



Master

2019

Open Access

This version of the publication is provided by the author(s) and made available in accordance with the copyright holder(s).

L'expérience des bénéficiaires de l'Hospice général et de l'Office cantonal de l'emploi à l'aune des capacités

Camelo, Laura Daniela

How to cite

CAMELO, Laura Daniela. L'expérience des bénéficiaires de l'Hospice général et de l'Office cantonal de l'emploi à l'aune des capacités. Master, 2019.

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:114193>

L'expérience des bénéficiaires de l'Hospice général et de l'Office cantonal de l'emploi à l'aune des capabilités

Rapport de stage

Université de Genève

Master en Socioéconomie

Janvier 2019

Laura Daniela Camelo

Sous la direction du Prof. Jean-Michel Bonvin

Remerciements

Je tiens à remercier tous mes proches qui m'ont soutenu, de près ou de loin, ces derniers mois. Plus particulièrement, je remercie Alessandra Zanzi et Prisca Hoang-Van, mes camarades de bibliothèque, entre autres, qui ont su me conseiller et me calmer quand cela était nécessaire. Un énorme merci à Tim Safarov pour ses bons conseils, sa patience et ses encouragements. J'adresse également mes remerciements au professeur Jean-Michel Bonvin pour l'encadrement de ce travail. Je remercie l'OASI, et surtout Jocelyne Haller et Elisabeth Di Zuzio pour leur accueil et la confiance qu'elles m'ont accordée. Enfin, un merci tout particulier aux usagers qui ont eu la force et le courage de témoigner auprès de l'OASI et aux professionnels du social rencontrés pour leur accueil, leur disponibilité et leur franchise.

Glossaire

ADR	Activité de réinsertion
ARE	Allocation de retour en emploi
AS	Assistant social
CAS	Centre d'action sociale
CASI	Contrat d'aide sociale individuelle
EdS	Emploi de solidarité
HG	Hospice général
LACI	Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LIASI	Loi cantonale genevoise sur l'insertion et l'aide sociale individuelle
LMC	Loi cantonale genevoise en matière de chômage
OASI	Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OCE	Office cantonal de l'emploi
PCFam	Prestations complémentaires familiales
RIASI	Règlement genevois d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle
RMC	Règlement genevois d'exécution de la loi en matière de chômage
SLB	<i>Street level bureaucrats</i>
SRP	Service de réinsertion professionnelle de l'Hospice général

Tables des matières

1. Introduction	3
1.1 Présentation du stage	10
2. Cadre théorique	11
3. Contexte genevois	17
3.1 Cadre légal	18
a. Loi sur l’insertion et l’aide sociale individuelle	18
b. Loi en matière de chômage	20
3.2 Institutions concernées	23
a. Hospice général	23
b. Office cantonal de l’emploi	24
4. Méthodologie	25
5. Analyse	30
5.1 Chômage	30
5.2 Aide sociale	42
6. Conclusion	55
7. Bibliographie	58
8. Annexes	61

1. Introduction

Dans les années 1980-1990 l'État-providence connaît de profondes transformations. Les changements internationaux dus à la mondialisation de l'économie déstabilisent les configurations édifiées au cours des Trente Glorieuses et différents facteurs économiques, idéologiques et politiques remettent en cause la légitimité même de l'État-providence.

Les changements économiques internationaux dus, notamment, à l'effondrement du système de Bretton Woods, aux chocs pétroliers qui s'en suivent, à la crainte de la forte poussée inflationniste ou encore à la crise de la demande intérieure rendent impuissantes les politiques keynesiennes traditionnelles de stabilisation de l'économie puisqu'elles créent des effets pervers en matière d'inflation, de chômage ou de déséquilibre de la balance des paiements (Merrien et al. 2005 : 253). Dans un tel contexte où, qui plus est, la globalisation s'accélère, la politique sociale n'est désormais plus envisagée comme un investissement, mais comme un coût. On assiste dès lors à un phénomène de « Welfare backlash » puisqu'il est considéré que le social mine la compétitivité internationale des pays avancés et constitue un prélèvement inacceptable de richesse. Les États doivent donc choisir entre le marché libre qui crée de l'insécurité et des emplois ou le maintien de la protection sociale au détriment de l'emploi (Merrien et al. 2005 : 253-254). Par ailleurs, dans les années 1980, le monde est marqué par un tournant néo-libéral en même temps que par le déclin du socialisme. Avec ce tournant politique à droite, il incombe désormais aux politiques sociales de se justifier. Celles-ci avaient effectivement été instaurées afin de contrer la menace socialiste, mais dès lors que le socialisme décline, les politiques sociales n'ont plus d'intérêt aux yeux des néo-libéraux. L'État-providence sous sa forme traditionnelle est remis en question et l'un des postulats qui apparaît est que la politique sociale désincite les individus à travailler. Ainsi, la politique sociale est dès lors contestée du fait que l'on pense qu'elle met les individus en situation de dépendance vis-à-vis de l'État. Les dépenses publiques ne sont plus considérées comme un soutien, mais frein à l'investissement ou à la consommation privés (Bonvin et Moachon 2005 : 70). La tendance contemporaine est également à considérer l'État social comme un facteur de dépendance et comme étant un frein à la reprise de l'emploi. En ce sens, le meilleur moyen de lutter contre l'exclusion apparaît désormais comme n'étant pas les politiques de protection des faibles, mais comme une politique globale de dérégulation du marché du travail (Merrien et al. 2005 : 258). Effectivement, « une plus grande flexibilité des salaires à la baisse est présentée comme le meilleur moyen de donner un travail aux plus démunis [ceux-ci étant] définis comme ceux dont la productivité est inférieure au salaire minimum » (Merrien et al. 2005 : 258). « L'objectif de l'action publique en matière d'intégration sociale ne réside dès lors plus dans la recherche du plein emploi au moyen de l'investissement public, mais dans la promotion de l'employabilité

