

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Statistique de l'aide sociale dans le canton de Genève

*Dossier préparé par Bernard Clerc, chargé de recherche à l'Hospice général de Genève
Mai 2004*

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

L'Hospice général est un organisme de droit public, mandaté par le canton, pour fournir l'aide sociale à l'ensemble de la population du territoire genevois. Les prestations sont fournies de manière décentralisée dans les vingt-deux Centres d'action sociale et de santé (CASS). Depuis 1988, l'Hospice général s'est doté d'une statistique permettant de suivre l'évolution de la demande d'aide sociale selon le nombre de ménages et de personnes aidés mais également du point de vue des difficultés matérielles et médico-sociales des usagers, relevées par les assistants sociaux.

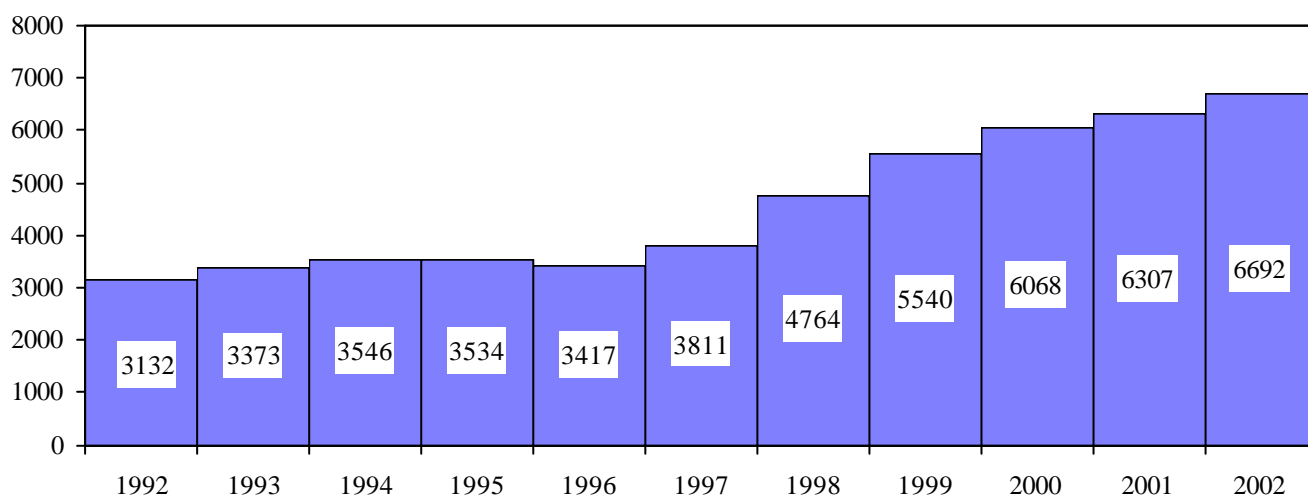
La statistique porte sur l'ensemble des dossiers traités pendant l'année, indépendamment de la durée de prise en charge. Elle concerne les situations d'aide sociale avec prestations financières mais également les prestations d'appui social et administratif sans aide financière. Elle ne prend pas en compte les dossiers des requérants d'asile - population non résidente - ni ceux du Revenu minimum cantonal pour les chômeurs en fin de droit qui ressortissent d'une législation spécifique.

Dans le présent article, nous nous centrons sur les dossiers d'aide sociale avec prestations financières qui constituent les deux tiers des interventions et qui sont révélateurs de la situation socio-économique générale. Nous analyserons l'évolution des dix dernières années portant sur la période 1992 à 2002.

Evolution quantitative

Le graphique 1 présente l'évolution du nombre de dossiers traités (ménages):

Graphique 1: dossiers d'aide sociale 1992 / 2002



L'évolution décrite par le graphique 1 doit être mise en perspective avec deux éléments. Le premier concerne l'évolution de 1988 à 1990, années au cours desquelles le nombre de ménages et de personnes aidées avait diminué: -16% pour les ménages. Le deuxième est relatif à l'apparent tassement de la demande en 1995 et 1996. Celui-ci est le résultat de deux décisions politiques: d'une part le transfert de la prise en charge des dossiers d'avances sur les prestations de l'assurance-invalidité à un autre organisme pendant la période du 1^{er} janvier 1994 au 31 juillet 1997 et, d'autre part, l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995 du Revenu minimum cantonal pour les chômeurs en fin de droit qui ne ressortent plus de la loi sur l'assistance publique. Sans ces deux éléments, la progression du nombre de ménages aidés aurait été constante sur l'ensemble de la période. Le tableau 2 indique l'évolution en % du nombre de dossiers.

