SECTEUR COMMUNAUTAIRE

PERSPECTIVES 2016
Suite au Rapport de l'IDHEAP

Genève,
ville sociale et solidaire

www.ville-geneve.ch

VILLE DE GENÈVE

UN NOUVEL ÉLAN POUR LA SOLIDARITÉ DE PROXIMITÉ

LE MOMENT EST VENU DE REDÉFINIR LES PRIORITÉS ET LES MISSIONS ASSIGNÉES AUX ÉQUIPES DE TERRAIN DU SERVICE SOCIAL, POUR MIEUX RÉPONDRE AUX BESOINS DE LA POPULATION.

Genève est une ville prospère et dynamique qui a connu un développement conséquent de ses activités au cours des quinze dernières années, au point de se trouver aujourd'hui au cœur d'une agglomération de 950 000 habitant-e-s.

Revers de la médaille, les écarts de richesse tendent à se creuser, des familles sont confrontées à des difficultés économiques liées à un chômage grandissant, des aînés souffrent d'isolement et d'importants flux migratoires mettent à mal la cohésion sociale.

Ces évolutions questionnent la politique municipale. Le « vivre ensemble » est soumis à rude épreuve. Pour répondre à ces problématiques et aux besoins avérés de la population, en particulier des plus faibles et des plus démuni-e-s, je souhaite donner un nouvel élan à l'action sociale municipale.

Cette réorientation se situe dans un contexte où l'articulation des dispositifs sociaux cantonaux, municipaux et associatifs est en discussion. Elle s'appuie aussi sur les conclusions du Rapport établi par l'Institut de hautes études en administration publique de l'Université de Lausanne (IDHEAP) sur le secteur communautaire du Service social.

Sur mandat du Conseil administratif, l'IDHEAP a réalisé en 2015 une évaluation du secteur communautaire.

Les chercheurs soulignent les forces, mais aussi des points à améliorer dans le dispositif des Unités d'action communautaire (UAC) déployées dans les quartiers.

Le Rapport confirme que 80% des partenaires du secteur communautaire jugent son intervention porteuse d'une plus-value. De plus, 84% des acteurs municipaux, cantonaux et associatifs considèrent l'ancrage des UAC sur le terrain comme complémentaire à leur action. En revanche, le Rapport relève que le mode d'intervention peut être parfois contesté. Il souligne un manque de pilotage, des lourdeurs de fonctionnement ainsi qu'un déficit de coordination avec les autres acteurs.

L'IDHEAP préconise de définir de nouvelles priorités pour « une politique sociale de proximité. »

Je rejoins pour l'essentiel ces conclusions. Je suis convaincue que le moment est venu de redéfinir les priorités et les missions assignées aux équipes de terrain du Service social pour mieux répondre aux besoins de la population. Les enjeux sociaux auxquels notre ville est confrontée ne peuvent plus, en effet, être traités de façon ponctuelle ou séquencée. Ils appellent la mise en place d'une politique publique cohérente.

Selon moi, notre intervention doit s'orienter en fonction de trois axes prioritaires : la lutte contre l'isolement des personnes âgées, la prévention de la précarité et l'inclusion sociale. Le Conseil administratif doit se prononcer sur mes options au printemps 2016.

J'ai demandé au Service social de revoir l'organisation du secteur communautaire pour répondre à ces défis. En tout état de cause, nous devons faire preuve de pragmatisme, d'imagination et d'agilité. Avec les moyens limités qui sont les nôtres, nous focaliserons notre intervention sur les situations où des besoins avérés ne sont pas couverts par les dispositifs cantonaux ou associatifs existants.

Cette évolution répond aux attentes d'une majorité de la classe politique, soucieuse de la prospérité de la Cité et de la nécessité de prendre en compte les aîné-e-s, les familles et les plus démuni-e-s de notre communauté. La solidarité de proximité est une obligation morale, mais également une garantie de la prospérité de notre ville. En ce sens, elle profite, de fait, à l'ensemble de la population genevoise.