des chômeurs et des inactifs » (Bonvin et Moachon 2005 : 70). Cette nouvelle approche centrée sur les individus implique nécessairement une transformation de la manière de définir et d'évaluer leur capacité de travail et un nouveau lien se fait entre les politiques sociales qui sont désormais subordonnées aux politiques du marché du travail. En ce sens, les politiques sociales ont un nouvel objectif : celui de la remarchandisation des individus c'est-à-dire de faire en sorte que ces derniers puissent vendre leur force de travail sur le marché de l'emploi (ibid.)

Par ailleurs, dans un contexte économique qui implique l'équilibre des finances publiques, ainsi que la rationalisation des dépenses publiques, l'action sociale connaît une réorganisation visant à supprimer toutes les formes dites de « gaspillage ». L'État-providence est fortement critiqué à plusieurs niveaux. Premièrement, son organisation bureaucratique apparaît comme étant un modèle hiérarchique et rigide ne laissant que peu de place à l'initiative et surtout ne permettant pas de gérer l'imprévu. En effet, s'agissant d'une bureaucratie telle qu'elle est imaginée par Max Weber, lorsqu'une situation diffère de celles imaginées par les règles de droit, le bureaucrate se doit de passer par son supérieur afin que celui-ci crée de nouvelles règles pour la situation en question ; ce phénomène est considéré comme provoquant une inflation normative puisque toute nouvelle situation crée une nouvelle norme, un nouveau cahier des charges, etc. Deuxièmement, le modèle bureaucratique est remis en question à cause des coûts élevés et non maîtrisés que l'inflation normative génère. Troisièmement, l'État-providence est également blâmé du fait qu'il ne permet pas de prendre en compte les besoins individuels puisque celui-ci, fortement préoccupé par l'égalité de traitement, s'efforce de proposer des prestations standardisées s'adressant à des catégories d'individus et non à des individus. Enfin, il est également critiqué parce que la sécurité de l'emploi des bureaucrates qui caractérise l'État-providence est accusée de les inciter à la passivité et à de faibles performances dans leur travail.

Ce sera donc à la suite de ces évolutions dans la manière de concevoir l'État-providence, l'on assistera à l'émergence de *l'État social actif* qui se veut être un modèle plus flexible, efficace, équitable, ainsi que plus propice à l'initiative et à l'engagement que le modèle traditionnel de l'État-providence.

Pour l'État social actif, il est nécessaire que les individus soient productifs afin qu'ils contribuent à la prospérité de l'économie. Il ne cherche plus à protéger les individus contre les risques sociaux, mais à promouvoir l'emploi. En effet, le travail est considéré comme le facteur premier d'intégration auquel tous les individus doivent avoir accès afin d'éviter l'exclusion sociale. L'objectif de l'État social actif devient donc la *remarchandisation* des individus, raison

pour laquelle il convient dès lors de mettre en place des actions publiques individualisantes visant à soutenir la capacité de travail des individus défaillants (Bonvin et Moachon 2005 : 71).

Ainsi, depuis le début des années 1980, les politiques sociales connaissent une triple transformation qui modifie le découpage classique des trois phases de l'action politique (élaboration, application et évaluation ex-post) en donnant une importance particulière à l'étape de la mise en application (Bonvin 2012 : 149).

