicateur, de l'élaboration d'une statistique des bénéficiaires, du suivi des collaborations interinstitutionnelles et de la coordination de travaux consacrés à des enjeux sociaux

particuliers : pauvreté, accès aux prestations et non-recours, endettement, accès au logement, efficacité des processus d'intégration, etc. Un tel observatoire pourrait être conçu comme un organe de coordination, de recherche et d'analyse. Il devrait être le fruit d'une collaboration étroite avec les Hautes écoles cantonales, HES et Université.

4.10. Collaborations avec l'économie

L'insertion professionnelle suppose des relations étroites entre les institutions sociales et l'économie, à savoir les entreprises du premier marché et les entreprises sociales et d'insertion. Avec la mise en œuvre de la LIASI révisée et l'accent mis sur l'employabilité, la problématique des relations avec l'économie a gagné en importance. Pour répondre à ces exigences, l'Hospice général a, au cours des dernières années, pris de nombreuses mesures et développé activement ses compétences et ses instruments d'intégration professionnelle. Ainsi, concrètement, les relations avec l'économie ont été renforcées et améliorées. L'évolution des pratiques et les ajustements apportés ont permis un accroissement de la qualité de prise en charge et d'accompagnement avec les différents acteurs concernés.

La commission s'est préoccupée de l'optimisation des relations entre les processus d'insertion et les acteurs de l'économie solidaire et ceux du premier marché. Elle a ainsi identifié quelques pratiques à améliorer. Elle considère que cela peut se faire sans procéder à une modification de la loi. Il en est ainsi :

- Des besoins de coordination entre les entreprises et les acteurs sociaux concernés.
- De l'optimisation de la pratique des stages.
- Des liens au premier marché du travail.
- De la réduction des effets indésirables : désincitation au travail, effets de seuil.

Ces éléments apparaissent de manière transversale dans l'ensemble de la révision LIASI. Les mesures proposées dans les chapitres précédents devraient contribuer à améliorer cette situation. Pensons aux relations interinstitutionnelles ou à l'échange d'informations.

→ Recommandation 9 : plateforme centralisée d'échange avec les entreprises

Dans la continuité des réflexions consacrées à la coordination interinstitutionnelle, à l'échange d'informations et à la création d'un dossier des bénéficiaires, la commission demande au Département de la cohésion sociale d'approfondir la question de la création d'une plateforme centralisée d'information et d'échange entre les autorités publiques (dont celles chargées de l'aide sociale) et l'économie. Il s'agit de créer un espace permettant de recenser et de mettre à disposition l'offre des entreprises en matière d'insertion et d'intégration professionnelles ; et de structurer les demandes des acteurs sociaux à l'adresse des entreprises. Un groupe de travail ad hoc devrait procéder à une analyse d'opportunité et de faisabilité.

Premier et second marchés du travail : statut particulier

Les dispositifs cantonaux d'aide sociale, dont celui prévalant dans le canton de Genève, prévoient des mesures de soutien de l'insertion professionnelle dont l'objectif consiste à favoriser le retour sur le premier marché de l'emploi. Différentes mesures s'y rapportent : formation, stages d'évaluation ou de requalification, allocations d'initiation au travail, etc. Si le retour en emploi n'est pas possible, les dispositifs envisagent des mesures de type occupationnel, hors marché du travail.

Dans la réalité, de nombreux bénéficiaires de l'aide sociale ne peuvent cependant entrer dans ce cadre. Pensons, notamment, aux personnes :

- atteintes dans leur santé physique ou psychique, qui ne correspond pas aux critères d'admission aux prestations de l'assurance-invalidité ;

- ayant épuisé leur droit aux prestations de l'assurance chômage ou étant considérées comme inaptes au placement ;
- dont la capacité effective de travail ne permet pas un retour sur le marché du travail ordinaire ;
- disposant d'une capacité de travail résiduelle leur permettant de réduire leur dépendance à l'aide sociale.

Pour ces personnes, une insertion sur le premier marché du travail (voire le second) avec un salaire adapté aux compétences réelles, comme cela se pratique pour les personnes au bénéfice d'une reconnaissance AI, se heurte fréquemment à l'obstacle déterminant des salaires en usage dans la branche, des contrats type ou des conventions collectives de travail. Les employeurs peuvent ainsi avoir tendance à ne pas engager ces personnes en raison du décalage entre la capacité productive et le niveau de revenu exigé, réduisant d'autant les chances et perspectives de réintégration sur le marché du travail pour les personnes concernées.

Il conviendrait donc, avec l'accord des partenaires sociaux, (organisations patronales, syndicales et étatiques) de négocier des modalités de dérogation aux règles ordinaires en créant un statut particulier pour les bénéficiaires de l'aide sociale, par analogie à ce qui se pratique pour les personnes au bénéfice d'une reconnaissance AI. Les personnes pourraient ainsi exercer une activité régulière avec un salaire adapté, soit dans le marché ordinaire du travail, soit dans une entreprise sociale. La commission reconnaît qu'une telle proposition implique de reconsidérer certaines pratiques, notamment au sein des associations.

Pour éviter les problèmes de dumping salarial et/ou de distorsion de concurrence, ce statut particulier devrait être reconnu individuellement, par une instance agréée dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (AI, Chômage, Aide sociale), par exemple, avec des critères cumulatifs définis : non reconnaissance AI ; inaptitude au placement dans le premier marché du travail (selon la LACI) ; capacité de travail résiduelle avérée, évaluée dans le cadre d'une mesure préparatoire LIASI.

➔ *Recommandation 10 : statut économique spécifique pour les bénéficiaires de l'aide sociale*

La commission recommande au Département de la cohésion sociale d'approfondir la question du statut économique particulier pour les bénéficiaires de l'aide sociale (conséquences pour les personnes concernées et le secteur associatif, niveau de rémunération, etc.), puis d'entreprendre des négociations avec les partenaires sociaux pour finaliser les modalités de mise en œuvre d'un tel statut, dans la perspective de favoriser l'intégration au marché du travail.

4.11. Dénomination de l'Hospice général

La représentation de l'aide sociale et la question de la stigmatisation qui en découle sont un problème, tant pour les bénéficiaires de prestations que pour les institutions et les personnes en charge de l'accompagnement. La littérature et les pratiques ont abondamment interrogé cette dimension sensible, notamment sous l'angle de l'accès (non-recours) aux prestations d'aide sociale. La commission y a été particulièrement attentive, raison pour laquelle elle a notamment intégré de nouvelles dispositions en matière de non-recours.

Lors des travaux, il a été fait mention à de nombreuses reprises de la difficulté pour les personnes concernées de voir leur situation associée à l'Hospice général et à l'image négative qui caractérise parfois l'institution. «Être à l'Hospice» génère une forte pression négative. Dans cette perspective, l'idée de revoir la dénomination « Hospice général » a été évoquée et la commission s'en est saisie. Si les débats ont mis en évidence la réalité de cette représentation négative, la commission considère cependant qu'un changement de dénomination ne modifiera guère la situation des personnes et ne renforcera pas, en soi, la qualité de l'accompagnement et la sortie de l'aide sociale. En ce sens, elle n'estime pas judicieux de revoir la dénomination de l'Hospice général. Elle constate que le déficit d'image qui touche l'Hospice général est une préoccupation et que les organes institutionnels s'en préoccupent.

5. Avant-projet de loi : proposition

- ➔ **Texte de loi révisé proposé par la commission**
- ➔ **Commentaires par article**

Avant-projet de loi modifiant la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI – J 4 04)

Avant-projet de loi modifiant la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI)

J 4 04

La loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI), du 22 mars 2007, est modifiée comme suit:

Art. 1 Buts et champ d'application (nouvelle teneur, avec modification de la note)

¹ Fondée sur le principe de la solidarité, la présente loi a pour but de renforcer la cohésion sociale en garantissant à la population les conditions de participation à la vie de la communauté.

² Elle met en place le dispositif d'aide sociale individuelle, instrument essentiel dans la prévention de l'exclusion et la lutte contre la pauvreté. Elle prévoit des prestations individuelles destinées à venir en aide aux personnes dans le besoin et à favoriser durablement l'autonomie, l'intégration sociale et l'insertion professionnelle.

Art. 1A Principes (nouveau)

La loi est mise en œuvre sur la base des principes suivants :

- a) la reconnaissance et la valorisation des capacités individuelles et de l'autonomie décisionnelle des personnes;
- b) la qualité et l'efficacité de la prise en charge, fondées notamment sur un haut niveau de compétences professionnelles.

Art. 1B Accès aux prestations et réduction du non-recours (nouveau)

¹ L'Etat et les organes d'exécution de la présente loi adoptent, en collaboration avec les communes, des mesures visant à faciliter l'accès aux prestations d'aide sociale et à réduire le phénomène du non-recours.

² Ils mettent en œuvre des mesures notamment en matière d'information, de proximité des services, de formation de personnel, de simplification des procédures et de coordination des différents services de l'Etat, des institutions de droit public, des communes et des milieux associatifs. Les publics concernés sont associés à la définition et au suivi de ces mesures.

³ Le phénomène du non-recours aux prestations d'aide sociale fait l'objet d'une évaluation régulière.

Art. 1C Équité de genre (nouveau)

¹ L'Etat et les organes d'exécution veillent, dans le cadre de la mise en œuvre de la présente loi, à réduire les inégalités entre femmes et hommes. En particulier, ils veillent à promouvoir l'autonomie décisionnelle et financière des femmes.

² Le choix et l'organisation des mesures proposées tiennent compte de la situation familiale des personnes concernées et de l'intérêt des enfants, en particulier des aspirations professionnelles des femmes et des contraintes liées aux soins des enfants. Le cas échéant, des aides sont proposées notamment en matière de gardes extra-familiales, de logement et de formation qualifiante.

