

Date de dépôt : 19 janvier 2012

Rapport du Conseil d'Etat

au Grand Conseil sur la motion de M^{mes} et MM. Anne Emery-Torracinta, Christian Bavarel, Philippe Schaller, Marie Salima Moyard, Mathilde Captyn, Alain Charbonnier, Christian Dandrès, François Lefort, Brigitte Schneider-Bidaux, Lydia Schneider Hausser, Fabiano Forte, Michel Forni, Anne Marie von Arx-Vernon et Olivier Norer : Il faut connaître l'ampleur et l'évolution de la pauvreté pour la combattre !

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 10 juin 2011, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une motion qui a la teneur suivante :

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

- l'augmentation de la pauvreté, aussi bien en Suisse que dans notre canton;*
- le nombre de travailleurs pauvres (« working poors ») à Genève, ce qui a amené le Conseil d'Etat à déposer le projet de loi 10600 sur les prestations complémentaires familiales;*
- la conjoncture économique qui provoque une augmentation tant du chômage que du nombre de personnes devant recourir à l'aide sociale;*
- la difficulté à réinsérer nombre de demandeurs d'emploi sur le marché du travail ordinaire, notamment les bénéficiaires des emplois de solidarité rémunérés faiblement;*
- l'accroissement de l'endettement à Genève;*
- le fait que l'ampleur de la pauvreté, ses causes et ses conséquences ne sont que superficiellement répertoriées et analysées;*
- les raisons diverses qui peuvent conduire à la pauvreté;*

- *la complexité du phénomène de la pauvreté qui la fait apparaître comme une question transversale de l'action publique;*
- *la nécessité de bien connaître tant l'ampleur de la pauvreté que son évolution pour mieux la combattre;*
- *le fait que 2010 ait été décrétée « Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale »;*
- *la journée nationale d'action de Caritas contre la pauvreté le 24 avril 2010,*

invite le Conseil d'Etat

- *à présenter un rapport tous les 2 ans, décrivant l'ampleur et l'évolution de la pauvreté à Genève de manière à permettre une évaluation et un suivi des politiques mises en œuvre dans ce domaine;*
- *à mesurer l'évolution de l'endettement ainsi qu'à analyser les facteurs clés qui provoquent cette problématique à Genève;*
- *à évaluer l'impact de la pauvreté sur la qualité de la santé (incidence des maladies chroniques, augmentation des facteurs de risque, vulnérabilité accrue...) et sur l'espérance de vie notamment en développant les activités du « bus santé » par l'ajout d'un volet social, dans le questionnaire, par l'étude d'un échantillon représentatif de la population adulte du canton de Genève.*

RÉPONSE DU CONSEIL D'ÉTAT

Constatant une augmentation de la pauvreté dans notre canton et arguant du fait que cette problématique complexe « *apparaît comme une question transversale de l'action publique* », la motion 1950 demande à ce que l'Etat se donne les moyens de mieux la connaître, tant dans son ampleur que dans son évolution, afin de pouvoir réellement la combattre.

Au préalable, s'agissant des considérants de la motion, le Conseil d'Etat rappelle que la loi 10600 a été votée par le Grand Conseil en février 2011 et apportera dès l'an prochain une réponse concrète et efficace à la problématique douloureuse des familles de travailleurs pauvres, qui est au cœur des préoccupations des auteurs de la motion. De même, s'agissant des emplois de solidarité, les dispositions réglementaires garantissent à leurs bénéficiaires des revenus supérieurs à ceux de l'aide sociale, tenant compte des charges de famille. Cet élément est en vigueur depuis le 1^{er} février 2008 et a permis à des centaines de chômeurs en fin de droit de sortir de la pauvreté et d'éviter le recours à l'aide sociale. Le Conseil d'Etat se réjouit de l'étroite collaboration, dans ce domaine, avec les acteurs de l'économie sociale et solidaire, qui seront appelés à jouer un rôle croissant en la matière. En effet, l'approbation par le peuple, le 27 novembre 2011, de la loi 10599, ouvrira l'accès à l'emploi de solidarité à un nombre plus important de bénéficiaires potentiels. Il en va de même pour le projet de loi 10821, actuellement débattu au sein du Grand Conseil, qui propose de supprimer le délai de forclusion pour l'éligibilité à cette prestation.

Pour le demeurant, nous rappelons ici pour chacune des invites l'ensemble des informations disponibles sur lesquelles le Conseil d'Etat s'appuie dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de lutte contre la pauvreté. Nous signalerons aussi les innovations du dispositif allant dans le sens de la motion, en particulier dans le domaine de la lutte contre le surendettement et dans la protection de la santé des personnes précarisées.