Esther Alder,
Maire

RAPPEL : L'ACTION COMMUNAUTAIRE EN BREF

Au tournant des années 2000, la Ville de Genève a développé un secteur communautaire au sein du Service social. L'objectif de ce nouveau dispositif était d'amener les habitant-e-s à agir pour améliorer la vie quotidienne, prévenir l'isolement et favoriser l'intégration dans la cité.

Cette orientation était largement partagée à l'époque : la Loi sur les Centres d'action sociale et de santé (LCASS) adoptée en 2002 confiait au Canton la responsabilité de l'action sociale individuelle, les communes se voyant chargées de l'action collective et communautaire.

Depuis quinze ans, le secteur communautaire a conduit de nombreux projets et actions.

Aujourd'hui, ce secteur est organisé en **4 Unités d'action communautaire** (UAC), en quatre Points info-services et comprend des Espaces quartier aîné-e-s. Sur la rive droite, les deux Espaces de quartier du Lyon 99 et de Sécheron complètent ces équipements. Ce dispositif est mis en œuvre par 38 personnes, soit 28,9 équivalents temps plein.

Les **Points info-services** ont été mis en place pour soutenir les habitant-e-s dans leurs démarches administratives, les orienter vers les bons interlocuteurs et faciliter la recherche d'informations sur la vie de leur quartier. Durant les six premiers mois de 2015, pas moins de 6300 demandes ont convergé vers les arcades des Points info.

Les **Espaces quartier aînés** sont gérés par les UAC et mis à disposition des clubs d'aînés (1500 membres) et d'associations pour offrir des activités aux personnes âgées, dans les quartiers, en complément aux programmes de Cité Seniors.

Les **Espaces de quartier** regroupent, dans un même bâtiment, des équipements publics et des salles mises à disposition des habitant-e-s qui ont ainsi l'opportunité de se rencontrer dans un lieu convivial et ouvert à toutes les cultures et à toutes les générations.

Parmi les projets soutenus aujourd'hui par le secteur communautaire, on relèvera notamment les actions suivantes :

- **LISA :** Le Service social a créé dans le quartier des Eaux-Vives un réseau d'habitant-e-s solidaires. Ce réseau regroupe des personnes prêtes à donner un peu de leur temps pour aller à la rencontre des aîné-e-s isolé-e-s de leur quartier ;
- **Autour d'une table :** Afin de lutter contre cet isolement des aîné-e-s, le Service social, en collaboration avec l'institution genevoise de maintien à domicile, invite les aîné-e-s à manger, une fois par semaine, dans un restaurant de leur quartier ;
- **Plan canicule :** En collaboration avec l'institution genevoise de maintien à domicile et la Police municipale, le Service Social s'assure du bien-être des personnes âgées en période caniculaire ;
- **Troc social :** Le Service social organise un service d'échanges gratuits entre les habitant-e-s et les partenaires du quartier. Ces services, comme par exemple le soutien à une association de quartier ou l'accompagnement d'une personne âgée pour ses sorties, sont assumées bénévolement par les personnes du quartier ;
- **Contrats de quartier et Paroles de quartier :** Le Service social porte ces deux démarches participatives afin de recenser les besoins des habitant-e-s des différents quartiers de la Ville.

UN CADRE JURIDIQUE EN ÉVOLUTION

La commune est la collectivité publique la plus proche du citoyen. Prenant appui sur cet ancrage local, la Ville de Genève a donc développé une action sociale communautaire en application du droit cantonal. Si cette politique est amenée à évoluer, c'est pour tenir compte des avancées récentes des discussions sur la répartition des tâches entre le Canton et les communes.

La Constitution genevoise du 14 octobre 2012 précise les responsabilités en matière de cohésion sociale :

> La République et Canton de Genève garantit les droits fondamentaux et s'engage en faveur de la prospérité commune, de la cohésion et de la paix sociale, de la sécurité et de la préservation des ressources naturelles (art.8).

