

## Actes de la journée d'automne 2021

### Hors dispositifs, hors radars : coup de projecteur sur le non-recours aux prestations sociales

#### IV. Le Bureau d'information sociale (BiS) à Genève : Un projet pilote de lutte contre le non-recours aux prestations sociales

Hossam Adly, secrétaire général adjoint, département de la cohésion sociale du canton de Genève

Jeudi 18 novembre 2021  
Lausanne, Musée Olympique

#### ARTIAS

Rue des Pêcheurs 8  
1400 Yverdon-les-Bains  
Tél. 024 557 20 66  
info@artias.ch  
CCP 10-2156-5  
www.artias.ch  
www.guidesocial.ch

## Introduction

Cette journée consacrée au phénomène du non-recours aux prestations sociales offre l'opportunité au département de la cohésion sociale du canton de Genève (DCS) de pouvoir dresser un premier bilan du projet pilote de Bureau d'information sociale (BiS), né dans le contexte de la crise sanitaire et dont l'objectif consiste à renforcer et faciliter l'accès aux prestations sociales.

Cette présentation mentionne premièrement les constats sur lesquels se base ce projet pilote, ainsi que les objectifs qu'il poursuit. En deuxième lieu, son déroulement et son fonctionnement sont décrits. Enfin, quelques éléments de bilan et d'évaluation de la phase pilote, qui a pris fin le 4 novembre dernier concluent ce retour d'expérience. Précisons encore que ce bilan est décliné en une partie statistique et en une partie qualitative, basée sur l'évaluation des partenaires impliqués dans le projet et que je présenterai dans un instant.

### 1. Constats de départ et objectifs du projet

Dans le canton de Genève, la problématique du non-recours est thématiquée depuis plusieurs années et constitue l'une des priorités de l'actuel [Plan d'action contre la précarité à Genève](#), lancé en 2020, afin d'inscrire ce phénomène à l'agenda politique.

Plus récemment, dans le contexte de la crise sanitaire et sociale liée à l'épidémie de COVID-19, la [Plateforme nationale contre la pauvreté](#) a insisté sur l'importance de favoriser l'accès à l'information concernant les prestations sociales afin de renforcer le recours à celles-ci pour les personnes vulnérables.

Outre la question de l'accessibilité à l'information sociale, les causes du non-recours, comme l'a exposé la Professeure Barbara Lucas, sont également la complexité administrative, caractérisée par une multitude d'acteurs et d'institutions sociales, ainsi que la stigmatisation ou le sentiment de honte liés au fait de recourir à des prestations.

Le canton de Genève, les communes et les acteurs tels que l'Hospice général ou le secteur associatif, avaient donc pour objectif de dépasser ces obstacles de longue date. La crise sanitaire a agi comme un accélérateur et un incubateur pour développer des solutions innovantes à des problématiques inédites. En effet, très rapidement, on a assisté à une précarisation importante de la population, dont certaines personnes étaient en dehors des radars, comme les images de files d'attente lors des distributions d'aide alimentaire l'ont démontré à partir du printemps 2020.

Lors de la première vague épidémique, les personnes les plus précaires et les plus vulnérables du canton ont été impactées très rapidement et très fortement. Cela concerne en particulier les personnes sans statut légal. A titre d'exemple, [une étude du Professeur Jean-Michel Bonvin](#) et son équipe a démontré que de nombreux bénéficiaires de l'aide alimentaire possèdent des droits sociaux sans toutefois les activer.

La deuxième vague en revanche, apparue à l'automne 2020, bien qu'ayant entraîné des restrictions moindres, a mis en péril les revenus d'un cercle de personnes beaucoup plus important. Des personnes qui n'avaient jamais eu recours à des prestations sociales, ou dont les revenus étaient stables jusqu'alors, ont soudain eu besoin d'une information ou d'une orientation sociale pour éviter une dégradation rapide de leur situation.

Or, les permanences sociales existantes, en raison de la hausse des sollicitations et de l'obligation du travail à distance, ont peiné à répondre à toutes les personnes tandis que l'accès à ces permanences était difficile à cette période.

Sur la base de ces constats, le besoin de mettre rapidement sur pied une structure qui offre une information et une orientation sociales aux personnes impactées par la crise, est apparu comme une priorité dès le début de la deuxième vague épidémique. C'est ainsi qu'a été élaboré, sur une proposition du Conseiller d'Etat Thierry Apothéloz, le projet pilote de Bureau d'information sociale (BiS), à partir du mois de novembre 2020.