Cette triple transformation commence tout d'abord par l'*activation*. Celle-ci consiste à l'origine à ne plus accorder passivement des prestations sociales et à toujours coupler ces prestations avec une visée d'intégration sociale. L'activation marque la sortie du paradigme de l'État social des Trente Glorieuses qui consistait principalement à indemniser les personnes sans source de revenu propre pour aller vers une conception où la capacité d'agir et/ou de travailler devient la préoccupation centrale (Bonvin 2012 : 149). La politique sociale n'est plus uniquement conçue comme un instrument de redistribution, mais avant tout comme un moyen de promouvoir et accélérer la réintégration professionnelle et/ou sociale. En ce sens, le retour sur le marché du travail devient l'objectif principal de la politique sociale et, comme évoqué précédemment, la réinsertion professionnelle est considérée comme la condition essentielle à l'intégration sociale. Désormais, la relation entre l'individu et l'État-providence est transformée ; l'individu doit non seulement cotiser et payer ses impôts, mais il doit également se soumettre à certaines conditionnalités visant à favoriser son retour rapide sur le marché du travail (Bonvin 2012 : 150). L'État-providence assume, dès lors, en plus de ses fonctions classiques d'indemnisation, un rôle de prestataire de « services » pour les individus. Il octroie, d'une part, des prestations financières et des services via des programmes d'activation et, d'autre part, il exige des individus l'adoption d'un comportement adéquat en termes de recherche active d'emploi ou des efforts allant dans le sens de l'activation. Ce type de politiques fait drastiquement augmenter le risque de pratiques discrétionnaires des institutions ou de leurs représentants visant à imposer leur propre conception de ce qu'est un comportement adéquat ou de ce que doit être un retour rapide à l'emploi aux individus (Bonvin 2012 : 151).

Vient ensuite l'*individualisation* des interventions. En effet, l'activation nécessite l'individualisation des politiques sociales du fait qu'il s'agit d'une approche visant à activer l'individu dans sa singularité. A contrario, l'approche catégorielle des politiques sociales, qui prédominait jusqu'alors, où les individus bénéficient de prestations sociales standardisées en raison de leur appartenance à une catégorie de risque social préalablement établie (maladie, chômage, invalidité, etc.), ne permet pas une telle action sur la capacité d'agir des individus

(Bonvin 2012 : 151). C'est donc depuis le début des années 1980 dans les pays de l'OCDE et en Suisse depuis le milieu des années 1990 que l'individualisation des prestations sociales, où l'individu bénéficie d'interventions individualisées et taillées sur mesure, fait son apparition. Avec cette nouvelle approche, l'individu est pris en compte avec toutes ses différentes caractéristiques concrètes et la relation entre celui-ci et les institutions en charge de la mise en œuvre des prestations sociales s'effectue directement, sans l'intervention des catégories de risque social. En effet, dans l'approche précédente, les politiques sociales s'adressaient à des catégories de personnes qu'elles cherchaient à protéger, mais ces catégories amenaient certaines ambiguïtés : elles agissaient contre l'arbitraire des représentants des institutions publiques, tout en rendant difficile les interventions publiques en faveurs des individus bénéficiaires (Bonvin 2012 : 151-152).

Finalement, vient la *territorialisation* des politiques et de l'action sociale qui est engendrée par l'activation et l'individualisation puisque celles-ci se déploient forcément au niveau local, soit où a lieu l'interaction entre les représentants des institutions sociales en question et les bénéficiaires des prestations sociales. L'administration centrale est évidemment amenée à trouver des relais locaux, ce qui nécessite une réflexion sur la marge de manœuvre et la liberté laissés par l'État-providence aux agents locaux (Bonvin 2012 : 153). Dans la plupart des cas, les États font recours aux techniques de la nouvelle gestion publique. En ce sens, les pouvoirs centraux sont amenés à établir des contrats de prestations avec les agents locaux où sont précisés les objectifs à atteindre, les échéances à respecter et les méthodes d'évaluation utilisés afin de garder un contrôle sur ce qui se fait au niveau local (Bonvin 2012 : 153).

Avec ce nouveau paradigme, la responsabilité, qui incombait précédemment à la société, se déplace vers l'individu. Ce dernier doit désormais répondre de ses actes devant les instances de l'État-providence. En effet, l'évaluation des comportements individuels devient une composante essentielle dans le cadre de l'État social actif et le choix des critères nécessaires à cette évaluation est un enjeu central de ce nouvel État. En ce sens, les critères d'évaluation choisis définissent les attentes de la société à l'égard des individus et déterminent la direction prise par les politiques sociales individualisantes. Les indicateurs avec lesquels la performance publique est évaluée joue un rôle important dans la manière dont l'État social actif pense sa relation avec les bénéficiaires des différentes prestations sociales (Bonvin et Moachon 2005 : 71).

Lorsque l'accent est mis sur l'emploi à tout prix (en référence à des indicateurs quantitatifs tels que le taux d'emploi ou le taux de sortie du chômage avant six mois), le

bénéficiaire est soumis à de fortes pressions afin que les objectifs soient atteints. Ces indicateurs quantitatifs impliquent qu'un objectif soit prédéterminé, ce qui influence passablement la relation entre le bénéficiaire et l'agent chargé du placement et cela tend à restreindre considérablement l'autonomie d'action des agences locales de l'emploi. Ces indicateurs empêchent que les caractéristiques et circonstances personnelles des bénéficiaires soient prises en compte ; l'individu est alors l'objet d'un contrôle social (Bonvin et Moachon 2005 : 72).