Tableau 2: évolution en % par rapport à l'année précédente

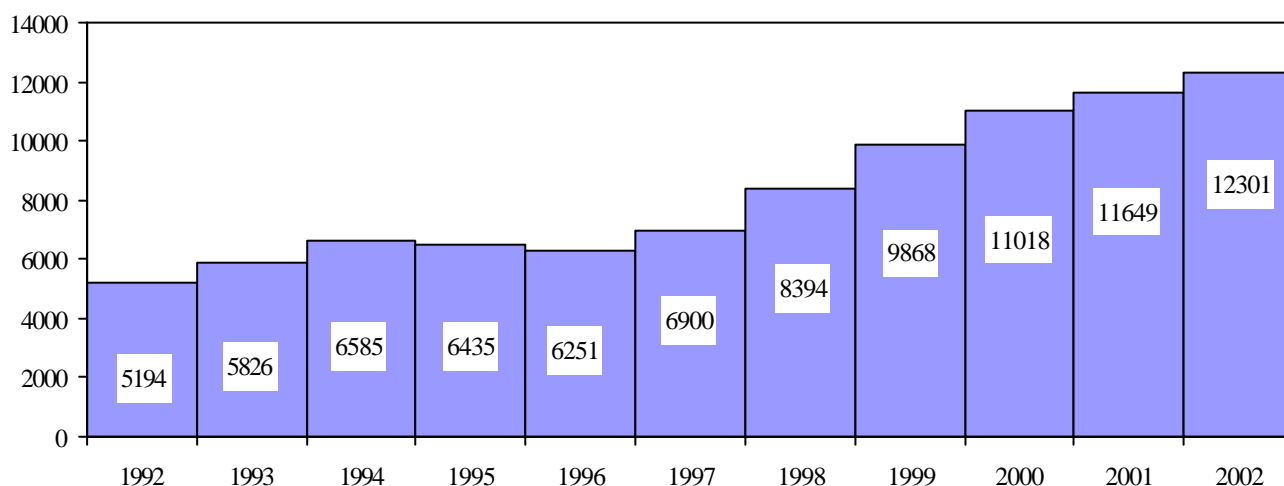
1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
+ 7,7 %	+ 5,1 %	- 0,3 %	- 3,3 %	+ 11,5%	+25,0 %	+ 16,3 %	+ 9,5 %	+ 3,9 %	+ 6,1 %

De 1992 à 2002, la croissance du nombre de ménages aidés est de 114%.

Nous constatons que les années 1997 et 1998 sont des années de rattrapage avec le retour des situations d'avances sur les prestations de l'assurance invalidité. La reprise de la croissance économique dans le canton, à partir du milieu de l'année 1997, fait sentir ses effets - avec retard - à partir de l'année 2000 où la croissance du nombre de dossier ralentit, sans toutefois aboutir à une diminution de la demande d'aide sociale. Si, jusqu'à la fin des années 80, la reprise économique conduisait à une baisse - décalée dans le temps - du nombre de dossiers, à partir des années 90 le phénomène est différent. Avec la récession économique, l'aide sociale progresse et, lorsque la reprise intervient, elle ne permet plus d'obtenir une diminution de la demande, tout au plus un tassement de celle-ci. Quand la récession suivante intervient, la progression s'effectue à partir d'un palier plus élevé.

Le graphique 3 indique l'évolution du nombre de personnes aidées:

Graphique 3: personnes aidées 1992 / 2002



Sur l'ensemble de la période nous retrouvons l'évolution constatée pour le nombre de ménages. La moyenne de personnes par dossier est passée de 1,65 en 1992 à 1,84 en 2002. Cela signifie que davantage de familles, notamment avec enfants, ont dû faire appel à l'aide sociale. L'accroissement du nombre de personnes aidées entre 1992 et 2002 est de 137%. Il est supérieur à celui du nombre de dossiers. Au regard de la population résidante dans le canton, le taux de personnes bénéficiaires de l'aide sociale est passé de 1,34% en 1992 à 2,87% en 2002.