Pour mettre en œuvre un tel dispositif, la dimension interinstitutionnelle est apparue comme fondamentale, dans une logique de simplification administrative et pour éviter l'effet « boule de flipper » d'une institution à l'autre. Les objectifs poursuivis par le projet BiS sont les suivants :

- **Accueillir** : accueillir un public large, sans poser de critères d'admission, de manière anonyme, gratuite et non formalisée.
- **Informer** : dans une logique "hors murs" institutionnels, offrir une première information à toute personne sur ses droits dans le domaine social et sanitaire.
- **Orienter** : préparer et mettre à jour une documentation sociale et sanitaire de base pour diriger chaque personne vers l'organisme de soutien le plus adéquat, en fonction de sa situation.
- **Accompagner** : soutenir les personnes afin qu'elles puissent accéder aux prestations auxquelles elles ont droit en facilitant leur approche administrative (transmission du formulaire adéquat, explications des pièces nécessaires, accès aux ressources en ligne, etc.).

## 2. Déroulement et fonctionnement du BiS

En quoi consiste ce projet pilote ? Le BiS prend la forme d'un guichet unique, ouvert chaque jeudi après-midi et accessible de façon gratuite, sans rendez-vous et de manière anonyme si souhaité.

Le dispositif repose en grande partie sur les travailleuses sociales et travailleurs sociaux des trois principaux acteurs de l'action sociale à Genève (Hospice général, communes et associations). Leur rôle consiste à recevoir les personnes et à les orienter vers les prestations les plus adéquates ou l'institution la plus pertinente, avec pour objectif un accompagnement vers l'accès aux prestations.

Huit communes du canton ont été impliquées dans le projet. Outre la délégation de personnel social, leur rôle consiste à mettre à disposition les lieux dans lesquels se tient le BiS. Elles prennent également en charge des tâches administratives et mettent à disposition des ressources logistiques (imprimantes, vitres plexiglas, masques et gel hydroalcoolique, barrières vaubans, etc.). Elles ont également déployé une stratégie de communication de proximité propre à chaque territoire, nécessaire pour faire connaître le dispositif dans les lieux d'implantation.

Les centres d'action sociale (CAS) de l'Hospice général ont également mobilisé des assistantes sociales et assistants sociaux. En moyenne, deux représentant-e-s de l'Hospice général étaient présent-e-s de façon hebdomadaire pour accueillir et orienter la population, en vue notamment de faciliter le recours à l'aide sociale pour les personnes éligibles.

Les associations, réunies au sein du CAPAS (collectif d'associations pour l'action sociale), ont délégué des assistantes sociales et assistants sociaux qui ont apporté une grande diversité de compétences au projet. Dédiée pour certaines à des publics spécifiques, leur présence s'est avérée complémentaire avec celle des autres assistant-e-s sociaux communaux ou de l'Hospice général.

Parmi les aspects d'innovation sociale du BiS, une psychologue spécialisée déléguée par l'association genevoise des psychologues (AGPsy) a également été présente chaque semaine sur le site du BiS, dans le but d'offrir gratuitement et sans rendez-vous une écoute et une orientation aux personnes impactées par la crise sanitaire, laquelle a eu des effets non-négligeables sur la santé mentale de la population, et plus largement à toute personne exprimant un besoin d'écoute.

L'office de l'action, de l'insertion et de l'intégration sociales (OAIS-DCS) a délivré sur place des renseignements spécifiques concernant les prestations sociales délivrées par le canton. Cette présence a également permis, lorsque cela pouvait être utile, un accès à la base de données du Revenu déterminant unifié (RDU).

Le projet a encore pu compter sur un partenariat avec l'ASLOCA, association suisse des locataires, et l'association pour la sauvegarde du logement de personnes précaires (ASLPP) pour les questions de logement, la Fondation genevoise de désendettement (FGD) pour proposer un soutien en matière de surendettement, ainsi qu'avec la Haute école de travail social (HETS), qui a recruté des étudiant-e-s pour aider à l'organisation du BiS.

Les personnes qui sollicitent le BiS sont orientées vers l'un-e des intervenant-e-s représentant les organismes ci-dessus, afin d'identifier des solutions concrètes aux problématiques rencontrées. En fonction des situations, plusieurs intervenant-e-s peuvent participer à un entretien, de sorte à permettre une analyse globale de la situation. Dans la mesure du possible, l'intervention des travailleuses sociales et travailleurs sociaux aboutit à une action concrète : prise de rendez-vous pour assurer un suivi de prise en charge, démarches administratives (formulaires, appels à d'autres services, etc.), impression de documents, etc.