Au contraire, lorsque l'accent est mis sur la qualité et la durabilité de l'intégration des demandeurs de l'emploi, c'est une intervention sociale qui se met en place visant le développement de l'individu ; cela modifie évidemment la logique de l'action publique. Dans ce cas, une convention de l'intervention fondée sur l'action autonome et située des acteurs locaux et dite *de l'Etat situé* est mise en place. Cette convention favorise l'autonomie des acteurs locaux sur le long terme et le bénéficiaire est invité à devenir l'un des sujets de l'intervention sociale. Grâce à ce nouveau modèle fondé sur l'action locale, l'action publique devrait être réflexive, ce qui signifie que le contenu ne serait pas défini a priori mais en situation. Chaque bénéficiaire devrait donc être doté des capacités nécessaires afin qu'il s'intègre socialement, ce qu'une prestation standardisée ne peut réaliser qu'imparfaitement, et celles-ci devraient être maintenues dans le temps par le recours à un droit réflexif dont le contenu peut s'adapter aux individus et au temps qui passe (ibid.). Dans cette logique, il existe ainsi trois idéaux-types des relations possibles de l'État social avec l'individu. Premièrement, le modèle de *l'individu absent* ; il s'agit là de l'État social traditionnel où les prestations sont standardisées et basées sur une convention dans laquelle l'*État extérieur* dicte ses objectifs aux acteurs locaux chargés de la mise en œuvre des politiques sociales. Deuxièmement, le modèle de *l'individu soumis* de l'État social actif où la convention d'*État extérieur* recourt à des indicateurs quantitatifs pour contraindre l'intervention des acteurs locaux. Et finalement, celui de *l'individu acteur* au sein de l'État social actif où la convention d'*État situé* sollicite l'implication active et autonome des personnes directement concernées (Bonvin et Moachon 2005 : 72-73).

Comme évoqué précédemment, les politiques d'activation sont devenues une caractéristique centrale des politiques sociales et des politiques de l'emploi contemporaines. En ce sens, de nombreuses réformes ont été faites dans le but de transformer l'État social en un instrument d'activation (Bonvin et Orton 2009 : 566). Tous les changements des politiques sociales ayant eu lieu depuis les années 1980 sont induits par le fait qu'il existe une vision incontestée de l'objectif à atteindre dans le domaine des politiques sociales, soit de faire augmenter le taux d'emploi au niveau macro, et d'accélérer la réinsertion dans le marché du

travail au niveau micro. Le défi consiste ainsi à trouver les moyens les plus efficaces afin d'atteindre ces objectifs. Le débat se résume donc à une simple question technique d'efficacité au détriment de toutes les questions politiques et normatives en lien avec l'équité, la justice sociale ou la combinaison adéquate entre responsabilité individuelle et responsabilité collective (Bonvin et Orton 2009 : 566).

Les stratégies d'activation mettent en évidence l'importance de la capacité d'agir des bénéficiaires. En ce sens, les approches ressourcistes des politiques sociales qui se concentrent sur la redistribution de prestations en espèces ne permettent pas d'aborder la capacité d'action des individus. Quant aux approches telles que celle de l'investissement social ayant pour objectif d'augmenter la productivité des personnes sur le long terme et de faire augmenter le taux d'emploi, celles-ci ont donc une vision relativement réductionniste de la capacité d'action des individus (Bonvin 2014 : 241).

L'approche des capabilités apparaît, ainsi, comme étant un angle d'analyse tout à fait pertinent pour les politiques sociales puisqu'elle permet de s'intéresser aux dimensions cognitive, normative et politique de celles-ci, permettant de cette manière d'amener une critique plus englobante et sophistiquée de la capacité d'action des individus sans qu'elle ne se limite au travail ou à la productivité. En effet, comme nous le développerons dans le cadre théorique cette approche vise à développer la liberté réelle des individus de mener la vie qu'ils ont des raisons de valoriser. En partant de cette idée, nous entendons donc que le développement des individus n'est pas uniquement économique, mais qu'il dépend aussi des opportunités et de l'espace de liberté dont dispose un individu pour mener la vie qu'il choisit (Bryson & Merritt 2007 : 42).