Aperçu du profil des demandeurs

Les données sociodémographiques enregistrées concernent le demandeur, à savoir le chef de ménage. Ainsi, sauf cas particuliers, dans un couple c'est l'identité du mari qui est retenue. En 2002, 55% des demandeurs sont des hommes contre 45% de femmes. Cependant si l'on tient compte des couples, les femmes sont majoritaires dans la population adulte aidée. Par rapport à 1992, cette proportion ne s'est pas notablement modifiée: elle était de 53% d'hommes et de 47% de femmes.

Selon l'âge, les moins de 40 ans représentent 55% en 2002, part supérieure d'un point de pourcentage à celle de 1992. La moyenne d'âge est de 39 ans et la médiane¹ se situe à 38 ans.

Si ces dix dernières années la répartition selon le sexe et l'âge ne s'est pas significativement modifiée, il n'en est pas de même en ce qui concerne la nationalité. Entre 1992 et 2002, la part des titulaires bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère a progressé de 9 points de pourcentage pour atteindre 46%. Cette évolution résulte de plusieurs facteurs cumulés. Tout d'abord, il faut relever que le taux d'activité de la population étrangère à Genève est plus élevé que celui des Suisses. Il en résulte, lors de la montée du chômage, une fragilité plus grande des étrangers qui, par ailleurs, présentent un niveau de qualification globalement moins élevé que celui des Suisses. Les étrangers occupent souvent des postes moins qualifiés avec des salaires plus bas et des familles plus nombreuses. Ainsi le taux de salaires inférieurs au barème de l'aide sociale est deux fois plus élevé chez les étrangers (6,6%) que chez les Suisses (3,3%). De plus les étrangers sont massivement présents dans des métiers à risques comme le bâtiment, dès lors les demandes auprès de l'assurance invalidité sont un peu plus fréquentes que pour les Suisses. Relevons enfin, en ce qui concerne la provenance des personnes étrangères, que la part des ressortissants de l'Europe de l'ouest a diminué de 69% en 1992 à 52% en 2002. Ce sont, dans l'ordre, les ressortissants d'Afrique, du Moyen-Orient, de l'Afrique méditerranéenne et d'Amérique du Sud qui voient leur part progresser.

L'état civil des chefs de ménage a connu lui aussi une évolution ces dix dernières années. La part des personnes mariées est passée de 19% en 1992 à 24% en 2002. Durant la même période, les personnes célibataires, divorcées, séparées et veuves ont vu leur part régresser de 81% à 76%. Cette progression des titulaires mariés est à mettre en relation avec la hausse de la part des titulaires étrangers. En effet ces derniers sont mariés à hauteur de 34% contre 14% pour les Suisses.

Lorsque nous examinons la structure des ménages aidés, nous constatons que ceux d'une seule personne sont surreprésentés chez les bénéficiaires de l'aide sociale par rapport à la population du canton: 46% contre 42%. De même, les familles monoparentales sont proportionnellement plus nombreuses à l'aide sociale: 18% contre 7%. En revanche, les couples avec enfants sont sous-représentés: 16% contre 26% et surtout les couples sans enfants: 6% contre 22%.

Les principales difficultés matérielles

Les difficultés matérielles sont relevées par les assistants sociaux. Pour chaque usager il peut y avoir une seule difficulté ou au contraire un cumul de difficultés. Nous allons passer en revue les plus significatives.

Dans de nombreux cas, l'intervention de l'aide sociale s'effectue en attente d'une décision ou d'un versement découlant d'une assurance sociale. Le tableau 4 exprime le pourcentage de dossiers pour lesquels une telle avance est effectuée. Précisons que les avances en question ne signifient pas que la décision finale de l'assurance aboutira à un versement de prestations. Par ailleurs, les avances peuvent être effectuées de manière successive pour un même dossier. Par exemple une avance sur l'assurance invalidité, suivie après décision de celle-ci d'une avance sur les prestations complémentaires. Il n'est donc pas pertinent de calculer un taux global d'avances en additionnant les pourcentages du tableau.

Tableau 4 : avances effectuées en % des dossiers

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
AI	20%	20%	12%	8%	4%	11%	20%	25%	31%	32%	29%
Chômage	13%	8%	7%	9%	9%	10%	9%	9%	8%	12%	14%
OCPA	13%	15%	10%	6%	4%	5%	5%	5%	8%	7%	9%
Total des dossiers	3132	3373	3546	3534	3417	3811	4764	5540	6068	6307	6692

¹ Valeur centrale qui indique que la moitié des titulaires ont un âge inférieur et l'autre moitié un âge supérieur.