Art. 1D Promotion de la santé (nouveau)

¹ Pour soutenir l'autonomie des bénéficiaires et accroître l'efficacité des prestations d'aide sociale, les organes d'exécution de la présente loi mettent en œuvre des mesures de promotion et de rétablissement de la santé, en collaboration avec les autorités chargées de l'application de la loi sur la santé, du 7 avril 2006.

² Plus particulièrement, ces mesures ont pour but de permettre aux personnes concernées d'assumer les exigences de la présente loi, notamment en matière d'insertion professionnelle.

³ Les organes précités mettent également en œuvre des mesures de détection en collaboration avec les différents services de l'Etat, les institutions de droit public, les communes et les milieux associatifs.

Art. 2 (nouvelle teneur, sans modification de la note)

Les prestations de l'aide sociale individuelle sont les suivantes :

- a) accompagnement social;
- b) prestations financières;
- c) insertion sociale, insertion professionnelle et mesures de formation.

Art. 4 (nouvelle teneur, sans modification de la note)

¹ L'Hospice général collabore avec d'autres organismes publics et privés pour atteindre les buts de la présente loi. Il travaille notamment en étroite collaboration avec :

- a) les communes dans le cadre de l'accompagnement social des personnes concernées;
- b) les structures publiques ou privées œuvrant pour l'insertion sociale et/ou professionnelle, notamment afin de déterminer et de mettre en place les mesures d'insertion sociale et / ou professionnelle qui s'inscrivent dans le projet d'accompagnement social des personnes concernées;
- c) les services chargés de l'orientation et de la formation professionnelle, notamment afin de déterminer les mesures de formation qui s'inscrivent dans le projet d'accompagnement social des personnes concernées;
- d) les organes d'exécution de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité afin d'établir une stratégie concertée de réinsertion dans le cadre des dispositions légales en vigueur.

² A cet effet, il peut établir des conventions de collaboration avec les différents services publics concernés, lesquelles règlent notamment la clarification des compétences et la coordination entre services, de même que la transmission des données nécessaires, dans le cadre des dispositions légales et réglementaires.

³ L'Hospice général peut établir un contrat de prestations avec des organismes privés, dans le cadre des dispositions légales et réglementaires.

Section 1 Dispositions générales (nouvelle section)

Art. 5 (nouvelle teneur, sans modification de la note)

¹ L'accompagnement social comprend notamment la prévention, l'information sociale, l'orientation et le conseil.

² Peuvent bénéficier d'un accompagnement social comprenant une ou plusieurs de ces prestations toutes les personnes majeures qui le demandent.

³ L'Hospice général collabore avec les communes à la mise en œuvre de l'accompagnement social.

Art. 6 Accompagnement social (nouvelle teneur, avec modification de la note)

¹ L'accompagnement social débute dès le dépôt de la demande.

² Il est spécifique à chaque situation concrète, se construit en partenariat avec la personne concernée et dans une logique de travail en réseau avec les autres acteurs sociaux publics ou privés.

³ L'accompagnement social se fonde sur une évaluation qui se construit avec :

- a) la récolte des informations pertinentes auprès de la personne concernée et auprès des tiers qui les détiennent;
- b) l'analyse des informations récoltées;
- c) l'élaboration d'un projet d'accompagnement social.

⁴ Le projet d'accompagnement social est élaboré avec la personne concernée en fonction de ses besoins particuliers et compte tenu de ses compétences ainsi que de son environnement.

Art. 7 Le projet d'accompagnement social (nouvelle teneur, avec modification de la note)

¹ Le projet d'accompagnement social a pour but de trouver les réponses les plus adéquates aux besoins de la personne concernée compte tenu de ses compétences et de son environnement, afin de lui garantir une participation active à la vie sociale.

² A cet effet, le projet d'accompagnement social poursuit un ou plusieurs des objectifs suivants:

- a) amélioration des conditions de la vie quotidienne par le renforcement des compétences sociales, le développement des liens sociaux et la prévention de l'isolement social;
- b) insertion sociale de la personne, soit la reprise de contact progressive avec la vie sociale et professionnelle, notamment à travers l'exercice d'une activité d'utilité sociale, culturelle ou environnementale, ou à travers une formation;
- c) insertion professionnelle, soit la recherche ou la reprise d'un emploi par le biais de mesures telles que bilan de compétences et orientation professionnelle, formation professionnelle qualifiante et certifiante, stage et placement;
- d) couverture des besoins de base par le versement de prestations financières.

³ Le projet d'accompagnement social évolue dans le temps, en fonction des besoins et des compétences de la personne concernée.

Art. 7A Collaboration de la personne concernée (nouveau)

¹ L'accompagnement social implique la collaboration active de la personne concernée. Cette dernière doit en particulier donner toute information et tout document utile à cet accompagnement. Le refus de collaborer peut donner lieu à un arrêt de l'accompagnement social en l'absence de prestations financières.

² La personne concernée participe activement aux mesures proposées dans le cadre du projet d'accompagnement social. A défaut, elle s'expose aux sanctions prévues à l'article 35, alinéa 1, lettre e, de la présente loi.

Section 2 Aide à la gestion de revenus périodiques (nouvelle section)

Art. 7B Aide à la gestion de revenus périodiques (nouveau)

L'accompagnement social peut porter, exclusivement, sur une aide à la gestion de revenus périodiques. La personne concernée signe un mandat de gestion. Le Conseil d'Etat fixe, par règlement, les modalités d'exécution.

Section 3 Logement (nouvelle section)

Art. 7C Accompagnement (nouveau)

¹ Dans le but de réduire les obstacles à l'intégration sociale et professionnelle, l'Hospice général, en collaboration notamment avec les fondations immobilières de droit public et les communes, propose aux personnes qui sont au bénéfice de prestations d'aide financière un soutien dans leurs recherches de logement et veille à éviter des évacuations.

² Le Conseil d'Etat définit par règlement les actions et prestations intervenant dans ce cadre.

Art. 7D Missions de l'Etat (nouveau)

L'Etat, en collaboration avec les institutions de droit public, les communes et les milieux associatifs, met en œuvre les mesures nécessaires pour développer l'offre d'hébergements transitoires et de logements pérennes.

Section 4 Désendettement (nouvelle section)

Art. 7E Prévention du surendettement (nouveau)

L'Etat, en collaboration avec l'Hospice général, les communes et les acteurs privés, met en place des mesures de prévention du surendettement et de détection précoce.

Art. 7F Prestations en matière de désendettement (nouveau)

¹ Dans le but de réduire les obstacles à l'intégration sociale et professionnelle et pour favoriser le retour à l'indépendance financière, l'Hospice général propose aux personnes bénéficiaires de prestations financières qui rencontrent des problèmes d'endettement des prestations telles que :

- a) information, conseil et aide à la gestion;
- b) établissement et analyse de la situation financière;
- c) négociation avec les créanciers;
- d) accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi d'un plan de désendettement.

² Le Conseil d'Etat définit par règlement le cadre et la limite de ces prestations, notamment en ce qui concerne la nature des dettes des personnes concernées et le montant maximal de l'endettement pouvant être pris en compte.

³ Ces prestations impliquent l'accord et la collaboration de la personne concernée. Le refus de collaborer donne lieu à un arrêt de la prestation.

Art. 7G Fondation en faveur de l'aide au désendettement (nouveau)

¹ Sous le nom de "Fondation en faveur de l'aide au désendettement" il est créé une fondation de droit public (ci-après: la fondation). Dotée de la personnalité juridique, la fondation est placée sous la surveillance du Conseil d'Etat.

² La fondation a pour but d'accorder des prêts sans intérêt :

- a) aux personnes qui sont bénéficiaires de prestations financières de l'aide sociale et qui s'engagent dans une démarche de désendettement afin d'aboutir à un règlement durable de l'ensemble des dettes échues;

- b) aux autres personnes physiques qui sont domiciliées dans le canton de Genève et qui s'engagent dans une telle démarche de désendettement, à condition qu'elles n'aient pas pu obtenir un prêt auprès d'un fonds de désendettement privé.

³ Le Conseil d'Etat définit par règlement les critères d'attribution d'un prêt, le montant maximum pouvant être accordé au titre d'un prêt, les conditions de remboursement et la nature des dettes prises en compte.

⁴ Les conditions de remboursement du prêt tiennent compte de la situation particulière des personnes qui sont bénéficiaires de prestations financières de l'aide sociale. Le remboursement ne devient exigible à leur égard qu'après leur sortie durable de l'aide sociale.

Art. 7H Ressources de la fondation (nouveau)

¹ Les ressources de la fondation sont constituées par:

- a) les subventions annuelles inscrites au budget de l'Etat;
- b) les contributions éventuelles issues d'actions de partenariat avec des entités privées ou des communes;
- c) les dons ou les legs.

² Le calcul de la subvention tient compte des besoins prévisibles en matière de prêts pour l'année suivante ainsi que des pertes subies l'année précédente. La subvention doit couvrir le montant nécessaire pour répondre à toutes les demandes de prêt présentées et répondant aux critères d'attribution.

³ Les frais de fonctionnement de la fondation sont couverts par une indemnité financière inscrite au budget de l'Etat et soumise à la loi sur les indemnités et les aides financières (LIAF), du 15 décembre 2005.

Art. 7I Conseil de fondation (nouveau)

¹ La fondation est gérée par un conseil de fondation composé de 6 membres et d'autant de suppléants et suppléantes, désignés par le Conseil d'Etat, soit ;

- a) 2 personnes représentant l'Etat;
- b) 2 personnes représentant l'Hospice général;
- c) 2 personnes représentant des associations spécialisées dans le domaine du désendettement;
- d) 1 personne représentant les communes.

² Le règlement du Conseil d'Etat fixe les conditions de fonctionnement de cet organe.

³ Les articles 10 à 12, 14, al. 1 à 4, 15 à 17, 19, 20, 21 al. 1 et 2, 22 à 25, 27 et 28 de la loi sur l'organisation des institutions de droit public, du 22 septembre 2017, sont applicables.