Dans ce contexte de transformations de l'État-providence, la Suisse, et plus particulièrement Genève, canton auquel nous nous intéresserons dans ce travail, ont évidemment également connu de grands changements au niveau des politiques sociales durant ces dernières décennies notamment au niveau de l'aide sociale et du chômage. C'est pourquoi nous focaliserons notre recherche sur ces deux prestations sociales. En effet, ce travail aura pour but d'analyser l'expérience des bénéficiaires des deux institutions en charge de ces prestations sociales à Genève, soit l'Hospice général (HG) et l'Office cantonal de l'emploi (OCE), à l'aune des capabilités. Cette recherche sera essentiellement qualitative dans la mesure où les sources utilisées sont principalement des entretiens semi-directifs effectués avec des bénéficiaires de l'HG et de l'OCE, ainsi que des fiches réalisées par des membres du comité de l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion (OASI) visant à retracer l'expérience des

bénéficiaires. Dans un premier temps, nous ferons une brève présentation du stage sur lequel se base ce travail. Il s'agira ensuite de poser le cadre théorique qui servira à l'analyse. Nous présenterons l'approche par les capacités telle qu'elle a été développée sur la base des travaux d'Amartya Sen, notamment en évoquant les concepts de *capability for voice* et *capability for work*. Suite à cela, nous établirons un aperçu du contexte genevois en faisant l'état des lieux des dispositifs légaux pertinents et du paysage institutionnel en lien avec l'aide sociale et le chômage. Ultérieurement, nous présenterons la méthodologie de ce travail avant de pouvoir passer à l'analyse des entretiens à l'aune de l'approche par les capacités. Finalement, nous terminerons ce travail par une conclusion.

1.1 Présentation du stage

Dans le cadre du Master en Socioéconomie, les étudiants ont la possibilité d'effectuer un stage dans une institution active dans le champ de la socioéconomie afin de baser la réalisation de leur travail de recherche de fin d'études sur celui-ci. C'est dans cette perspective, ainsi qu'en souhaitant avoir une première expérience professionnelle dans mon domaine d'études que j'ai choisi de faire un stage auprès de l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion.

Pendant mon cursus universitaire, les cours en lien avec les politiques publiques, et plus particulièrement les politiques sociales, m'ont particulièrement plu. Lorsque j'ai décidé d'effectuer le stage de master, j'ai donc effectué des recherches d'organismes et d'institutions dans ces domaines-là. Mon choix s'est rapidement porté sur l'OASI, car son champ d'étude m'a considérablement interpellée et que ses objectifs m'ont paru pertinents. En effet, l'OASI se donne plusieurs missions : 1) examiner et documenter les effets des lois et des procédures mises en place sur les droits des personnes auxquelles elles s'appliquent et sur la qualité des prestations qui leur sont dues ; 2) favoriser le développement d'une jurisprudence et l'analyse critique des pratiques administratives en matière de droit des usagers, ainsi que l'accès à ces documents ; 3) sensibiliser les autorités et la population en révélant la réalité de la situation des chômeurs et chômeuses, ainsi que des ayants droit à l'aide sociale et aux prestations complémentaires familiales ; et 4) formuler des propositions de modifications législatives et d'améliorations des dispositifs institutionnels en place.

L'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion est né formellement en 2014 à la suite des changements législatifs cantonaux en matière d'aide sociale, et d'une phase de transition

nécessaire à la formalisation de son organisation. L'OASI a été créé dans le but de faire entendre les voix des chômeurs, des personnes recevant l'aide sociale ou les prestations complémentaires familiales et de contribuer à la mesure de leur bien-être et de l'adéquation des prestations auxquelles ils sont en droit de prétendre. L'Observatoire est constitué en association, depuis juin 2014, regroupant progressivement dix-huit associations membres et a d'ores et déjà publié trois rapports d'observation, soit un premier en avril 2014, un deuxième en mai 2015, un troisième en novembre 2016, et vient tout juste de publier une étude sur les activités de réinsertion (ADR).

Dans le cadre de ce stage, ma mission principale était de réaliser le 4^{ème} rapport d'observation de l'OASI. Pour ce faire, j'ai été plongée dans la vie de l'Observatoire. La présidente et la vice-présidente m'ont confié le téléphone servant à prendre les appels des bénéficiaires souhaitant témoigner de leurs expériences avec l'HG et l'OCE. Par ailleurs, durant mon stage, j'ai été convoquée à chaque réunion du comité, ce qui m'a permis d'avoir un aperçu du fonctionnement de l'association.

Ayant été chargée de la rédaction du 4^{ème} rapport d'observation, au début de mon stage, j'ai commencé par m'immerger dans les problématiques liées à l'OASI en lisant de manière approfondie les lois et règlements d'application relatifs au champ d'étude de l'Observatoire et différents rapports sur ces sujets puisqu'il s'agissait pour la plupart de textes que je n'avais jamais lus. J'ai, par la suite, effectué des entretiens avec différents bénéficiaires de l'HG et de l'OCE. D'autre part, depuis le dernier rapport d'observation, l'OASI a souhaité intégrer à ses rapports d'observation le regard de professionnels de terrain ; pour ce faire, j'ai également effectué des entretiens avec des professionnels du social de différentes institutions. Ces expériences riches en humanité m'ont permis d'avoir, entre autres, une réflexion autour de la mise en œuvre des politiques d'aide sociale et du chômage, ainsi que d'avoir une vision moins théorique de ces prestations sociales.