La cohésion sociale s'appuie sur des échanges et des liens entre tous-te-s les habitant-e-s, ainsi que sur le travail de réseau des acteurs publics et des partenaires associatifs. Les publics visés par cette tâche qui incombe au Canton et aux communes sont multiples et précisés : les familles, les jeunes, les aîné-e-s, les personnes handicapées, les étrangères et étrangers, les associations et l'ensemble des acteurs du bénévolat (art.205-211). Les actions préconisées et les engagements pris par la Constitution sont différenciés en fonction de chacun de ces publics-cibles.

La Constitution assigne aux autorités la mission de répartir les tâches entre le Canton et les communes selon les principes de proximité, de subsidiarité, de transparence et d'efficacité (art.133 al.1). Ces principes généraux ont été repris et définis par la loi-cadre sur la répartition des tâches entre les communes et le Canton (LRT, A 2 04), adoptée le 24 septembre 2015 par le Grand Conseil.

Le processus concerne notamment les politiques œuvrant à la cohésion sociale.

Le Conseil d'Etat a également précisé devant l'Association des communes genevoises sa vision du rôle des communes en la matière : l'action sociale communautaire en faveur des familles, des mineurs et des retraité-e-s devrait être selon lui une tâche exclusive dévolue aux communes, qui pourraient collaborer entre elles pour sa mise en œuvre.

En ce qui concerne les personnes âgées, l'article 4 du projet de loi sur la répartition des tâches entre les communes et le Canton (premier train) prévoit spécifiquement :

1 La politique en faveur des personnes âgées est une tâche conjointe du Canton et des communes.

2 Les communes sont exclusivement compétentes pour les tâches de proximité, à savoir notamment :

a) favoriser la participation des personnes âgées dans tous les domaines de la vie sociale ;

b) lutter contre leur isolement ;

c) les soutenir dans toutes les tâches de la vie quotidienne (...) ;

d) les informer ainsi que leur entourage sur les prestations existantes.

En Ville de Genève, c'est le Service social qui met en œuvre ces actions de proximité afin de répondre aux besoins des habitant-e-s les plus âgé-e-s.

Si la commune venait à interrompre ou à réduire fortement son investissement dans le secteur social, elle ne serait plus en mesure de remplir ses missions et obligations constitutionnelles.

LES ENJEUX ACTUELS

L'agglomération genevoise a connu un développement sans précédent au cours des quinze dernières années. L'évolution du contexte doit conduire les autorités communales à repenser les dispositifs pour tenir compte des besoins de la population.

LES DISPOSITIFS DE PROXIMITÉ SONT, AUJOURD'HUI PLUS QUE JAMAIS, DÉCISIFS POUR ASSURER UN MAINTIEN DE L'ÉQUILIBRE SOCIAL.

Le dynamisme de notre économie se reflète dans la création massive d'emplois – dont le nombre s'est accru de 22% en douze ans – et dans l'amplification des mouvements migratoires répondant aux besoins de notre économie. Chaque année, plus de 19'000 nouvelles et nouveaux habitant-e-s s'installent sur le territoire de la Ville.

Dans le même temps, l'agglomération s'est largement développée, urbanisée, au point qu'un nombre conséquent d'habitant-e-s quittent la ville pour s'installer en périphérie. Si l'on ajoute à cela le nombre important de personnes qui quittent la région, ce sont là encore près de 18'000 à 19'000 habitant-e-s que perd chaque année notre commune.

Ce brassage de population – assez exceptionnel – implique pour la Ville d'accueillir ces nouvelles et nouveaux habitant-e-s, de reconnaître la diversité culturelle comme un atout et de veiller à ce que les relations sociales se développent harmonieusement dans les quartiers.

Sur le plan social, force est de constater qu'une fraction de la population reste à l'écart de cette prospérité.

Genève est une des villes les plus chères du monde, où il est difficile de vivre avec des revenus modestes.

Qui plus est, la mutation de notre économie – vers des métiers à niveaux de qualification élevés – n'a pas permis de résorber le chômage, bien au contraire. Depuis quinze ans, le nombre de personnes sans emploi a augmenté de 24%. La précarité s'est accrue, comme en témoigne l'explosion du nombre de dossiers à l'aide sociale sur la même période (+ 109 %). Il faut également compter avec un nombre croissant de ménages disposant de bas salaires.