Art. 7J Attributions du conseil de fondation (nouveau)

Le conseil de fondation est responsable de la gestion générale de la fondation. Il a notamment les attributions suivantes :

- a) il statue sur les demandes de prêts qui sont adressées à la fondation;
- b) il édicte un règlement de fonctionnement soumis à l'approbation du Conseil d'Etat;
- c) il définit le statut du personnel soumis à l'approbation du Conseil d'Etat;
- d) il établit le budget général de la fondation;
- e) il supervise la comptabilité générale de la fondation;
- f) il s'assure de l'affectation correcte des sommes versées;
- g) il remet, à la fin de chaque exercice, son rapport de gestion au Conseil d'Etat.

Art. 7K Statuts de la fondation (nouveau)

Les statuts de la fondation sont annexés à la présente loi. Toute modification de ces statuts est soumise à l'approbation du Conseil d'Etat.

Art. 7L Recours (nouveau)

Les décisions du conseil de fondation peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Chambre administrative de la Cour de justice.

Art. 7M Utilité publique de la fondation (nouveau)

La fondation est déclarée d'utilité publique et exonérée de tous impôts directs cantonaux et communaux.

Art. 11, al. 4 lettres a, b, g (nouvelle teneur) et lettre h (nouvelle lettre)

⁴ Le Conseil d'Etat fixe par règlement les conditions d'une aide financière exceptionnelle, qui peut être inférieure à l'aide financière ordinaire et/ou limitée dans le temps, en faveur des catégories de personnes suivantes qui n'ont pas droit aux prestations ordinaires prévues par l'article 2, lettre b, de la présente loi :

- a) les étudiants des hautes écoles au sens de la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE), du 30 septembre 2011;
- b) les jeunes adultes sans formation, âgés entre 18 et 25 ans révolus, lorsqu'ils ne suivent aucune formation et ne participent à aucun programme de pré-qualification;
- g) les personnes au bénéfice d'une allocation destinée à la création d'une activité indépendante au sens de l'article 42C, alinéa 7;
- h) les personnes ayant un emploi dans le cadre duquel elles supportent le risque économique de l'activité exercée.

Section 3 (abrogée)

Art. 14 (abrogé)

Art. 15 (abrogé)

Art. 16 (abrogé)

Art. 17 (abrogé)

Art. 18 (abrogé)

Art. 20 (abrogé)

Art. 21, al. 3 (nouvelle teneur)

³ Le Conseil d'Etat définit par règlement les suppléments d'intégration pour enfant à charge et en formation, pris en compte, en dérogation à l'article 25, dans le calcul du droit aux prestations d'aide financière. Il en fixe les montants et les conditions d'octroi.

Art. 25 Suppléments d'intégration (nouvelle teneur, avec modification de la note)

¹ Les personnes majeures qui, en application des articles 21 à 24 de la présente loi, ont droit à des prestations d'aide financière, obtiennent un supplément d'intégration.

² Le Conseil d'Etat fixe par règlement:

- a) le montant de ce supplément d'intégration;
- b) les règles concernant le cumul avec le supplément d'intégration pour enfant à charge et en formation et la franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative;
- c) le plafond pour un groupe familial dont les membres peuvent prétendre au supplément d'intégration pour enfant à charge et en formation ou à la franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative.

Art. 25A Autres prestations circonstanciées (nouveau)

¹ Les autres prestations circonstanciées peuvent être accordées aux personnes qui, en application des articles 21 à 24 de la présente loi, ont droit à des prestations d'aide financière.

² Le Conseil d'Etat définit par règlement ces prestations et fixe leurs conditions d'octroi.

Section 4A Prestations d'aide financière sous forme forfaitaire (nouvelle section)

Art. 28A Bénéficiaires (nouveau)

¹ Les prestations d'aide financière calculées en application des articles 21 à 24 peuvent être versées sous forme forfaitaire lorsque :

- a) le montant des prestations d'aide financière n'est pas sujet à d'importantes variations en raison d'une situation financière ou personnelle fluctuante; et que
- b) le projet d'accompagnement social s'inscrit dans le cadre d'une gestion autonome du budget.

Art. 28B Prestations (nouveau)

¹ Les prestations d'aide financière sous forme forfaitaire se composent :

- a) des prestations faisant partie des besoins de base au sens de l'article 21, alinéas 2 et 3;
- b) du supplément d'intégration au sens de l'article 25;
- c) des autres prestations circonstanciées au sens de l'article 25A versées sous forme d'un forfait défini par règlement du Conseil d'Etat.

² Les prestations d'aide financière sont calculées pour six mois reconductibles.

³ L'obligation d'information en cas de modification des circonstances découlant de l'article 33 s'applique.

⁴ En cas de modification de la situation familiale ou professionnelle intervenant avant l'échéance des six mois, les prestations d'aide financière sont immédiatement recalculées et adaptées pour les six mois suivants. Le cas échéant, une restitution de prestations peut être demandée.

⁵ En cas de modifications autres que celles visées par l'alinéa 4 et intervenant avant l'échéance des six mois :

- a) les prestations d'aide financière sont adaptées pour les six mois suivants si la modification a pour conséquence une variation importante et durable du montant global des prestations d'aide financière. Dans ce cas, une restitution de prestations peut être demandée.
- b) les prestations d'aide financière sont complétées par une aide ponctuelle et mensuelle si la modification a pour conséquence une variation importante et ponctuelle du montant global des prestations d'aide financière.

⁶ Le Conseil d'Etat définit par règlement :

- a) les modifications au sens de l'alinéa 4 donnant lieu à un recalcul et à une adaptation des prestations d'aide financière;
- b) la variation du montant des prestations d'aide financière considérée comme importante ou durable au sens de l'alinéa 5 lettres a et b.
- c) l'aide ponctuelle mensuelle pouvant être accordée en application de l'alinéa 5 lettre b.

⁷ Les personnes qui sont au bénéfice de prestations d'aide financière sous forme forfaitaire peuvent demander en tout temps de sortir du régime forfaitaire.

Art. 35, al. 1, lettre e (nouvelle teneur)

- e) la personne concernée ne participe pas activement aux mesures proposées dans le cadre du projet d'accompagnement social (article 7A, alinéa 2, de la présente loi).

Chapitre III Insertion sociale, insertion professionnelle et mesures de formation (nouvelle teneur)

Art. 42A (nouvelle teneur, sans modification de la note)

¹ Toute personne majeure avec laquelle un projet d'accompagnement social est élaboré peut bénéficier, en fonction de ses besoins et de ses compétences et capacités, d'une ou de plusieurs mesures d'insertion sociale ou d'insertion professionnelle.

² Les mesures d'insertion sociale ont pour but de garantir à la personne concernée une participation active à la vie sociale.

³ Les mesures d'insertion professionnelles ont pour but de permettre à la personne concernée de retrouver un emploi. Elles sont mises en place par l'Etat dans le cadre des dispositifs prévus par la présente loi ainsi que de l'allocation de retour en emploi et des emplois de solidarité sur le marché complémentaire prévus par la loi en matière de chômage, du 11 novembre 1983.

⁴ Dans la mise en place des mesures d'insertion sociale et d'insertion professionnelle, l'Etat veille à éviter toute concurrence tant avec les entreprises commerciales genevoises, en particulier celles régies par des conventions collectives de travail, qu'au sein du secteur public ou subventionné.

⁵ Les bénéficiaires de prestations complémentaires familiales, au sens de la loi sur les prestations cantonales complémentaires, du 25 octobre 1968, peuvent bénéficier, à leur demande, des prestations prévues par le présent chapitre.

⁶ Le présent chapitre ne consacre toutefois pas un droit d'obtenir une mesure déterminée.

Art. 42B Mesures d'insertion sociale (nouvelle teneur, avec modification de la note)

¹ Les mesures d'insertion sociale sont proposées en conformité avec le projet d'accompagnement social élaboré par l'Hospice général avec la personne concernée.

² Les mesures d'insertion sociale tiennent compte des besoins individuels de la personne concernée et de ses compétences. Elles font l'objet d'un suivi régulier.

³ Les mesures d'insertion sociale répondent à des objectifs tels que le renforcement des compétences sociales, le développement des liens sociaux et la prévention de l'isolement social afin d'améliorer les conditions de la vie quotidienne.

Art. 42C Mesures d'insertion professionnelle et de formation (nouvelle teneur, avec modification de la note)

¹ Des mesures d'insertion professionnelle sont octroyées en conformité avec le projet d'accompagnement social élaboré par l'Hospice général avec la personne concernée.

² Les mesures d'insertion professionnelle tiennent compte notamment du marché de l'emploi, des besoins individuels de la personne concernée et de ses compétences. Elles font l'objet d'un suivi régulier.

³ Les mesures d'insertion professionnelle se déclinent selon les catégories suivantes :

- a) bilan de compétence, orientation/réorientation et reconversion professionnelles;
- b) formation professionnelle qualifiante et certifiante, y compris dans le cadre d'une reconversion professionnelle;
- c) validation des acquis et de l'expérience;
- d) stage en entreprise, en milieu protégé, associatif ou non;
- e) placement sur le marché du travail;
- f) stage d'évaluation de l'aptitude à l'emploi;
- g) développement de compétences permettant une pré-qualification;
- h) aide à la création d'une activité indépendante.

⁴ Pour les personnes non qualifiées, une attention particulière est portée à la possibilité d'une formation professionnelle qualifiante et certifiante.

⁵ Les frais jugés nécessaires pour la réalisation du projet professionnel mais sortant du cadre habituel des mesures peuvent également être pris en charge, dans les limites fixées par le règlement du Conseil d'Etat.

⁶ Ces mesures, ainsi que leur suivi, sont mises en place et coordonnées par l'Hospice général. La subvention accordée à l'Hospice général tient compte des moyens nécessaires à ce titre.