Nous constatons que les avances AI sont passées d'un cinquième des dossiers en 1992 à 29% en 2002, avec un maximum de 32% en 2001. Ces chiffres ne reflètent pas seulement une hausse des demandes à l'AI, mais également le retard pris par l'Office AI du canton de Genève dans le traitement des demandes à certaines périodes.

Les cas d'avances chômage sont compris, sur l'ensemble de la décennie, entre 7% et 14%. Les fluctuations constatées sont en relation avec la forte hausse du nombre de chômeurs dans une période donnée, davantage qu'avec leur nombre absolu. Dans ces périodes, les caisses peinent à rendre des décisions rapides, notamment dans les cas où le droit n'est pas toujours clairement établi. Par ailleurs sont incluses dans les cas d'avance chômage, des situations dans lesquelles des suspensions d'indemnités sont intervenues. L'aide sociale assure le minimum vital en attendant que le chômeur, sans ressources, retrouve ses droits aux indemnités.

Les avances OCPA (Office cantonal des personnes âgées et invalides) relèvent du versement des prestations complémentaires fédérales et cantonales. Elles font suite, la plupart du temps, aux décisions de rente de l'AI. Au début de la période sous revue, cet Office accusait également du retard, puis la situation s'est stabilisée. La légère progression en fin de période résulte de l'accélération des décisions de l'AI entraînant une hausse des demandes de prestations complémentaires.

On le voit, le taux d'avances est déterminé non seulement par la hausse des demandes de prestations mais aussi par la capacité des organismes à répondre rapidement à ces demandes.

Le tableau 5 indique la part occupée par les problématiques de chômage dans les dossiers d'assistance.

Tableau 5 : problèmes de chômage en % des dossiers

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sans droit	19%	18%	12%	12%	16%	15%	15%	14%	12%	20%	22%
Compléments	11%	10%	14%	15%	22%	27%	20%	17%	15%	12%	13%
Fin de droit	6%	5%	14%	7%	5%	3%	4%	4%	3%	3%	3%
Demande d'emploi temporaire cantonal	--	6%	6%	6%	5%	3%	5%	2%	2%	2%	1%
Total des dossiers	3132	3373	3546	3534	3417	3811	4764	5540	6068	6307	6692

L'analyse des problématiques liées au chômage doit tenir compte des modifications légales intervenues, pendant la période analysée, dans les législations fédérale et cantonale en matière de chômage, de l'évolution du marché de l'emploi ainsi que des réorganisations administratives mentionnées précédemment. Ces facteurs peuvent agir de manière simultanée ou décalée dans le temps. Ils peuvent même influencer de manière contradictoire les résultats de notre statistique. Pour bien comprendre ces mécanismes, il suffit de prendre un exemple. La prolongation de la durée d'indemnisation du chômage (ou sa réduction) influence aussi bien le taux de personnes bénéficiant de compléments aux indemnités de chômage que celui de celles parvenant en fin de droit. En parallèle, la législation cantonale introduisant un revenu minimum pour les chômeurs en fin de droit, influe sur le taux de ces derniers qui bénéficient de l'aide sociale. Par ailleurs, le transfert des situations d'avances AI hors de l'aide sociale, dans une période donnée, conduit à une hausse relative des problématiques de chômage. C'est pourquoi il apparaît plus pertinent d'examiner la part globale de ces problématiques en y incluant les avances chômage.

Tableau 6: problèmes relatifs au chômage y compris les avances sur indemnités en % des dossiers

	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>
Problèmes de chômage	49%	47%	53%	49%	52%	58%	53%	46%	40%	49%	53%
Total des dossiers	3132	3373	3546	3534	3417	3811	4764	5540	6068	6307	6692

Si nous examinons les cinq dernières années du tableau, nous constatons que la reprise économique intervenue dès le milieu de l'année 1997 fait sentir ses effets avec une réduction du taux de problèmes de chômage lors des trois années qui suivent. A l'inverse, dès le début de la stagnation en 2001, le taux s'oriente à nouveau à la hausse. La tendance que nous venons de décrire pour cette période n'est pas influencée par les modifications législatives fédérale et cantonale, ni par les réorganisations administratives relatives aux situations d'avances AI. Il n'en est pas de même pour les années 1992 à 1997, qui voient entrer en vigueur l'introduction du revenu minimum cantonal pour les chômeurs en fin de droit (1995), le relèvement du nombre d'indemnités de chômage pour les moins de 55 ans (1997), et le transfert des dossiers d'avances AI entre 1994 et le 31.7.1997. Il faut cependant constater que le taux le plus élevé relatif aux problèmes de chômage se situe en 1997, année qui correspond au taux maximum de chômage dans le canton pour la période considérée.