2. Cadre théorique

Après avoir introduit notre travail, il nous est nécessaire de poser un cadre théorique qui servira par la suite à notre analyse.

Comme évoqué précédemment, l'approche par les capacités ou les « capabilités » d'Amartya Sen peut être utilisée comme grille d'analyse et d'évaluation des politiques sociales et des moyens d'action donnés qui en découlent afin d'apporter une vision davantage englobante et sophistiquée sur la capacité d'action des individus.

Pour Sen, la notion de *capabilité* se définit par la liberté réelle dont bénéficient les individus de mener la vie qu'ils ont des raisons de valoriser (Bonvin 2011 : 5). Par cette définition, Sen met l'accent sur le caractère réel de la liberté, ou autrement dit, sur la capacité des individus à jouir effectivement de celle-ci. Deux axes sous-tendent cette définition de *capabilité* : la capacité d'agir des individus et la liberté de choix. Deux distinctions s'avèrent nécessaires, d'après Bonvin et Farvaque afin de mieux appréhender l'approche par les capabilités (2007b : 10).

Tout d'abord, les fonctionnements ou accomplissements, correspondant à l'axe de la liberté de choix précédemment évoqué, doivent être distingués des capabilités ou libertés réelles. Les fonctionnements correspondent aux actions qui sont effectivement réalisées ou aux choix effectués, alors que les capabilités correspondent aux opportunités d'action ou de choix dont bénéficient les personnes. Cette distinction est très importante dès lors qu'elle « met en évidence les différences entre les individus du point de vue de la liberté d'agir » (Bonvin et Farvaque 2007b : 10). En effet, les fonctionnements peuvent être contraints par un certain contexte, alors que les capabilités sont l'ensemble des choix qu'un individu est libre de réaliser. Afin d'illustrer cette distinction, Sen prend l'exemple suivant : une personne qui se trouve dans un contexte d'abondance et qui a les moyens de se nourrir pourra faire le choix de manger ou de jeûner. A l'inverse, une personne très pauvre ne pourra pas se nourrir et subira des privations alimentaires relevant d'une contrainte. Ainsi, si la personne dans le premier contexte décide de ne pas manger, il s'agit pour elle d'un choix, soit de l'exercice de sa liberté positive contrairement à la personne dans le deuxième contexte, et ce, bien que les deux fonctionnements s'avèrent être *in fine* les mêmes (Bonvin et Farvaque 2008 : 51). Cet exemple nous permet de saisir les différences évidentes qu'il existe entre les fonctionnements et les capabilités par les différents degrés de liberté réelle qui les caractérisent.

Deuxièmement, les ressources qui sont, quant à elles, rattachées à l'axe de la capacité d'agir, doivent également être distinguées des capabilités. Pour Sen, les ressources se traduisent par tous les biens, services et revenus dont dispose un individu. Bonvin propose également de

considérer les droits formels accordés aux individus, soit tous les droits inscrits dans les textes de loi (2012 : 143). Cependant, le fait qu'un individu possède ou ait à disposition des ressources ou des droits formels ne suffit pas à garantir ses capacités en ce sens que la possession de ressources ne garantit pas qu'il soit libre de les utiliser d'une manière qui ait de la valeur à ses yeux. De fait, deux personnes qui disposent de la même quantité de ressources n'auront pas forcément, comme nous le verrons plus loin, les mêmes capacités ou libertés réelles d'utiliser ces ressources selon la situation individuelle, sociale ou environnementale dans laquelle elles se trouvent. Par conséquent, cela signifie que l'augmentation des ressources n'implique pas nécessairement une amélioration des capacités. Afin d'illustrer nos propos, prenons l'exemple d'une petite fille et d'un petit garçon, son frère, qui disposent tous deux d'un vélo. La petite fille n'aura pas nécessairement la même capacité, la même liberté réelle, d'utiliser cet engin si elle vit dans un contexte où les normes sociales interdisent aux filles de faire du vélo. Sa capacité à faire du vélo dépendra des facteurs de conversion.

En effet, la notion *des facteurs de conversion* s'avère être essentielle à la compréhension de l'approche par les capacités. Ceux-ci sont reliés à l'axe de la capacité d'action des individus et permettent la transformation des capacités en fonctionnements. Les facteurs de conversion « renvoient à l'idée d'une capacité variable suivant les personnes de convertir une même ressource en réalisations de valeur équivalente », mais ne relevant pas de la responsabilité individuelle (Bonvin et Farvaque 2008 : 49). Ainsi, les facteurs de conversion sont propres à chaque individu et à chaque situation, ce qui explique qu'une même ressource n'offre pas forcément les mêmes opportunités à chaque individu.