⁷ Une allocation unique peut être octroyée à toute personne présentant un projet de création d'une activité indépendante, pour autant que cette dernière soit jugée viable dans la durée.

⁸ Dans le cadre de ces mesures, l'Hospice général collabore avec les partenaires sociaux, notamment pour l'attribution de formations professionnelles en adéquation avec les besoins du marché de l'emploi. Il collabore avec les structures publiques ou privées œuvrant pour l'intégration socio-professionnelle des personnes sans emploi.

⁹ Dans le cadre de la mise en place des mesures d'insertion professionnelle, une attention particulière est portée à la question de la rémunération des activités exercées, en particulier lorsqu'elles présentent un intérêt économique pour l'employeur.

Art. 42D Accompagnement social suite à une prise d'emploi (nouveau, les articles 42D à F devenant 42E, 42F et 42H)

Dans le but de stabiliser la situation des personnes qui ont retrouvé un emploi, l'Hospice général continue à fournir un appui après la prise d'emploi, en collaboration avec la personne concernée et l'employeur.

Art. 42F, al. 2 (nouvelle teneur)

² Dans le cadre de l'application de l'article 42C, alinéa 3, lettre f, s'agissant des informations relevant du régime fédéral, l'Hospice général demande à l'autorité compétente en matière de chômage, selon les formes prévues par l'article 97a de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, du 25 juin 1982, les informations nécessaires à déterminer la mesure la plus appropriée. Pour les informations relevant des mesures cantonales en matière de chômage, l'autorité compétente est autorisée à transmettre à l'Hospice général,

si aucun intérêt privé prépondérant ne s'y oppose, les informations nécessaires à déterminer la mesure la plus appropriée.

Art. 42G Collaboration et communication des données avec l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue (nouveau)

Dans le cadre de l'application de l'article 42C, alinéas 3, lettres a, b, et g, de la loi, l'Hospice général et l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue se communiquent les données personnelles pertinentes qui sont nécessaires à déterminer une ou des mesures de formation s'inscrivant dans le cadre du projet d'accompagnement social de la personne concernée.

Art. 49, al. 1 (nouvelle teneur)

¹ Les autorités administratives et judiciaires, les employeurs et les organismes s'occupant du bénéficiaire et des membres du groupe familial fournissent gratuitement à l'Hospice général sur demande écrite et motivée, les renseignements qui lui sont nécessaires pour :

- a) fixer ou modifier des prestations;
- b) réclamer le remboursement de prestations;
- c) prévenir des versements indus;
- d) favoriser un suivi coordonné et concerté dans le cadre de l'accompagnement social.

Art. 56 (nouvelle teneur, sans modification de la note)

¹ Les effets de la présente loi et la qualité des prestations sont évalués périodiquement par une instance extérieure désignée par le Conseil d'Etat.

² La première évaluation intervient 3 ans après l'entrée en vigueur des modifications du (*à compléter ultérieurement*). Les évaluations ultérieures sont décidées par le Conseil d'Etat en cas de besoin.

³ L'évaluation porte notamment sur :

- a) le respect des principes fondamentaux de la loi tels que l'accès aux prestations, la réduction du non-recours aux prestations, les collaborations interinstitutionnelles;
- b) les effets de la loi, dont notamment l'impact des prestations et les modalités de prise en charge des bénéficiaires;
- c) la qualité des prestations allouées, en particulier la dimension qualitative de l'accompagnement social;
- d) les difficultés de mise en œuvre et les éventuelles lacunes à combler pour améliorer l'efficacité du dispositif.

⁴ Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport communiquant les résultats de cette évaluation.

⁵ Le Conseil d'Etat s'assure que le montant nécessaire à cette évaluation figure au budget de l'Etat.

Art. 56A Projets pilotes (nouveau)

¹ Le département chargé de l'action sociale et l'Hospice général peuvent développer et mettre en œuvre des projets pilotes de durée limitée afin de proposer des nouvelles prestations d'aide ou des mesures innovantes, adaptées à de nouveaux besoins, destinées à favoriser durablement l'intégration sociale et l'insertion professionnelle des personnes se trouvant à l'aide sociale.

² Les projets pilotes sont soumis au Conseil d'Etat pour approbation. Ils font l'objet d'une évaluation.

³ Sur la base de cette évaluation, le Conseil d'Etat décide de leur poursuite.

COMMENTAIRES RELATIFS AUX ARTICLES

Article 1 (Buts et champ d'application)

L'article 1 a été entièrement revu. Il ancre le principe de solidarité en tant que fondement de l'aide sociale et il reconnaît l'aide sociale comme instrument qui assure la cohésion sociale.

Il est complété par les principes contenus dans les nouveaux art. 1A, 1B, 1C et 1D ci-dessous.

Article 1A (Principes)

L'art. 1A indique les principes qui doivent guider la mise en œuvre de la loi. D'une part, il s'agit de valoriser et de reconnaître les compétences individuelles des personnes concernées dans le processus d'accompagnement social et de garantir leur participation. D'autre part, la qualité et l'efficacité de la prise en charge doivent être garanties, notamment moyennant des compétences professionnelles élevées des acteurs de prise en charge.

Article 1B (Accès aux prestations et réduction du non-recours)

Pour faciliter l'accès aux prestations et réduire le phénomène du non-recours, des mesures doivent être prises par l'Etat (soit pour lui notamment par le Conseil d'Etat et le Département de la cohésion sociale (ci-après: département) ainsi que par les organes d'exécution de la LIASI (soit l'Hospice général et le SPC), en collaboration avec les communes.

Ces mesures (notamment l'information et l'accompagnement) impliquent une coordination entre différents acteurs que sont les services de l'Etat (soit notamment les services qui versent des prestations sociales), les institutions de droit public (notamment l'OCAS), les communes et les associations.

Article 1C (Equité de genre)

L'Etat, soit pour lui le Conseil d'Etat (en adoptant le règlement) et le département, ainsi que les organes d'exécution de la présente loi (l'Hospice général et le SPC) sont chargés de la mise en œuvre et de l'application de la LIASI et veillent, dans ce contexte, à la poursuite de l'objectif de l'équité de genre.

Article 1D (Promotion de la santé)

L'expérience démontre qu'il est important que les personnes qui se trouvent à l'aide sociale puissent maintenir et / ou améliorer leur état de santé afin de pouvoir envisager une réinsertion sociale ou professionnelle et de faire face aux exigences posées par loi. Il y a dès lors lieu d'ancrer une disposition dans la LIASI qui tient compte de cet aspect primordial.

La promotion de la santé et la prévention sont régies par les articles 14 et ss de la loi sur la santé, du 7 avril 2006. Cette loi définit les mesures de promotion de la santé et de prévention (art. 16) et les domaines prioritaires (art. 17 ss). Sur la base de ces dispositions, le canton a élaboré le "Concept cantonal de promotion de la santé et de prévention 2030" qui fixe les lignes directrices de la politique cantonale de promotion et de prévention de la santé pour les 15 prochaines années (2015 à 2030). Ce concept propose une stratégie multisectorielle qui vise à permettre à tous les habitants du territoire genevois de vivre en bonne santé le plus longtemps possible. Il s'articule autour d'une mission, de huit axes stratégiques et sept principes directeurs, dont notamment celui de prendre en compte les besoins de santé tout au long de la vie.

La présente disposition s'inscrit dans l'axe stratégique No 8 intitulé "Des bases légales et des conditions cadres favorables à la santé". Cet axe insiste sur l'importance du dispositif légal en tant que facteur de protection pour la santé de l'ensemble de la population genevoise et fixe notamment une stratégie d'intervention consistant à prendre en compte les considérations sanitaires lors de l'élaboration et la mise à jour de lois cantonales ne relevant pas directement du domaine de la santé⁴.

Article 2 (Prestations)

La lettre c) est complétée par l'insertion sociale et des mesures de formation.

Article 4 (Collaboration interinstitutionnelle)

La disposition relative à la collaboration interinstitutionnelle est étoffée. Il importe de rappeler que les tâches prévues par la présente loi – et notamment l'accompagnement social – ne peuvent se réaliser de manière efficace et fluide que si les acteurs concernés collaborent de manière étroite.

⁴ Concept cantonal de promotion de la santé et de prévention 2030, pages 44 et 45

Dans l'idéal, cette collaboration devrait pouvoir impliquer une mise à disposition, respectivement un partage des informations d'ordre administratif et social concernant les bénéficiaires suivis, le but étant d'éviter que ces derniers doivent fournir à de multiples reprises les mêmes informations et documents. Le partage d'informations (par exemple par le biais d'un dossier partagé ou d'une plateforme), contribuerait en effet à développer et à améliorer la mise en place et le suivi des mesures en faveur des bénéficiaires, dans une perspective d'action coordonnée et concertée. La mise en place d'une telle base de données collectives nécessiterait toutefois une adaptation du cadre législatif demandant des travaux conséquents et dépassant le cadre de la LIASI.

Article 5

L'accompagnement social tient une place centrale dans le cadre du dispositif d'aide sociale. Il importe dès lors de détailler les dispositions y relatives et d'en rappeler les fondamentaux. L'accompagnement social est ouvert à toute personne qui le demande et intervient donc aussi à titre préventif, permettant le cas échéant d'éviter une intervention financière de l'aide sociale.

Tandis que l'octroi de prestations d'aide financière ne peut être dissocié d'un accompagnement social (cf. art. 8 al. 4 LIASI), ce dernier peut aussi intervenir en dehors de tout versement de prestations financières.

Vu leur situation de proximité, la collaboration des communes est indispensable dans le cadre de la mise en œuvre de l'accompagnement social.

Article 6 (Accompagnement social)

L'accompagnement social est mis en place à travers le projet d'accompagnement social. Celui-ci est spécifique à chaque situation et se construit en partenariat avec la personne concernée sur la base d'une évaluation, en fonction des compétences, des besoins particuliers et de l'environnement de la personne concernée. Il se fait dans une logique de travail en réseau.