Plusieurs études réalisées ces dernières années ont mis l'accent sur la problématique des travailleurs pauvres. La plupart d'entre elles font référence aux salaires se situant à la moitié ou aux deux tiers du salaire médian sans tenir compte de la composition du ménage du salarié. Dans le cadre de l'aide sociale, des personnes travaillant à plein temps, ayant plusieurs personnes à charge, doivent faire appel à l'aide sociale car leurs revenus se situent au-dessous du minimum vital. C'est ce que nous considérons ici comme une situation de bas salaire. Nous incluons également dans cette catégorie des personnes travaillant à temps partiel et dont le salaire converti en plein temps se situe également au-dessous du barème d'aide sociale.

Le tableau 7 présente la part des personnes travaillant à temps partiel avec ou sans bas salaire ainsi que la part des situations à bas salaire. Ces données ne peuvent prétendre représenter la population à bas salaire du canton mais bien la part de celle-ci qui fait appel à l'aide sociale. En effet, pour des raisons diverses, des salariés se trouvant dans cette situation ne s'adressent pas à l'aide sociale.

Tableau 7: compléments à des salaires partiels et bas salaire² en % des dossiers

	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	<u>2000</u>	<u>2001</u>	<u>2002</u>
Salaires partiels	6,9%	8,2%	12,7%	11,3%	9,3%	8,6%	9,2%	11,1%	11,9%	10,7%	10,5%
Bas salaires	4,6%	5,8%	7,3%	8,7%	8,0%	7,7%	7,4%	5,7%	5,9%	4,0%	4,8%
Total des dossiers	3132	3373	3546	3534	3417	3811	4764	5540	6068	6307	6692

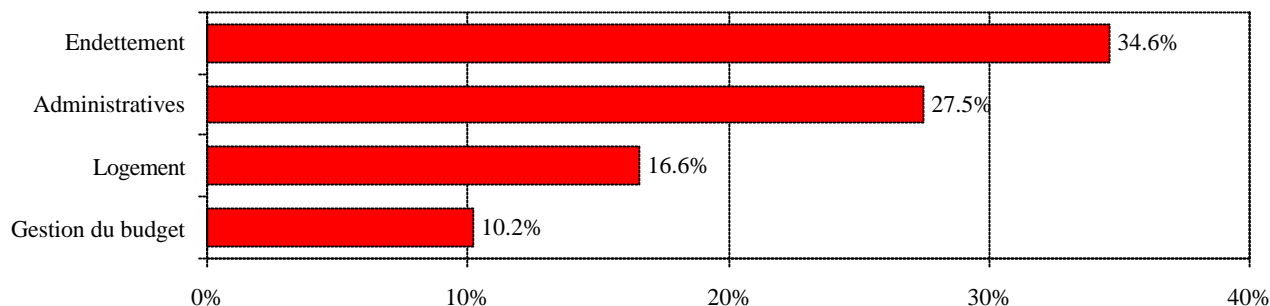
La légère progression constatée entre 1994 et 1996 de la part des salaires partiels et des bas salaires est à mettre au compte du transfert des dossiers d'avances AI pendant cette période. En effet, dans ces situations la personne n'est pas en mesure d'exercer une activité lucrative. Sans l'influence de ce facteur administratif, nous constatons une relative stabilité de la part des personnes concernées par l'existence de salaires partiels et de bas salaires.

Pour la suite de cet article, nous nous centrerons sur les résultats de l'année 2002. La statistique annuelle relève d'autres difficultés matérielles rencontrées par les usagers de l'aide sociale. Nous

² Salaire inférieur au barème de l'aide sociale pour un salaire à plein temps.

allons évoquer quatre d'entre elles qui occupent une part significative. Le graphique 8 représente la place occupée par ces quatre difficultés au regard du total des usagers de l'aide sociale.