Sen identifie trois types de facteurs de conversion. Les facteurs individuels de conversion qui représentent les caractéristiques d'un individu et les capacités ou compétences qu'il a acquises. Viennent ensuite les facteurs sociaux de conversion qui sont le contexte social, politique et culturel dans lequel l'individu vit, telles que les politiques publiques, les normes sociales ou religieuses, etc. Puis finalement, viennent les facteurs environnementaux de conversion tels que les infrastructures ou le milieu environnemental par exemple (Bonvin et Farvaque 2007b : 11). Comme nous l'avons dit, les facteurs de conversion sont essentiels pour la transformation des ressources en capacités, de ce fait, si un individu dispose uniquement de ressources, mais qu'il ne dispose pas des facteurs de conversion adéquats, la capacité est manquée. Dans le cas de la petite fille et du garçon précédemment évoqué, bien que les deux enfants disposent d'un vélo, la fille n'accomplira pas le même fonctionnement que son frère du fait qu'elle ne bénéficie pas des mêmes capacités puisque le contexte dans lequel elle vit ne lui permet pas de faire usage de ce vélo.

Dans cette logique, dès lors qu'il est question de politiques publiques ou dans notre cas de politiques sociales, si celles-ci sont centrées sur l'approche par les capacités, il est nécessaire d'agir conjointement sur les ressources (biens, services, revenus, libertés et droits formels), ainsi que sur les trois catégories de facteurs de conversion (individuels, sociaux et environnementaux) afin d'améliorer la liberté réelle des personnes (Bonvin et Farvaque 2007b : 11). A défaut, les politiques sociales se retrouvent face au dilemme qui menace toute intervention publique : en rester à la liberté formelle des individus ou imposer des *fonctionnements* conformes à des normes sociales décidées d'en haut (ibid.). Cette perspective demande donc de grands changements dans les missions que l'on attribue aux politiques sociales puisque la finalité de celles-ci n'est plus seulement la redistribution de ressources, mais également l'amélioration des capacités des individus.

Ces changements impliquent en particulier deux évolutions dans l'action publique. Cela demande, premièrement, un élargissement de la politique publique afin que celle-ci ne garantisse plus seulement des ressources, mais également les facteurs de conversion pour que les individus puissent transformer ces ressources en des fonctionnements qui aient de la valeur à leurs yeux et ainsi bénéficier d'une liberté réelle. Deuxièmement, l'importance de la liberté réelle des individus dans cette approche implique une délimitation stricte du champ de l'action publique dans le but que celle-ci n'empiète pas sur la liberté des individus « de choisir la vie qu'ils ont des raisons de valoriser » (Bonvin 2012 : 145).

Dans un contexte tel que Genève, où les politiques sociales ont connu ces dernières décennies des transformations menant, entre autres, à l'activation des bénéficiaires et à l'individualisation des prestations, la notion de responsabilité individuelle s'avère être essentielle. En effet, avec l'État social actif, « la question de la responsabilité se déplace de la société vers l'individu qui est désormais appelé à répondre de ses actes passés et futur devant les instances de l'État providence » (Bonvin et Moachon 2005 : 71). L'évaluation des comportements individuels dans le cadre de l'État social actif, et le choix des critères permettant cette évaluation deviennent tous deux des points centraux (ibid.).

Dans les politiques sociales *activationnistes* en lien avec l'emploi par exemple, le but est que les bénéficiaires réintègrent rapidement le marché de l'emploi. En ce sens, on attend un comportement spécifique de l'individu. Par conséquent, un individu jugé comme étant responsable doit chercher à améliorer son employabilité et à rapidement retrouver un emploi. Dans ce but, les agents sociaux sont incités à pousser les bénéficiaires afin que ces derniers

atteignent cet objectif au plus vite. Cependant, cette conception de la responsabilité individuelle s'avère être quelque peu simpliste et met tout le poids sur la responsabilité individuelle en laissant de côté la responsabilité sociale des institutions sociales publiques et privées.

Dans l'approche par les capacités, la responsabilité individuelle est également très importante mais diffère fondamentalement de la conception précédente. Tout d'abord, d'après les capacités, un comportement individuel responsable nécessite deux préconditions : des moyens adéquats et la capacité d'agir (correspondant à l'axe de la capacité d'action), ainsi que la liberté réelle de choisir son mode de vie (correspondant à l'axe de la liberté de choix). Ainsi, d'après Sen, une personne ne peut pas être jugée responsable si les moyens de la liberté réelle ne lui sont pas donnés (Bonvin et Farvaque 2007b : 10). En ce sens, il conviendra de se demander dans ce travail si la responsabilisation des personnes au chômage ou à l'aide sociale favorise l'augmentation de leur liberté réelle ou si cette responsabilisation va plutôt de pair avec une certaine moralisation alors que la liberté réelle, soit les conditions du comportement responsable, ne leur est pas donnée.