### **Exemple**

Une personne se rend au BiS en raison de difficultés à assumer ses charges. Elle est accueillie par une assistante sociale qui l'informe qu'il existe à Genève des prestations complémentaires famille (PCFam), ce qu'elle ignore. Le représentant du canton vérifie immédiatement quant à lui dans la base de données du RDU l'état de ses demandes de prestations et sa potentielle éligibilité. Ensuite, un assistant administratif aide la personne à remplir le formulaire de demande, imprimé sur place, avant de fixer un nouveau rendez-vous pour finaliser les démarches avec les documents manquants. En cas de besoin, la personne peut également solliciter un entretien avec la psychologue dans un espace confidentiel au sein du BiS.

Lors d'une première phase du projet pilote, du 26 novembre 2020 au 14 janvier 2021, le BiS a été lancé de façon hebdomadaire sur l'un des sites de distribution d'aide alimentaire de la fondation Colis du cœur et aux mêmes horaires. En effet, selon le principe de l'arbre qui cache la forêt, il était important que l'aide aux plus vulnérables ne se limite pas uniquement aux prestations alimentaires, mais qu'elle puisse également porter sur d'autres déterminants de précarité tels que la santé, le logement, l'endettement et qu'elle puisse, lorsque cela est possible, faciliter l'accès à des prestations sociales financières.

Durant la deuxième phase, du 4 février au 24 juin 2021, il a été décidé de découpler le BiS de la distribution d'aide alimentaire en suivant l'hypothèse qu'une partie du public cible qui n'était pas frappé par la très grande précarité pouvait être réticente à être amalgamée aux bénéficiaires de l'aide alimentaire. Pour toucher le plus grand nombre de personnes et pour répondre à la recommandation d'« aller vers » les populations vulnérables, un principe de mobilité a été introduit dans le projet pilote, à raison d'un déplacement toutes les dix semaines, dans un lieu du centre-ville de Genève.

Durant la troisième phase du projet pilote, du 8 juillet au 4 novembre, un dispositif davantage décentralisé a été mis en place dans des communes suburbaines du canton, à Thônex, entre le 8 juillet et le 26 août, puis sur la Rive droite du lac, au Grand-Saconnex et à Versoix, entre le 2 septembre et le 4 novembre.

Dans un souci de collaboration interinstitutionnelle et pour réduire l'effet stigmatisant du BiS, une ligne graphique *ad hoc* et neutre a été développée, pour éviter la crainte de s'adresser à un service du canton, d'une commune ou autre.

Par ailleurs, un site internet interinstitutionnel ([www.info-sociale.ch](http://www.info-sociale.ch)) a été mis en ligne, regroupant de nombreuses ressources sociales ou sanitaires.

La communication du BiS se fait à une échelle macro (campagnes d'affichage, transports publics, etc.) et à l'échelle de la proximité via les canaux des communes (journaux communaux, associations, écoles, réseau santé, etc.).

### 3. Bilan et évaluation

#### 3.1 Bilan statistique

Durant la phase pilote du projet, un monitoring comportant plusieurs indicateurs statistiques a été produit à chaque session du BiS. Parmi les principaux résultats, on peut évoquer les chiffres suivants :

- Du 26 novembre 2020 au 4 novembre 2021, 43 sessions du BIS ont été organisées dans 6 lieux d'implantation différents, pour une période d'environ 10 semaines par occurrence.
- Fréquentation : au total le BiS a été fréquenté par environ 1'300 personnes. Certains lieux ont été beaucoup plus fréquentés que d'autres. La fréquentation oscille entre 15 et 50 personnes en moyenne par semaine.
- Problématiques rencontrées : le type de problématiques rencontrées au sein du BiS concerne très largement des problèmes financiers (57% des sollicitations). Les problèmes de logement viennent ensuite (34%) puis des questions en lien avec le droit des étrangers.
- Orientation : les travailleuses sociales et travailleurs sociaux du BIS ont orienté les personnes vers une ou plusieurs associations caritatives dans 1/3 des cas, vers un centre d'action sociale dans 25% des situations et vers les services sociaux communaux dans 15% des cas.

Pour les autres orientations, une réponse a pu être donnée sur place une fois sur quatre. Le monitoring ne permet cependant pas de savoir si la réponse a été satisfaisante pour la personne ou s'il n'y avait pas de « bonne » orientation, comme cela s'est parfois produit pour les personnes sans statut après la fin des aides liées à la crise du coronavirus.

- Domiciliation : sur la majorité des sites d'implantation du BiS, les personnes qui sollicitent la permanence proviennent en majorité du bassin géographique d'implantation, c'est-à-dire du territoire communal ou du secteur où la permanence se tient (entre 49 et 64%).