Une mesure de l'ampleur et de l'évolution de la pauvreté

Comme première invite, la motion demande à ce que le Conseil d'Etat présente un rapport tous les deux ans, décrivant l'ampleur et l'évolution de la pauvreté à Genève de manière à permettre une évaluation et un suivi des politiques mises en œuvre dans ce domaine.

L'Etat a déjà tous les outils nécessaires pour prendre la mesure de ce phénomène de pauvreté et adapter ses politiques publiques en conséquence :

- depuis 2008, l'office fédéral de la statistique (OFS) produit, pour l'ensemble des cantons suisses, des données annuelles sur l'aide sociale et les prestations sous conditions de ressources. Cette statistique constitue un instrument important pour la gestion des politiques sociales cantonales. En effet, elle permet d'identifier les groupes de personnes les plus vulnérables, de connaître le contexte socio-démographique et la situation familiale des bénéficiaires. L'évolution des problèmes sociaux et des prestations octroyées peut donc être observée sur une base solide et objective;
- au niveau de l'aide sociale, le mandat de prestations attribué à l'Hospice général (HG) dès 2008 fournit chaque année toute une série d'indicateurs de mesure qui sont bien évidemment utiles pour suivre les objectifs fixés à cette institution, mais également pour anticiper les ajustements qui s'avèrent nécessaires pour mieux faire face aux problèmes rencontrés par certaines catégories de la population;
- enfin, le canton s'est doté d'un tableau de bord pour l'aide à la décision des politiques publiques dans ce domaine grâce au mandat donné au centre d'analyse territoriale des inégalités (CATI-GE). Rattaché à l'université de Genève, ce centre (qui a été audité dans le cadre des travaux de la commission des affaires sociales sur cette motion) est chargé de développer les outils d'analyse et d'évaluation nécessaires à la définition et à la conduite de la politique de cohésion sociale en milieu urbain. Le mandat du CATI-GE est de mesurer les inégalités dans plusieurs domaines (par la récolte et l'harmonisation de statistiques qui existent déjà sur la question) et d'établir les liens de causalité entre eux, de suivre l'évolution de ces inégalités et, enfin, d'identifier les poches de précarité afin que puissent se dégager des priorités et une meilleure coordination des politiques publiques cantonales et communales. Notons qu'un premier rapport vient de paraître. Ce premier état des lieux s'affinera peu à peu avec la récolte de données complémentaires. Par ailleurs, la démarche du CATI-GE s'inscrit dans le PL 10823 (cohésion sociale en milieu urbain), adopté par le Conseil d'Etat le 20 avril 2011. Ce PL, qui vise à réduire la montée des inégalités dans certains quartiers du canton, a fait l'objet d'un examen par la commission des affaires sociales du Grand Conseil. Il s'agit d'une priorité du Conseil d'Etat inscrite dans le discours de Saint-Pierre et dans le programme de législature.

Il faut par ailleurs souligner que si le canton a une responsabilité dans la lutte contre la pauvreté, il appartient à la Confédération de faire en sorte que le système de protection sociale soit toujours adapté aux besoins des citoyens face aux aléas de la vie sociale et économique. Dans le cadre de sa stratégie

de lutte contre la pauvreté publiée en mars 2011, la Confédération a mis en place un monitoring permanent de la pauvreté dont les premiers résultats provisoires seront discutés avec tous les partenaires concernés.

Une meilleure connaissance de la problématique de l'endettement

La deuxième invite demande à ce que le Conseil d'Etat se dote de moyens pour mesurer l'évolution de l'endettement et analyser les facteurs clés qui provoquent cette problématique à Genève.

Ici aussi, le Conseil d'Etat y a déjà fait face en adoptant un plan d'action innovant. En effet, sur la base d'un rapport présentant un état des lieux de la situation du surendettement à Genève, il a lancé, dès le 1^{er} septembre 2011, le programme cantonal de lutte contre le surendettement (PCLS).

Conçu comme un système évolutif, ce programme démarre par une phase pilote de trois ans (2011-2014) axée sur un dispositif de détection/intervention précoce. En effet, l'objectif est de rompre la spirale de l'endettement en agissant le plus en amont possible, de manière à ce qu'un désendettement complet soit encore réalisable. Depuis le mois de septembre 2011, les personnes potentiellement surendettées sont détectées par le biais de trois portes d'entrée : l'administration fiscale cantonale (DF), l'office des poursuites (DF) et les Services industriels de Genève (DSPE). Ces personnes reçoivent un bon avec lequel ils peuvent bénéficier d'un accompagnement individuel gratuit auprès de Caritas ou du Centre social protestant (désendettement ou aide à la gestion de budget). Ce programme peut être étendu à d'autres partenaires actifs dans le domaine.