Article 7 (Le projet d'accompagnement social)

Le projet d'accompagnement social élaboré en partenariat avec la personne concernée a pour but de trouver les réponses les plus adéquates afin de garantir sa participation active à la vie sociale. Il évolue dans le temps et poursuit un ou plusieurs objectifs, tels que l'amélioration des conditions de la vie quotidienne, l'insertion sociale, l'insertion professionnelle ou la couverture des besoins de base. Ces objectifs sont similaires à ceux figurant à l'art. 15 LIASI en vigueur. En fonction du ou des objectifs poursuivis dans le cadre du projet d'accompagnement social, des mesures sont proposées. Elles sont définies aux art. 42A ss du projet et peuvent relever de l'insertion sociale ou professionnelle ou encore de la formation. Lorsque les besoins de base ne sont pas couverts, des prestations d'aide financière sont versées en application des art. 21 ss LIASI.

Comme indiqué dans la partie générale du rapport, l'approche globale a pour objectif central d'optimiser le processus d'accompagnement et de mettre en œuvre de manière coordonnée les mesures d'accompagnement social (aide non financière), les mesures d'insertion sociale et professionnelle et les mesures de formation.

Il est aussi à rappeler que le CASI est supprimé par les présentes modifications puisqu'il n'a pas l'effet incitatif attendu. En effet, s'il permet de poser clairement les objectifs à atteindre et de déterminer les différentes étapes pour y parvenir, il est surtout considéré par les bénéficiaires comme le moyen de percevoir le supplément d'intégration de 225 francs par mois. A l'avenir, le supplément d'intégration ne sera plus conditionné à l'atteinte d'un objectif ou d'étapes fixés, ce qui permettra de concentrer les efforts pleinement sur les enjeux de l'insertion sociale ou professionnelle.

Article 7A (Collaboration de la personne concernée)

Cette disposition constitue une fusion des art. 7 et 20 en vigueur. La collaboration de la personne concernée est évidemment indispensable dans le cadre de l'accompagnement social, en ce sens que cette personne doit transmettre les informations et documents utiles mais aussi participer activement aux mesures qui sont proposées. A défaut, l'accompagnement social ne peut pas se faire et il y sera mis fin.

Dans le cas d'une personne qui touche des prestations d'aide financière, le refus de collaborer peut donner lieu à une réduction, suspension, refus ou suppression de l'aide financière.

Article 7B (Aide à la gestion de revenus périodiques)

Cette disposition correspond à l'art. 6 en vigueur. Elle précise que l'accompagnement social peut porter exclusivement sur la gestion de revenus périodiques.

Article 7C (Logement - Accompagnement)

Les prestations en lien avec le logement s'inscrivent essentiellement dans le cadre de l'accompagnement social. En effet, avant de pouvoir envisager une intégration sociale et / ou professionnelle, il est primordial que les personnes concernées disposent d'une situation stabilisée au niveau du logement.

De ce fait, les dispositions sur le logement trouvent leur place dans le chapitre relatif à l'accompagnement social, avant celles qui concernent le désendettement.

Par analogie aux prestations en matière de désendettement, l'accompagnement en matière de logement a pour but de réduire ou supprimer les obstacles liés à des difficultés au niveau du logement dans le processus de réinsertion sociale ou professionnelle des personnes qui sont au bénéfice de prestations d'aide financière. D'une part, il s'agit d'aider ces personnes dans leurs recherches de logement, notamment en leur fournissant tout conseil utile. D'autre part, cette disposition vise le maintien du logement des personnes qui sont bénéficiaires de prestations d'aide financière.

Cet accompagnement intervient notamment en collaboration avec les fondations immobilières de droit public, au sens des art. 14A et suivants de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL), du 14 décembre 1977, et leur secrétariat commun constitué sous forme d'un établissement public (art. 14F LGL), ainsi qu'avec les communes comme cela est déjà le cas avec certaines d'entre elles.

Par ailleurs, dans sa pratique, l'Hospice général veille à éviter des résiliations et évacuations (par exemple par la prise en charge d'arriérés de loyer), et il est impératif que l'objectif du maintien du logement soit ancré dans la loi.

Le règlement du Conseil d'Etat précisera les contours exacts de l'accompagnement qui est fourni en matière de logement.

A noter que l'Hospice général est aussi présent devant le Tribunal des baux et loyers dans le cadre des procédures d'évacuation concernant les locataires, qu'ils soient ou non bénéficiaires de prestations d'aide financière. Cette présence résulte de l'art. 30 al. 2 de la loi d'application du code civil suisse et d'autres lois fédérales en matière civile (LaCC), du 11 octobre 2012.

Article 7D (Missions de l'Etat)

Vu le manque cruel de possibilités d'hébergements transitoires (tels que des appartements relais par exemple), mais aussi de logements pérennes, il est primordial de développer dans notre canton l'offre en la matière. A cet effet, l'Etat doit unir ses efforts avec les institutions de droit public tels que l'Hospice général, les fondations immobilières de droit public, mais aussi les communes et les associations. En premier lieu, il s'agira de rendre visible l'offre existant en hébergements transitoires.

Article 7E (Prévention du surendettement)

Avec l'art. 7E, le canton de Genève disposera d'une base légale instituant une obligation générale pour l'Etat de mettre en place des mesures de prévention du surendettement et de détection précoce en collaboration avec l'Hospice général, les communes et les acteurs privés tels que le Centre social protestant (CSP) et Caritas. Cette nouvelle base légale, dont le champ d'application dépasse le cercle des bénéficiaires d'aide sociale, permettra d'organiser une prévention coordonnée et concertée sur le plan cantonal à l'intention de toute la population.

Certaines mesures de prévention sont actuellement en place. A titre d'exemple, on peut notamment citer les suivantes:

- Le CSP intervient, en partenariat avec le DIP, chaque année dans environ 120 classes du post obligatoire et du secondaire II. Ce programme est réalisé par des assistants sociaux du CSP avec une mallette d'outils pédagogiques. Il est uniquement financé par des fonds privés. Les travailleurs sociaux présents dans les établissements scolaires sont associés à la démarche.
- L'office des poursuites fait également une cinquantaine d'interventions dans ce cadre.
- Des programmes de prévention pour les moins de 25 ans ont été menés dans certaines communes, notamment à Vernier.
- Le programme cantonal de lutte contre le surendettement (PCLS), mis en place par l'Etat (actuellement conduit par le DCS en collaboration avec le CSP et Caritas), connaît un volet de prévention par le biais du site internet "Stop surendettement". Toutefois, faute de moyens, ce site n'est actuellement pas mis à jour.
- L'Hospice général organise des ateliers d'information et de sensibilisation réservés aux bénéficiaires de prestations d'aide financière.

Force est de constater que les mesures en place sont insuffisantes puisqu'elles n'atteignent que certaines catégories de personnes. La base légale proposée permettra le développement d'une prévention s'adressant à

l'ensemble de la population et permettant aux différents acteurs de se coordonner. Dans ce cadre, les ateliers de prévention et de sensibilisation de l'Hospice général pourront s'ouvrir à d'autres personnes intéressées et ne seront plus réservés aux seuls bénéficiaires de l'aide sociale.

En tant que pilier essentiel de la prévention, la détection précoce est mentionnée de manière explicite dans la loi. La détection précoce a pour but de repérer les personnes en difficulté financière le plus en amont possible du processus d'endettement afin de leur offrir un soutien rapide pour assainir la situation. Actuellement, sur le plan genevois, la détection précoce est une composante du plan cantonal de lutte contre le surendettement (PCLS). Compte tenu du budget alloué, le cadre de ce programme est toutefois limité. En tant que mesure prévue par la loi, la détection précoce pourra être développée et étendue, dans le but de repérer un maximum de personnes en difficulté financière et de leur proposer de l'aide avant qu'elles n'entrent dans la spirale du surendettement.

Article 7F (Prestations en matière de désendettement)

Alinéa 1

Contrairement à ce qui est le cas de l'art. 7E, le champ d'application de l'art. 7F est limité à celui de la LIASI. Les prestations en matière de désendettement visées par cette disposition ne sont fournies par l'Hospice général qu'aux personnes qui sont au bénéfice d'une aide financière. Elles ont précisément pour but de réduire ou supprimer l'obstacle que représente le surendettement dans le processus de réinsertion sociale ou professionnelle de ces personnes. La liste des prestations s'inspire de l'art. 15 de l'avant-projet de loi du canton de Neuchâtel.

Les différentes prestations énoncées à l'alinéa 1 seront proposées (ou non) en fonction de leur adéquation à la situation financière concrète de la personne concernée, de la composition de ses dettes et aussi en fonction du montant de celles-ci. Lorsque l'endettement d'une personne est trop important, la mise en œuvre d'un plan de désendettement est compromise. L'expérience des acteurs privés démontre en effet qu'il est difficile d'éponger des dettes qui vont au-delà de 80 000 francs. Il s'agira de trouver pour chaque personne la mesure la plus adéquate pour assainir, autant que possible, sa situation financière.

La prestation "accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi d'un plan de désendettement" (lettre d), implique en général le recours à un prêt sans intérêt. Dans les situations où il paraît indiqué de procéder par une telle mesure, l'Hospice général aidera les personnes concernées à présenter une demande de prêt auprès d'un fonds de désendettement (cf. commentaire ad art. 7G ci-dessous).

Alinéa 2

Il conviendra de circonscrire davantage le cadre et la limite de ces nouvelles prestations, notamment s'agissant des points suivants :

- la nature des dettes prises en compte (uniquement les dettes privées à l'exclusion des dettes commerciales dans les situations des personnes indépendantes);
- fixer un plafond pour l'endettement total (par exemple un montant entre 50 000 et 80 000 francs) dont le dépassement exclut la mise en œuvre et le suivi d'un plan de désendettement.

Il paraît donc nécessaire de créer une clause de délégation en faveur du Conseil d'Etat lui permettant de préciser ces points.