Au final, notre Canton compte une proportion élevée de familles vivant en dessous du seuil de pauvreté.

A cela s'ajoutent les conséquences du vieillissement de la population.

Grâce à l'allongement de la durée de la vie, la ville de Genève compte un nombre croissant d'aîné-e-s, souvent en bonne santé et disposant, le plus souvent, de ressources suffisantes. Mais le risque d'isolement est bien réel pour eux, dans un monde marqué par l'éclatement des familles et l'effritement des solidarités de voisinage.

Dans ce contexte, la question de la fracture sociale devient un enjeu de société auquel les pouvoirs publics doivent accorder toute leur attention.

Les dispositifs de proximité sont, aujourd'hui plus que jamais, décisifs pour assurer un maintien de l'équilibre social.

Comme le rappelle le Préambule de la Constitution fédérale de 1999, « La force de la Communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres. »

RECOMMANDATIONS DE L'IDHEAP ET PERSPECTIVES

L'IDHEAP RECOMMANDE DE DÉFINIR UNE POLITIQUE SOCIALE DE PROXIMITÉ

Sur mandat du Conseil administratif, le secteur communautaire du Service social a fait l'objet d'une évaluation. L'IDHEAP a conduit cette analyse et émis plusieurs recommandations.

Le Rapport souligne d'abord **la pertinence des missions** confiées au secteur communautaire : ainsi, près de 80% des partenaires saluent la plus-value des actions menées par les UAC, et un nombre encore plus élevé estime leurs missions pertinentes.

CONCLUSIONS DE L'IDHEAP

Le Rapport met ensuite en évidence plusieurs failles dans le fonctionnement des UAC.

Le **mode d'intervention** est parfois contesté (faire faire par des habitant-e-s ou groupes d'habitant-e-s, plutôt que faire soi-même).

Pour améliorer le dispositif, le Rapport recommande, en ce qui concerne le **rôle** des UAC, de contextualiser les missions, de poser des objectifs clairs, de cibler des publics bénéficiaires et de concevoir des mesures d'intervention en coordination avec les acteurs intervenant sur les mêmes thématiques.

Au niveau du **fonctionnement** des UAC, le Rapport préconise de mieux définir les rôles et les missions des collaboratrices et collaborateurs, de simplifier et d'alléger le fonctionnement des équipes. Il recommande de renforcer le rôle de porteurs de projets des UAC afin de mettre en œuvre une « politique sociale de proximité » qui prenne en compte la diversité des quartiers.

Il est aussi proposé de responsabiliser les équipes de terrain qui doivent être mieux encadrées sur le plan méthodologique.

Le Rapport invite aussi à renforcer la **coordination** entre le secteur communautaire et l'ensemble de ses partenaires. Un manque de concertation peut conduire à une multiplication d'activités dans certains quartiers alors que dans d'autres lieux les besoins ne sont pas couverts.

Les auteurs du Rapport relèvent et regrettent une lacune dans l'**évaluation des projets** ; les objectifs visés gagneraient à être précisés en amont, des indicateurs devraient être mis en place pour mesurer l'impact des actions menées et une vérification finale du degré d'atteinte des objectifs devrait être faite.

Le Rapport suggère d'améliorer la **communication**, tant au plan interne qu'externe, pour mieux informer les habitant-e-s des actions menées et pour mieux rendre compte aux autorités de l'exécution de leur mission.

Enfin, pour améliorer le **pilotage** du dispositif, l'IDHEAP préconise que des priorités soient posées parmi les missions retenues et qu'une réflexion stratégique oriente la mise en œuvre de ces missions.

PERSPECTIVES

Sur la base de ces constats et recommandations, le Conseil administratif se prononcera sur les propositions d'Esther Alder.