#### 3.2 Bilan qualitatif et évaluation

Au terme de la phase pilote, qui a pris fin le 4 novembre dernier après une année de mise en œuvre, l'ensemble des partenaires a contribué à l'évaluation du projet, en complément des statistiques ci-dessus. Il ressort de cette évaluation les principaux résultats suivants :

- Général : Le BiS constitue un exemple de solution mise en place de manière réactive par des acteurs différents pour répondre à une problématique urgente. La démarche d'innovation sociale représente également l'un des points forts du projet du fait que des solutions aux besoins et enjeux liés au contexte social et sanitaire aient été trouvées de manière collaborative et expérimentale. Cet aspect a suscité la motivation des intervenant-e-s de terrain.

- Objectifs : sur les quatre objectifs (accueillir, informer, orienter, accompagner), les trois premiers sont atteints, le BiS constitue un dispositif d'information et d'orientation sociale accessible facilement. En revanche, le suivi et l'accompagnement effectif vers l'activation de droits sociaux n'ont pu être réalisés de manière systématique. Dans les conditions actuelles du projet, il a été impossible d'accompagner les personnes jusqu'à la décision d'octroi d'une prestation et le suivi par les autres services sociaux communaux, associatifs ou par l'Hospice général, n'a pas pu être effectué de manière systématique.
- Collaboration interinstitutionnelle : la coordination est réalisée de manière transversale et interinstitutionnelle, ce qui constitue un avantage et une avancée en termes de collaboration entre les acteurs du domaine social. La collaboration entre les partenaires du BiS, *in situ* ou lors de réunions de coordination, est perçue comme l'un des principaux succès du projet pilote. Malgré une difficulté de dédier des ressources au BiS partagée par toutes les entités, le fait de pouvoir partager un même espace, échanger sur des situations, connaître de nouvelles prestations ou renforcer son réseau a constitué une plus-value certaine du projet.
- Prestations : la diversité des prestations proposées et disponibles au sein du BiS répond à de nombreuses problématiques. Cependant, pour lutter efficacement contre le non-recours, un accès renforcé à l'ensemble des services du canton en charge des prestations sociales devrait être développé, de sorte à faire du BiS un guichet unique.
- Publics : il ressort de l'expérience pilote que les personnes ayant sollicité le BiS sont pour beaucoup des non-recourant-e-s aux prestations. En revanche, le BiS ne parvient pas à apporter une réponse à certains publics spécifiques, comme par exemple les titulaires de permis B qui craignent pour le renouvellement de leur autorisation de séjour, ou encore les personnes sans statut légal.
- Lieux, fréquence et horaires : le projet pilote démontre que le lieu d'implantation du BiS constitue un levier pour atteindre certains publics, dès lors qu'une majorité de personnes résidant à proximité des lieux d'implantation ont fréquenté les différents BiS. Cependant, un lieu centralisé facilite la communication et permet de mieux faire connaître le lieu sur la durée. Une diversification des horaires et jours d'accueil pourrait également agir contre le non-recours.

En outre, une attention particulière doit être portée à la communication pour s'assurer que les personnes concernées puissent connaître le dispositif.

#### **4. Conclusion : bilan général et perspectives**

Après une année de mise en œuvre, la phase pilote et son évaluation ont pris fin. En revanche, le BiS a été prolongé dans le quartier des Minoteries, dans un espace de quartier mis à disposition par la Ville de Genève, jusqu'au 13 janvier 2022. Sur la base de l'évaluation dont cette présentation est une synthèse, le Conseiller d'Etat Thierry Apothéloz, les Magistrat-e-s en charge des affaires sociales dans les communes concernées et les partenaires du projet se sont déterminé-e-s en faveur d'une poursuite, voire d'une pérennisation cette prestation, mais en adaptant certaines modalités du dispositif. Par conséquent, pour élaborer cette nouvelle phase du BiS, dissociée de la crise sanitaire, la prestation sera temporairement mise en suspens, dans l'attente de la mise en œuvre d'un concept renouvelé.

Durant cette phase pilote, le BiS est apparu comme une expérience d'innovation sociale visant à lutter contre le non-recours aux prestations sociales en favorisant la collaboration et les synergies entre diverses institutions et organismes. Pour s'assurer de manière effective que ce projet contribue à la lutte contre le non-recours, la dimension d'accompagnement devrait être renforcée jusqu'à l'activation des droits sociaux.

Cependant, cette expérience pilote permet de thématiser la problématique du non-recours ou de la complexité administrative et de l'inscrire à l'agenda politique du canton et des communes. A cet égard, la crise sanitaire liée à l'épidémie de COVID-19 a joué le rôle de catalyseur pour trouver des solutions innovantes afin d'améliorer la prise en charge de la population et lutter contre la précarité du canton de Genève.