Alinéa 3

La mise en place et le suivi de ces prestations de désendettement nécessitent la collaboration de la personne concernée, ce qui implique par exemple que celle-ci amène ses factures, indique le nom de ses créanciers, etc. A défaut, la mesure ne peut pas aboutir et l'Hospice général est alors en droit d'y mettre fin, toutefois sans réduction des prestations d'aide financière.

Article 7G (Fondation en faveur de l'aide au désendettement)

En application de l'art. 7F alinéa 1 lettre d du projet, l'Hospice général propose aux bénéficiaires, pour lesquels cela paraît indiqué, un accompagnement dans le cadre de la mise en œuvre et du suivi d'un plan de désendettement. La mise en place d'un tel plan implique le recours à un prêt sans intérêt. Il s'agit dès lors de mettre sur pied un dispositif qui permette de répondre à ce besoin.

Dans ce cadre, il est proposé de créer un fonds de désendettement qui est extérieur à l'Etat, par le biais d'une fondation de droit public en faveur de l'aide au désendettement. Cette fondation accorde des prêts:

- aux personnes qui sont bénéficiaires de prestations financières de l'aide sociale et qui s'engagent dans une démarche de désendettement afin d'aboutir à un règlement durable de l'ensemble des dettes échues; et
- aux autres personnes physiques qui sont domiciliées dans le canton de Genève et qui s'engagent dans une telle démarche de désendettement, à condition qu'elles n'aient pas pu obtenir un prêt auprès d'un fonds de désendettement privé.

Les conditions de remboursement devront être spécifiques pour les prêts accordés aux bénéficiaires de prestations financières de l'aide sociale. En effet, les prestations financières de l'aide sociale sont nécessaires à la couverture des besoins (minimum vital social) et il n'y a pas de quotité disponible permettant de procéder à un remboursement de prêt⁵. Dans ce cadre, il faut imaginer que le remboursement deviendrait exigible seulement après la sortie de l'aide sociale. Cette sortie devrait par ailleurs pouvoir être considérée comme durable, c'est-à-dire qu'elle doit être intervenue depuis une certaine durée pendant laquelle la personne n'a pas touché l'aide sociale. Cette durée devrait être fixée à 6 mois (à préciser par règlement du Conseil d'Etat pris en application de l'alinéa 3). Il y aurait donc un moratoire à la sortie de l'aide sociale qui ferait que le remboursement du prêt ne serait pas exigible avant le 7^e mois suivant la sortie de l'aide sociale. Il interviendrait en fonction de la quotité disponible (capacité de remboursement) et serait limité à 36 mois, le solde de la dette étant alors considéré comme prescrit ou comme faisant l'objet d'une remise de dettes (il serait donc perdu pour la fondation). Le cas échéant, avant dépôt du projet de loi, ces questions devront être affinées et approfondies.

Article 7H (Ressources de la fondation)

Les ressources de la fondation proviennent pour l'essentiel de la contribution de l'Etat sous forme de subvention annuelle. La fondation pourrait encore obtenir des contributions de la part d'entités privées ou des communes dans le cadre d'actions de partenariat qui seraient menées, ainsi que des dons et des legs.

Le calcul de la subvention tient compte des besoins prévisibles en matière de prêts pour une année, ainsi que des pertes subies l'année précédente par d'éventuelles remises de dettes dans le cadre de prêts accordés à des bénéficiaires de prestations financières de l'aide sociale. La subvention doit permettre de répondre à toutes les demandes de prêts qui remplissent les critères d'attribution.

Si les ressources de la fondation devaient être épuisées avant la fin d'une année, il faudrait procéder par crédit complémentaire afin de pouvoir continuer à répondre aux demandes de prêt.

Articles 7I et 7J (Conseil de fondation; Attributions du Conseil de fondation)

Le conseil de fondation a pour tâche de gérer celle-ci et d'accorder des prêts. Il pourra s'entourer d'un secrétariat (administration) notamment pour recevoir et préparer les dossiers, assurer le suivi des décisions et procéder, le cas échéant, au recouvrement des prêts. Ces frais de fonctionnement doivent être couverts par la subvention de l'Etat. Celle-ci devra donc couvrir les prestations individuelles accordées sous forme de prêt ainsi que les frais de fonctionnement.

La loi sur l'organisation des institutions de droit public (LOIDP), du 22 septembre 2017, est applicable dans la mesure où la présente loi y renvoie (art. 3 al. 2 LOIDP). Le renvoi à la LOIDP assure la mise en place d'une organisation harmonisée avec les autres institutions de droit public. Ainsi, les renvois contenus à l'art. 7I al. 3 concernent les dispositions relatives au secret de fonction du conseil de fondation et à la responsabilité, à la durée et au cumul des mandats, à la nomination et aux conditions de nomination, aux incompatibilités, au devoir de fidélité, à la récusation, à l'assiduité aux séances, la rémunération, la révocation etc.

Le cas échéant, l'organisation ici proposée "dans l'abstrait" sera à revoir en fonction des contours concrets que prendra la fondation à l'issue du processus décisionnel avant dépôt du projet de loi.

Article 7K (Statuts de la fondation)

Dans ce même ordre d'idées, les statuts seront à rédiger ultérieurement, sur la base des dispositions finalisées en vue du dépôt du projet de loi.

Article 7L (Recours)

La direction de la fondation dispose d'une compétence décisionnelle propre dans le cadre de l'attribution des prêts. Il faut dès lors prévoir des voies de droit.

Article 7M (Utilité publique)

La fondation doit être exonérée des impôts directs cantonaux et communaux.

⁵ Cette problématique est aussi soulevée dans le rapport du canton de Neuchâtel "Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil a) concernant un dispositif cantonal de lutte contre le surendettement b) à l'appui d'un projet de loi sur la lutte et la prévention contre le surendettement (LLPS) - Avant-projet du 24.06.2019 mis en consultation" (cf. point 3 page 21 du rapport)

Article 11, al. 4

L'art. 11 al. 4 LIASI prévoit que pour certaines catégories de personnes, les prestations d'aide financière sont versées d'une manière particulière, au titre de l'aide exceptionnelle. Elles peuvent être inférieures à l'aide financière ordinaire et/ou limitées dans le temps. Sont notamment concernés par cette disposition les étudiants et les personnes en formation (lettre a), ainsi que les jeunes adultes sans formation et qui ne suivent aucune formation (lettre b). La commission propose de modifier la teneur des lettres a et b.

lettre a

Selon l'actuel art. 11 al. 4 lettre a LIASI, les étudiants et personnes en formation touchent l'aide exceptionnelle. Celle-ci est fixée à l'art. 19 RIASI (barème 2). L'art. 13 al. 5 RIASI prévoit des exceptions. Sont ainsi au bénéfice de l'aide ordinaire :

- les personnes en formation dans une filière professionnelle du degré secondaire II (attestation fédérale ou certificat fédéral de capacité) ou tertiaire B (écoles professionnelles supérieures);
- les étudiants ou personnes en formation dont le groupe familial compte un ou plusieurs enfants mineurs à charge.

Par la modification de la lettre a, le projet de modification intègre au niveau de la loi le principe contenu à l'art. 13 RIASI qui prévoit l'aide exceptionnelle uniquement pour les étudiants qui suivent une formation professionnelle supérieure universitaire (degré tertiaire A), ce qui correspond à la définition des hautes écoles selon la loi fédérale sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (cf. art. 2 al. 2 LEHE) qui est la suivante:

- a. les hautes écoles universitaires, à savoir les universités cantonales et les écoles polytechniques fédérales (EPF);
- b. les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques.

A noter que le degré tertiaire B au sens de l'art. 13 al. 5 RIASI concerne la formation professionnelle supérieure non-universitaire (cf. art. 11 al. 1 let. c de la loi sur les bourses et le prêts d'études - LBPE) et n'est donc pas concerné par la définition de haute école à laquelle l'art. 11 al. 4 lettre a LIASI fait dorénavant référence.

lettre b

Il s'agit de permettre à des jeunes qui participent à un programme de pré-qualification de bénéficier de l'aide ordinaire.

lettre g

Le renvoi contenu dans cette disposition est adapté.

lettre h

Il s'agit de créer une base légale permettant de prévoir un dispositif spécifique pour des travailleurs qui ont des "emplois" (par exemple via une plateforme informatique) les maintenant dans une très grande précarité en les obligeant à se tenir disponibles sans avoir la garantie de faire un nombre suffisant d'heures de travail (ou de courses de livraison) leur permettant de gagner leur vie.

Articles 14 à 18 et 20

Comme expliqué dans la partie générale du rapport, le CASI est abandonné et les dispositions y relatives sont supprimées.

Article 21, al. 3

L'art. 21 al. 3 prévoit des suppléments d'intégration qui sont intégrés dans le calcul du droit. Il s'agit des suppléments pour enfant à charge et en formation de l'art. 7 RIASI (200 francs par mois pour l'enfant à charge, âgé de 15 à 18 ans, scolarisé, en formation ou aux études; 300 francs pour l'enfant à charge, âgé de 18 à 25 ans, scolarisé, en formation ou aux études).

Ces suppléments doivent être maintenus. A défaut, le barème d'entrée des familles concernées serait modifié (cf. ci-dessous les commentaires ad art. 25 relatifs aux autres suppléments d'intégration).

Article 25 (Suppléments d'intégration)

Le CASI étant supprimé, le supplément d'intégration n'a plus de rôle à jouer en tant que prestation incitative mais, pour éviter une baisse des prestations, il faut maintenir ce montant de 225 francs à un autre titre. A cet effet, il y a deux possibilités :

- soit supprimer les suppléments d'intégration figurant à l'art. 25 LIASI et à l'art. 7A RIASI et intégrer ce montant dans le forfait pour l'entretien (ce qui modifierait le barème d'entrée);
- soit, comme proposé dans cet avant-projet de loi, maintenir le supplément et l'accorder de manière automatique / inconditionnelle à toute personne majeure remplissant les conditions pour l'octroi de l'aide financière. Il s'agit d'un correctif par rapport au forfait de base; le barème d'entrée n'est pas touché. A cet effet, une disposition est donc proposée (art. 25), avec une clause de délégation pour régler dans le RIASI les questions de cumul avec la franchise et le supplément d'intégration pour enfant à charge et en formation de 21 al. 3 LIASI (cf. art. 6 RIASI).