Cette phase pilote permettra de mieux cerner les besoins effectifs de la population concernée et de mettre progressivement en place de nouvelles mesures (notamment collectives, avec, le cas échéant, des actions de prévention/information auprès des élèves/enseignants de l'enseignement obligatoire, des nouvelles familles, des chômeurs, etc.) pour combler et enrichir l'offre déjà existante.

Parallèlement, et pour assurer la coordination du programme, a été créée fin 2011 une plateforme cantonale rassemblant les acteurs publics et privés de la lutte contre le surendettement. L'objectif est de piloter et de soutenir la mise en place de nouvelles mesures en assurant l'échange d'informations, la cohérence et la visibilité de l'ensemble du dispositif.

Signalons aussi que les Chambres fédérales auront prochainement à débattre d'une initiative parlementaire (I.Pa. 10.518) déposée par un conseiller national genevois qui propose d'accorder plus de moyens à la prévention et à la lutte contre le surendettement des jeunes en prélevant des

ressources sur le chiffre d'affaires des sociétés de crédit à la consommation. Cette initiative parlementaire a reçu le soutien de la commission de l'économie et des redevances du National et des Etats.

L'impact de la pauvreté sur la santé

La troisième invite demande à ce que le Conseil d'Etat puisse évaluer l'impact de la pauvreté sur la qualité de la santé (incidence des maladies chroniques, augmentation des facteurs de risque, vulnérabilité accrue, etc.) et sur l'espérance de vie, notamment en développant les activités du «bus santé» par l'ajout d'un volet social dans leur questionnaire.

Le «bus santé», qui dépend de l'unité d'épidémiologie populationnelle (UEP) des hôpitaux universitaires de Genève (HUG), est effectivement un observatoire de la santé de la population genevoise : depuis 1993, il examine les modes de vie et leur évolution à travers un échantillon représentatif de la population. Chaque année, environ 500 hommes et 500 femmes, âgées de 35 à 74 ans, sont sélectionnés aléatoirement pour participer aux enquêtes. Les informations récoltées permettent de situer l'état de santé de la population genevoise, de connaître les risques de maladies et de mettre en place des stratégies appropriées de prévention puis de les évaluer.

Les mesures d'incidence des maladies chroniques nécessiteraient le suivi d'une cohorte (création d'une cohorte de Genevois aux ressources financières limitées avec suivi du nombre d'évènements de santé sur plusieurs années). Quant à l'étude de l'impact sur l'espérance de vie, elle demanderait d'étudier systématiquement toutes les données de mortalité du canton de Genève.

Les questionnaires utilisés actuellement par le bus santé ne répondent pas aux questions permettant d'établir un lien entre la pauvreté et l'état de santé. Par ailleurs, la tranche d'âge sur laquelle le bus santé s'est concentré est déterminée par la recherche des facteurs de risques cardiovasculaires. Si l'on veut mesurer l'impact de la pauvreté sur la santé des genevois, cette tranche d'âge est inappropriée. Les tranches d'âges étudiées devraient être de 20 à 85 ans.

Signalons également que Genève dispose d'une autre structure qui contribue à œuvrer contre les conséquences néfastes des inégalités sociales sur la santé. Il s'agit de la Consultation mobile de soins communautaires (Camsco, ex-Umsco) qui, avec son équipe infirmière médico-sociale et psychologique, permet aux populations en marge d'avoir accès aux soins.

Relevons à ce propos, que dès le 1^{er} janvier 2012 entrera en vigueur la modification de l'article 64a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) qui mettra fin au régime de suspension des prestations en cas de

non-paiement des primes. L'accès aux soins sera dès lors rétabli pour l'ensemble de la population.

Par ailleurs, la direction générale de la santé, au-delà de son action de promotion de la santé et de prévention des maladies (dont les priorités sont établies selon le plan cantonal de prévention) participe activement au déploiement de la politique transversale de la ville du Conseil d'Etat. Le sens de cette participation est précisément de détecter d'éventuels nouveaux besoins non couverts par la politique sanitaire cantonale.

Enfin, pour les motionnaires, *« si l'on veut vraiment prendre en compte le fait que la pauvreté peut rendre malade, il est nécessaire de mettre davantage l'accent sur l'amélioration des conditions socio-économiques. »* Il est, à ce propos, opportun de rappeler qu'à Genève l'aide sociale, mais également toutes les prestations sociales sous conditions de ressources, les prestations cantonales de chômage ainsi que les futures prestations complémentaires familiales représentent un dispositif dense à même de préserver au mieux les conditions socio-économiques des citoyens.

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

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :
Anja WYDEN GUELPA

Le président :
Pierre-François UNGER