Graphique 8: autres difficultés matérielles en % des dossiers (n=6692)



Plus du tiers des ménages aidés ont des dettes. Près de la moitié d'entre eux n'ont qu'un type de dette, alors que ceux qui ont deux types de dettes ou trois types de dettes et plus représentent chacun environ un quart des ménages endettés. Les frais médicaux, les arriérés d'impôts et de loyer constituent plus de 50% des dettes signalées.

Les difficultés administratives - lorsque la personne ne parvient pas à assumer ses rapports administratifs avec les administrations et les tiers - concernent plus du quart des ménages et touchent davantage les étrangers que les Suisses.

Les problèmes de logement concernent près de 17% des usagers. Parmi ceux-ci, un peu plus de la moitié se trouvent sans appartement (chez des tiers, en chambre, en foyer, sans domicile fixe etc.). Les deux autres problèmes de logement les plus importants sont relatifs aux appartements trop chers ou trop petits au regard de la dimension du ménage.

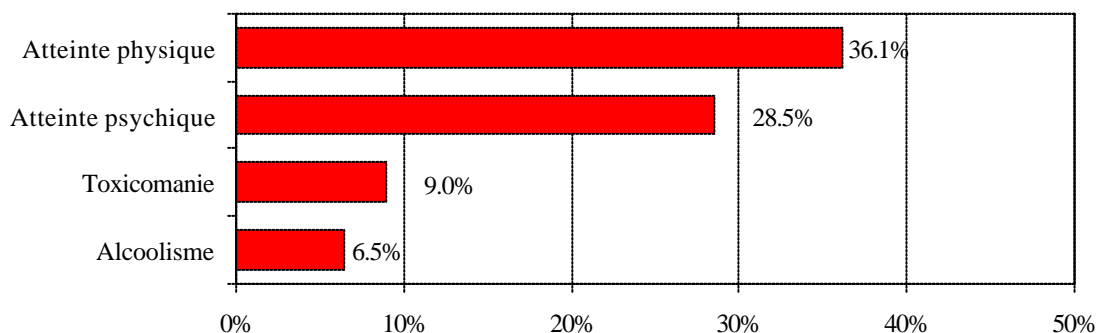
Enfin 10% des usagers ne parviennent pas à gérer eux-mêmes leurs ressources ou leurs dépenses.

Les principales difficultés médicosociales

Les problèmes médico-sociaux rencontrés par les usagers et relevés par les assistants sociaux peuvent être unique ou multiples.

Le graphique 9 représente la part des problèmes médicaux des usagers.

Graphique 9: atteintes à la santé en % des dossiers d'aide sociale (n=6692)



Un bénéficiaire peut souffrir d'une ou plusieurs atteintes à la santé.

La part importante occupée par les atteintes à la santé doit être mise en relation avec la proportion des dossiers d'avances sur les prestations de l'assurance-invalidité qui s'élève à 29%. Dans ces cas