Article 25A (Autres prestations circonstanciées)

Les autres prestations circonstanciées figurent actuellement à l'art. 25 de la loi. En raison des modifications intervenant en lien avec le supplément d'intégration (art. 25), une disposition spécifique pour les autres prestations circonstanciées doit être prévue.

Article 28A (Prestations sous forme forfaitaire – Bénéficiaires)

L'idée du forfait a pour conséquence que le montant des prestations d'aide financière n'est pas revu chaque mois, mais qu'il est calculé pour une certaine durée qui est fixée à 6 mois (cf. art. 28B al. 2). Pendant cette durée, la personne doit gérer son budget de manière à pouvoir faire face à de petites variations mensuelles. Il est donc important que sa situation personnelle et financière soit stable.

En effet, le système des PC familles a démontré les limites d'un système forfaitaire pour des personnes dont la situation financière ou personnelle fluctue dans le temps. Pour cette raison, les prestations de l'aide sociale sous forme forfaitaire doivent être réservées aux personnes dont la situation est stable et qui gèrent leur budget de manière autonome.

Art. 28B (Prestations sous forme forfaitaire – Prestations)

L'ouverture du droit est calculée de la même manière que pour les prestations d'aide financière au sens "classique".

Les prestations "sous forme forfaitaire" se composent :

- des prestations couvrant les besoins de base (le forfait pour entretien, la prime LAMal et le loyer, le cas échéant les prestations circonstanciées, les suppléments d'intégration liés aux enfants et la franchise provenant du revenu d'une activité lucrative);
- du supplément d'intégration selon l'art. 25;
- du montant forfaitaire pour autres prestations circonstanciées.

Le système avec adaptation mensuelle de la prestation est abandonné, ainsi que le paiement mensuel sur présentation des factures des autres frais circonstanciés. La prestation comprend un montant forfaitaire destiné précisément à couvrir les autres prestations circonstanciées, y compris en cas de variation des frais d'un mois à l'autre. Ce montant forfaitaire est fixé par règlement du Conseil d'Etat (art. 28B al. 1 lettre c).

Comme les prestations sont calculées pour une durée de six mois, il est nécessaire que la loi permette le recalcul et l'adaptation des prestations d'aide financière en cas de changement significatif des circonstances intervenant avant l'échéance des six mois. A l'instar de toutes les autres personnes qui sont au bénéfice de prestations d'aide financière, les bénéficiaires de prestations forfaitaires ont l'obligation d'informer l'Hospice général en cas de modifications des circonstances (cf. art. 33 LIASI).

Les prestations sont immédiatement recalculées et adaptées en cas de modification intervenant au niveau de la situation familiale ou professionnelle (art. 28B, al. 4). Les modifications donnant concrètement lieu à un recalcul et à une adaptation des prestations seront définies par règlement du Conseil d'Etat (art. 28B al. 6) :

- En ce qui concerne les modifications de la situation familiale, il s'agira notamment des modifications intervenant au niveau du groupe familial, liées :
 - à la mise en ménage commun de conjoints, concubins, partenaires avec ou sans enfants communs;
 - à la naissance d'un enfant;
 - au passage à la majorité d'un enfant qui n'est pas en études;

- au départ d'un enfant du domicile;
 - à la séparation de fait (y compris la mise en détention) ou au divorce;
 - à la perception d'une pension alimentaire;
 - aux frais de garde;
 - à la cohabitation ou aux changements au niveau du logement (changements au niveau de la participation au loyer ou du montant du loyer);
 - à la perception ou suppression d'une prestation d'assurance sociale par l'un des membres du groupe familial.
- Par modifications intervenant dans la situation professionnelle sont notamment visées :
- la reprise ou la perte d'un emploi;
 - le changement d'emploi salarié;
 - la modification du taux d'activité;
 - la prise d'une activité indépendante;
 - les promotions professionnelles et récompenses (telles que bonus et primes) versées par l'employeur.

En cas de modifications autres que celles précitées, les prestations sont recalculées si le changement de situation entraîne une variation importante et durable de la prestation (art. 28B al. 5 lettre a). La notion de variation importante et durable sera définie par règlement. Ainsi, le règlement pourrait prévoir une adaptation des prestations d'aide financière si la modification de la situation aurait pour conséquence une augmentation ou une diminution de 10% ou plus du montant global de la prestation pendant un certain nombre de mois à définir. Ce taux devrait éventuellement être adapté en fonction de la taille du groupe familial.

Enfin, en cas de variation ponctuelle importante se produisant pendant un seul mois, l'alinéa 5 lettre b prévoit une aide ponctuelle sans que la prestation soit adaptée pour les mois qui suivent. Ainsi, en cas de facture particulièrement importante qui tomberait pendant un mois (par exemple une facture médicale très élevée en lien avec une franchise à option), un montant supplémentaire (allocation ponctuelle) serait versé pour couvrir cette facture. Le règlement précisera les conditions et les montants.

Une restitution de prestations peut être demandée uniquement dans les situations qui donnent lieu à adaptation des prestations (Art. 28B al. 4 et 5 lettre a).

Enfin, l'art. 28B al. 7 prévoit que les personnes peuvent, sur simple demande, sortir du régime forfaitaire et retourner ainsi dans le régime d'aide sociale "classique".

Par ailleurs, les personnes qui se trouvent au bénéfice du régime forfaitaire et dont la situation deviendrait trop fluctuante ne rempliraient plus les conditions de l'art. 28A et devraient retourner dans le régime d'aide sociale "classique".

Comme pour les prestations versées sous forme "classique", le droit aux prestations d'aide financière versées sous forme forfaitaire s'éteint à la fin du mois où l'une des conditions dont il dépend n'est plus remplie (art. 28 al. 2 LIASI).

Enfin, dans la suite des travaux et avant le dépôt du projet de loi, il s'agira, le cas échéant, d'approfondir cette proposition, qui est innovatrice, et d'examiner son applicabilité.

Art. 35 al. 1 let. c

Cette disposition est adaptée en lien avec la suppression du CASI.

Chapitre III

Ce chapitre traite des mesures qui sont proposées dans le cadre du projet d'accompagnement social. Il s'agit des mesures d'insertion sociale et professionnelle, ainsi que de mesures de formation. L'intitulé du chapitre III est donc complété dans ce sens.

Article 42A (Principe)

L'art. 42A al. 1 rappelle le principe, que toute personne pour laquelle un projet d'accompagnement social est élaboré bénéficie, en fonction de ses besoins et de ses compétences, d'une ou de plusieurs mesures d'insertion sociale ou d'insertion professionnelle. L'alinéa 2 définit les mesures d'insertion sociale, l'alinéa 3 celles de l'insertion professionnelle. Pour le reste, la disposition reprend les alinéas 3 (complété par la notion de mesures d'insertion sociale), 4 et 5 en vigueur.

Article 42B (Mesures d'insertion sociale)

Le stage d'évaluation systématique, actuellement régi par l'art. 42B, est abandonné. L'art. 42B modifié contient des précisions relatives aux mesures d'insertion sociale.

Article 42C (Mesures d'insertion professionnelle et de formation)

La formation devient une mesure d'insertion professionnelle. L'art. 42C actuel est dès lors complété par des mesures de formation et de reconversion (cf. al. 3, lettres a et b). Pour les personnes non-qualifiées, une attention particulière est portée à la possibilité d'une formation qualifiante et certifiante (al. 4).

L'alinéa 3 est encore complété par :

- le stage d'évaluation et d'aptitude à l'emploi (lettre f). Ce stage n'est plus obligatoire comme première étape pour accéder à une mesure d'insertion professionnelle, mais il garde toute son utilité en tant que mesure d'insertion.
- le développement de compétences permettant une préqualification (lettre g).
- l'aide à la création d'une activité indépendante (let. h). Cette mesure est déjà prévue par la loi actuelle à l'alinéa 8, mais elle ne figure pas dans le catalogue de l'actuel alinéa 3.

L'alinéa 6 actuel est supprimé. Cette disposition concerne en réalité le supplément d'intégration. Or, le présent projet prévoit que ce supplément est attribué de manière automatique (art. 25). Par conséquent, il n'est plus nécessaire de le mentionner dans cette disposition.

L'allocation unique pour un projet de création d'activité indépendante n'est plus remboursable (al. 7). En effet, la pratique a démontré que l'obligation de remboursement de cette allocation pose des problèmes et peut mettre en péril la poursuite de l'activité créée.

Enfin, un nouvel alinéa 9 est consacré à la question de la rémunération en lien avec les activités d'insertion professionnelle.

Article 42D (Accompagnement social suite à une prise d'emploi)

Il s'agit d'une nouvelle prestation. Elle permettra à l'Hospice général d'accompagner et de coacher les bénéficiaires qui auront trouvé un emploi et de fournir aussi un soutien à l'employeur. Le but est d'augmenter les chances d'une l'insertion professionnelle durable.

Article 42F al. 2

L'art. 42B étant supprimé en sa version actuelle, il faut adapter le renvoi contenu dans la présente disposition. Il vise le stage d'évaluation à l'emploi.

Art. 42G (Collaboration et communication des données avec l'OFPC)

Cette disposition a pour but de créer une base légale pour faciliter les échanges, qui se situent dans un cadre clairement défini et délimité, entre l'Hospice général et l'office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue. Elle déroge à l'art. 39 LIPAD, en lien avec son art. 35, en ce que cette loi exige, s'agissant des données personnelles sensibles ou des profils de la personnalité, que le traitement est absolument indispensable à l'accomplissement de la tâche. Si le traitement est nécessaire, il doit intervenir avec le consentement explicite, libre et éclairé de la personne concernée.