Pour l'essentiel, la Maire rejoint les recommandations de l'IDHEAP. Les experts préconisent en effet la mise en place d'une "politique sociale de proximité", déclinée autour de trois axes prioritaires qui concernent des publics bien identifiés et répondent à leurs besoins avérés. Il s'agit des personnes âgées, en particulier celles qui souffrent d'isolement et de solitude, des familles, notamment celles qui vivent dans des situations économiques difficiles, et des nouveaux habitant-e-s pour lesquels une attention accrue est necessaire si l'on veut s'assurer de leur bonne intégration.

LES QUESTIONS LIÉES AU VIEILLISSEMENT, À LA PRÉCARITÉ ET À L'INCLUSION SOCIALE RESSORTENT COMME DES AXES PRIORITAIRES.

Le contexte qui prévalait il y a quinze ans a changé. Les enjeux qui caractérisent notre ville aujourd'hui impliquent de redéfinir un cadre et des priorités d'actions, de même que d'imaginer des modalités d'interventions nouvelles.

Une «**politique sociale de proximité**» couvre de nombreux champs et s'adresse à des publics variés: les familles, les jeunes, les personnes âgées, en particulier. Elle concerne de nombreux services publics et divers partenaires associatifs.

L'enjeu d'une telle politique est en premier lieu de **garantir le bien-être de la population**, en évitant de trop grandes disparités et en prévenant les fractures sociales. De plus, cette politique permet de **répondre aux défis** engendrés par l'évolution de la société et de mettre en cohérence l'ensemble des dispositifs sociaux, publics, privés et associatifs, déployés dans les quartiers.

Le Conseil administratif a validé en juin 2015 une politique de la vieillesse qui propose une approche globale pour la solidarité intergénérationnelle. Dans cette optique, trois idées fortes doivent être travaillées. Il s'agira **d'identifer les personnes âgées à risque d'isolement** et de lutter contre le sentiment d'abandon qui touche nombre d'entre elles. Pour ce faire, le Service social favorisera la participation des aîné-e-s à la vie de la collectivité et apportera son soutien aux groupes de proches aidants.

Les **familles** seront également au centre de l'attention afin, là aussi, de **repérer celles dont les situations de précarité** pourraient prétériter l'avenir de leurs enfants. Dans ce domaine, le Service social mettra en œuvre la volonté, maintes fois réaffirmée par la Ville, de **favoriser l'accès à ses prestations à tous les bénéficiaires potentiels**. En bout de chaîne, il importe que les personnes dans le dénuement soient prises en charge.

En matière d'inclusion sociale, et sur la base de la politique de la diversité prônée par la Ville, des actions seront organisées pour **accueillir les nouveaux-elles habitant-e-s** et encourager la contribution de toutes et tous à la vie de la communauté.

Le Département de la cohésion sociale et de la solidarité va proposer des objectifs et une feuille de route pour concrétiser ces options qui seront mises en oeuvre par les équipes existantes. Celles-ci réorienteront leurs prestations en regard des objectifs ainsi définis, reverront leurs modalités d'intervention et réorganiseront leurs actions.

Esther Alder a demandé au Service social de revoir son organisation en privilégiant une responsabilisation des collaborateurs de terrain.

Par ailleurs, le Service social sera amené à décloisonner ses interventions afin de mieux les articuler avec celles des autres services. Il renforcera le soutien méthodologique apporté aux équipes en matière de diagnostic, de conduite de projets et d'évaluation de l'impact des actions menées.

La Ville va se déterminer sur ces perspectives pour faire évoluer le secteur et permettre la mise en œuvre d'une "**politique sociale de proximité**", selon la recommendation du Rapport de l'IDHEAP.

Dans l'intervalle, avec les moyens qui sont les siens aujourd'hui, le Service social va focaliser son intervention sur les besoins avérés de groupes de population particulièrement fragiles, en particulier les **aîné-e-s, les familles et les plus démuni-e-s** de la Cité.

Rédaction et coordination
Département de la cohésion sociale et de la solidarité

Renseignements
Service Social
Rue de Dizerens 25
1205 Genève
022 418 47 00

Décembre 2015