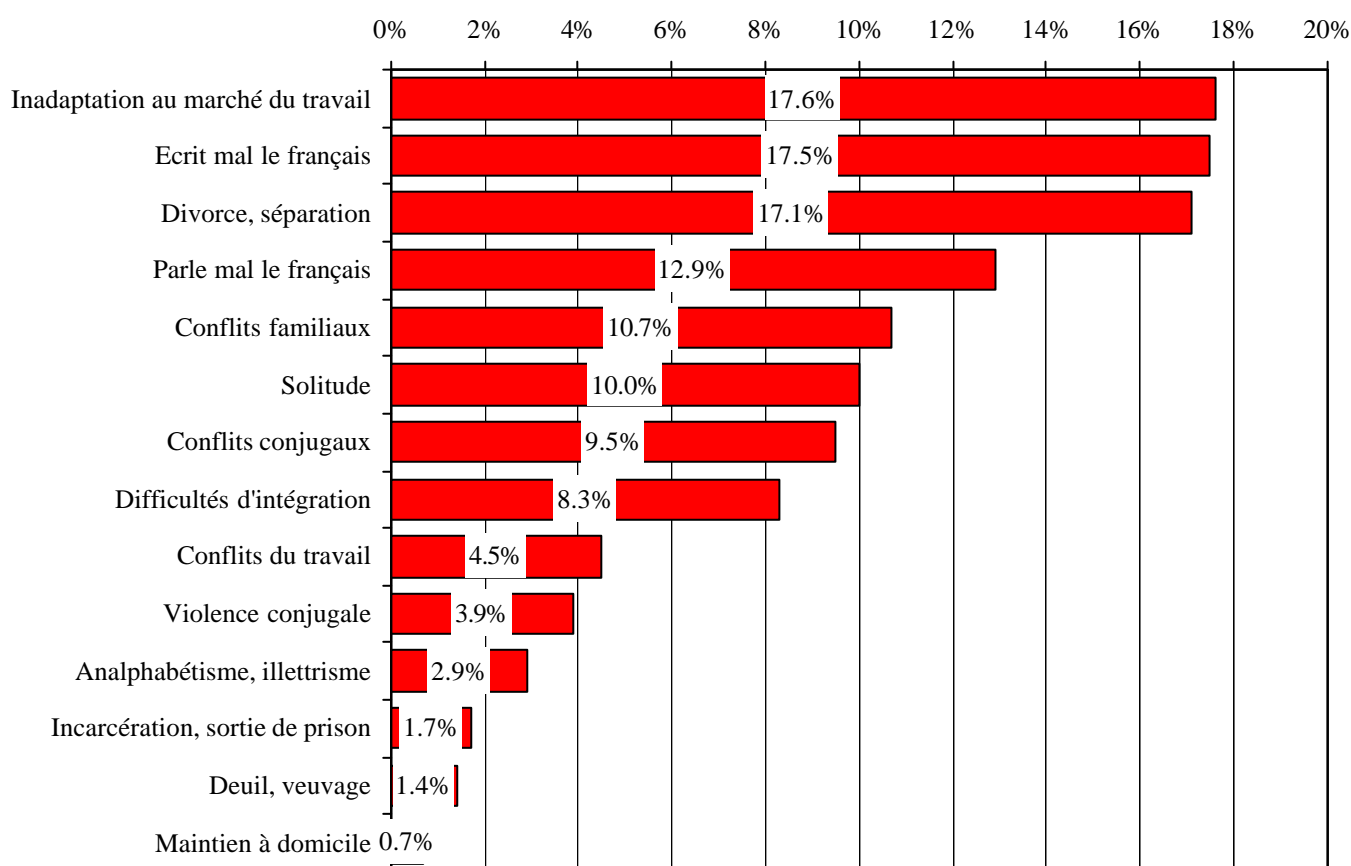
il existe toujours l'une ou l'autre de ces atteintes. En 2002, dans 52% des dossiers d'aide sociale il était relevé soit un problème de santé physique ou psychique, soit un problème de santé physique et psychique.

Les atteintes physiques occupent la place la plus importante. Elles touchent beaucoup plus les hommes que les femmes, davantage les étrangers que les Suisses et progressent régulièrement jusqu'à l'âge AVS. En revanche les atteintes psychiques concernent un peu plus les femmes que les hommes, davantage les Suisses que les étrangers et ce sont les personnes entre 30 et 50 ans qui sont un peu plus touchées que les autres.

Les problèmes d'addictions concernent 14% des bénéficiaires de l'aide sociale. La toxicomanie, comprise comme la dépendance aux drogues dures ou aux médicaments, touche un peu plus les hommes que les femmes, davantage les Suisses que les étrangers et est surtout présente chez les personnes âgées entre 20 et 40 ans. L'alcoolisme concerne plus les hommes que les femmes, davantage les Suisses que les étrangers et plus particulièrement les personnes au-delà de 40 ans.

Le graphique 10 synthétise l'ensemble des autres difficultés sociales relevées par les assistants sociaux.

Graphique 10: difficultés sociales en % des dossiers d'aide sociale (n=6692)



Les difficultés relatives à la famille - divorce, séparation, conflits conjugaux et familiaux, violence conjugale - occupent la part la plus importante des difficultés sociales relevées.

L'inadaptation au marché du travail relève essentiellement une absence de formation ou une formation inadaptée au marché du travail actuel.

La mauvaise maîtrise du français - oral ou écrit - touche près de 19% des bénéficiaires, le handicap de la langue étant fréquemment associé à la difficulté à écrire le français.

Les dossiers d'aide sociale suivis en 2002 présentent une moyenne de difficultés matérielles et sociales de 4,6 dont 2,4 de problèmes matériels et 2,2 de difficultés sociale. 17% des dossiers connaissent 4 difficultés matérielles ou plus, 21% sont concernés par 4 difficultés sociales ou plus et présentent donc des obstacles multiples à la réinsertion.