Article 49, al. 1

Il convient de rajouter un objectif dans le cadre de l'entraide administrative visé à l'art. 49. En effet, les prestations de l'Hospice général visent à l'accompagnement social, l'insertion sociale et professionnelle des personnes (cf. art. 2 de la loi nouvelle teneur), et ne se limitent pas à l'octroi de prestations d'aide financière. En ce sens, l'entraide administrative doit pouvoir couvrir un champ plus vaste que celui actuellement prévu, en intégrant précisément l'ensemble des missions légales incombant à l'Hospice général. En outre, dans la mesure où la mise en place et le suivi de mesures sociales et professionnelles requièrent très souvent un déploiement d'actions concertées et conjointes par différents acteurs, l'ajout de cette nouvelle lettre d prend tout son sens en permettant de renforcer le principe de l'entraide administrative dans ce cadre.

Article 56 (Evaluation)

La disposition concernant l'évaluation est modifiée, postulant une évaluation régulière de la loi sans préciser les intervalles. Dans une perspective dynamique et prospective, la loi précise, d'une manière non-exhaustive, les différents aspects devant faire l'objet d'une évaluation.

Art. 56A (Projets pilotes)

Une base légale est créée afin de permettre le développement de projets d'innovation sociale dans le but de garantir une évolution régulière et adaptée des modalités de mise en œuvre de la législation sur l'aide sociale.

Références bibliographiques

- Association de lutte contre les injustices sociales (ALCIP). *Propositions de l'ALCIP. Nouvelle LIASI*. Peysson A-M., présidente. Genève, 22 février 2019
- Baer N., et al. (2018). *Beruf-soziale Eingliederung aus Perspektive von IV-Versicherten. Erfolgsfaktoren, Verlauf und Zufriedenheit*. Office fédéral des assurances sociales. Rapport de recherche No. 8/2018. Berne
- Bonoli G., Champion C. (2013). *La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne*. Lausanne, Cahiers de l'IDHEAP No. 281
- Canton de Neuchâtel (2018). *Redéfinition des prestations sociales*. Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil.
- Canton de Neuchâtel (2019). *Rapport concernant la création d'un dispositif cantonal de lutte contre le surendettement et projet de loi*. Avant-projet du Conseil d'Etat mis en consultation.
- Canton de Vaud, Département de la santé et de l'action sociale (2017). *RI – 5 ans et plus. Parcours de vie et liens sociaux des personnes allocataires de longue durée du Revenu d'insertion*. Rapport de recherche et plan d'action. Lausanne
- Confédération suisse, Secrétariat d'Etat à l'Economie SECO, *Examen des avis de droit concernant l'art. 85f LACI, position du SECO*. Communication aux Offices cantonaux du travail et aux caisses de chômage, aux coordinateurs ORP et chef LMMT, Berne, 2017
- Confédération suisse, Secrétariat d'Etat à l'Economie SECO, *Les interfaces de la réinsertion dans le marché du travail du point de vue de l'AC. Importance, défis et solutions*. Etude ECOPLAN, Berne, 2019
- Conférence suisse des institutions d'aide sociale CSIAS (2018), Fédération suisse pour la formation continue (2018). *Alternatives à l'aide sociale pour les plus de 55 ans*. Berne : document de position, février 2018
- Conférence suisse des institutions d'aide sociale CSIAS (2018). *Un emploi grâce à une formation. Offensive en faveur de la formation continue des bénéficiaires de l'aide sociale*. Berne : document de position, janvier 2018
- Conférence suisse des institutions d'aide sociale CSIAS (2018). *Le calcul du forfait pour l'entretien*. Rapport du Bureau BASS. Berne
- Conseil fédéral (2018). *Procédure d'assainissement pour les particuliers*. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.4193 Hêche. Berne : 9 mars 2018
- Delorme V. (2016). *Bénéficiaires de l'aide sociale de longue durée : freins et ressources pour retrouver un emploi*. IDHEAP, Lausanne : mémoire de master
- Dittman J., Heinzmann S., Knöpfel L. (2016). *Mit Innovation gegen Armut. Sozial innovative Projekte im Kontext der Armutprävention und Armutsbekämpfung in Kantonen, Städten und Gemeinden*. Nationales Programm gegen Armut. Bern : Bundesamt für Sozialversicherungen Nr. 17/16
- Favre E. (2017). *Une comparaison du fonctionnement de l'aide sociale dans six cantons romands*. Yverdon : ARTIAS
- Flamand-Lew E., Ostrowski G., *Evaluation du programme cantonal de lutte contre le surendettement*. Rapport évaluanda, Genève, mars 2019.
- Gachoud A. (2018). *La réinsertion professionnelle des chômeurs seniors : analyse des signaux par des employeurs pour atténuer les images négatives associées à l'âge*. Mémoire de master, IDHEAP, Université de Lausanne
- Gani S., Eglin M-H. (2019). *L'insertion par de bonnes compétences de base*. Revue Reiso.org : 17 janvier 2019

Greppi S., et al. (2017). *Evaluation du dispositif Formazioni brevi*. Office fédéral des assurances sociales. Rapport de recherche No. 10/2017. Berne

Guggenbühl T., Abrassart A., Dubach P. (2017). *Evaluation de la loi sur les prestations complémentaires cantonale (LPCC) : art. 36B et suivants relatifs aux prestations complémentaires familiales*. Rapport final. Berne : Büro BASS.

Heeb J-L., Rey-Baeriswyl M-C. (2017). *Evaluation du Pôle Insertion+*. Fribourg : Haute école de travail social

Horat S. (2019). *Vers une transformation du dispositif de collaboration interinstitutionnelle genevois*. Genève : Haute école de gestion.

Hospice général, *Rapports annuels (2016, 2017), Eléments statistiques et indicateurs, Notes et documents de travail interne*, et site internet. Genève

Hospice général, *Stratégie 2016-2020. Inventer l'Hospice général de demain*. Genève

Hutmacher-Perret C. (2017). *L'aide sociale a besoin de nouveaux concepts destinés aux bénéficiaires 50plus*. Berne, Revue Zeso, No. 3/2017

Kaufmann A., Zellweger E. (2016). *Dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI. Evaluation des effets de la loi*. Rapport evaluanda, Genève, avril 2016

Loi sur l'intégration et l'aide sociale individuelle LIASI du 22 mars 2007 et Règlement d'exécution. République et canton de Genève

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

Mabillard J., Zellweger E. (2014). *Dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI. Evaluation intermédiaire de la mise en œuvre du dispositif*. Rapport evaluanda, Genève, mars 2014.

Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (2018). *L'aide sociale, entre contre-prestation et insertion professionnelle. Une étude sur les activités de réinsertion (AdR) à Genève*. Genève : OASI.

Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion. *Rapports d'observation 2014, 2015, 2016 et Rapports d'activité 2016, 2017*. Genève : OASI.

Office fédéral des assurances sociales (2018). *Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Evaluation des Programms*. Bern : Forschungsbericht Nr. 4/18

Office fédéral des assurances sociales, *Programme national contre la pauvreté : bilan*. Berne : Revue Sécurité sociale, No. 4/2018

Pärli K. (2013). *Datenschutz und Datenaustausch in der IIZ*. Gutachten : mars 2013, Bern

Pärli k., Fuchs G., Meier A., Studer M. (2019). *Travailler sous les conditions de l'aide sociale*. Fonds national de la recherche scientifique : Universität Basel et Hochschule Luzern

Collectif REGARD (2019), *Evaluation périodique indépendante (EPI) des droits fondamentaux à Genève*

République et canton de Genève (2015). *Evaluation de la politique publique de réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit*. Cour des comptes. Rapport No. 87, avril 2015

République et canton de Genève (2019). *Audit de légalité et de gestion. Service de protection des adultes SPAd*. Cour des comptes. Rapport No. 145, janvier 2019

République et canton de Genève, Direction générale de l'action sociale (2015). *Rapport sur la pauvreté dans le canton de Genève*

République et canton de Genève (2017). *Dispositif de collaboration interinstitutionnelle genevois « cii'm »*. Bilan 2016

Réseau d'information de Genève sur les activités relatives aux droits et libertés REGARD, *Evaluation périodique indépendante (EPI) des droits fondamentaux à Genève* : mars 2019

Rey J-C. (2017). *Le projet pilote d'insertion active ISA. Evaluation des effets sur les participants*. Haute école de travail social, HES-SO Valais. Sierre

Schmidlin S., Kobelt E., Caviezel U. (2018). *Reduktion de Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe*. Nationales Programm gegen Armut. Bern : Bundesamt für Sozialversicherungen Nr. 7/18

Stern S., von Dach A., Schwab Cammarano et al. (2018). *Nationales Programm gegen Armut : Ergebnisse aus den geförderten Projekten im Handlungsfeld Bildungschancen. Synthesebericht*. Bern : Bundesamt für Sozialversicherungen

Université de Genève, Centre d'analyse territoriale des inégalités CATI (2011). *Les inégalités territoriales dans le canton de Genève. Politique de cohésion en milieu urbain*. Rapport 2011

Université de Genève, Centre d'analyse territoriale des inégalités CATI (2014). *Analyse des inégalités dans le canton de Genève dans le cadre de la politique de cohésion en milieu urbain*. Rapport 2014

Références internet

Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale : www.artias.ch

Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion OASI : www.cgas.ch

Etat du Valais - Office cantonal AI, Collaboration interinstitutionnelle : <https://www.vs.ch/fr/web/sict/cii>

Office fédéral des assurances sociales : Plateforme nationale contre la pauvreté. Site internet : www.contre-la-pauvrete.ch

Office fédéral des assurances sociales : Programme de recherche sur l'assurance-invalidité. Site internet : <https://www.bsv.admin.ch/bsv>.