D'après l'approche par les capacités, pour ce qui est de la capacité ou liberté réelle, deux aspects doivent être ainsi pris en compte, soit celui du *processus* et celui des *opportunités*. Il est, d'une part nécessaire que les individus puissent participer aux processus d'élaboration, ainsi qu'à la mise en œuvre et à l'évaluation des politiques sociales. Pour ainsi dire, ils doivent pouvoir être acteurs, non pas uniquement dans le sens où ils se soumettent activement aux injonctions de l'action publique, mais aussi en étant partie prenante de la définition du contenu des politiques publiques et de la manière de les mettre en œuvre (Bonvin 2012 : 152). D'autre part, les politiques sociales, comme nous l'avons vu, doivent avoir pour objectif d'augmenter les opportunités disponibles pour les personnes concernées (Bonvin 2009 : 56-57). L'approche par les capacités requiert donc que chaque membre de la société puisse « choisir entre une pluralité de fonctionnements ou d'accomplissements de valeur, ce qui permet d'éviter autant que faire se peut l'écueil des préférences dites adaptatives où les individus ne choisissent pas librement, mais adaptent leurs préférences et leurs décisions aux normes sociales et possibilités socioéconomiques en vigueur » (Bonvin et Favarque 2007b : 13).

Précisons que dans l'approche par les capacités, les dimensions *processus* et *opportunités* sont interdépendantes. En effet, les processus, qui impliquent la participation active des individus (soit la possibilité réelle d'une telle participation et de son effectivité en termes d'impact sur les décisions adoptées et les mises en œuvre), favorisent une extension des

opportunités réellement disponibles pour toutes les personnes concernées (Bonvin 2012 : 146). Ces deux aspects ne peuvent, par conséquent, pas être envisagés séparément.

Afin de faciliter notre analyse, nous utiliserons les concepts de *capability for voice* et celui de *capability for work/agency*.

L'aspect *processus* de liberté individuelle peut se traduire par la *capability for voice* et s'applique aussi bien aux bénéficiaires des politiques sociales qu'aux agents de terrain. En effet, comme nous l'avons vu précédemment, tous les individus sont appelés à participer activement aux décisions collectives relatives aux processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques et ceux-ci doivent pouvoir participer à la prise de décision en exprimant leur point de vue qui devra être pris en compte dans l'élaboration de la politique sociale en question. Il est également nécessaire que la *capability for voice*, la capacité d'expression, soit donnée, dans le cadre des politiques sociales aux bénéficiaires des prestations, ainsi qu'aux travailleurs de terrain. En ce sens, la capacité d'expression apparaît comme faisant partie intégrante de la liberté de choix individuelle.

Dans la mise en œuvre des politiques sociales, cette liberté est garantie par la présence des trois alternatives développées par Hirschman : *exit*, *voice* et *loyalty* (1970 in Bonvin 2012 : 147). Un individu, que ce soit un usager d'une prestation sociale ou un travailleur de terrain peut choisir de suivre les prescriptions édictées collectivement (*loyalty*), car il est convaincu de la valeur de celles-ci. Cependant, il doit aussi avoir la possibilité de contester ou de négocier les mesures qu'on lui attribue ou qu'il doit attribuer à un usager (*voice*). Finalement, il devra aussi avoir la possibilité de refuser une mesure s'il s'agit d'un bénéficiaire, ou de refuser de l'attribuer s'il s'agit d'un acteur de terrain, s'il considère qu'elle ne convient pas (*exit*) sans qu'il n'y ait de risque de sanction insupportable pour lui ou pour le bénéficiaire. Ainsi, pour qu'une personne bénéficie d'une liberté réelle de s'exprimer, ces trois alternatives doivent être présentes. Si les alternatives *voice* et *exit* ne sont pas garanties, le choix des individus n'est pas librement effectué. Ainsi, lorsqu'un bénéficiaire d'une politique sociale ne peut donner son point de vue sur les prestations ou mesures qu'on lui propose ou qu'il ne peut pas les négocier et qu'il ne peut pas les refuser sans que cela ne représente un coût insupportable pour lui comme par exemple une suspension des prestations, celui-ci se retrouve contraint à la *loyalty*, non pas par choix, mais parce qu'il adapte ses préférences. En effet, on parlera de *préférences adaptatives* plutôt que de capacité ou de liberté lorsqu'un usager doit adapter ses préférences ou ne peut pas les exprimer ouvertement et librement parce qu'elles vont à l'encontre des attentes des agents de l'État social, et ce afin de conserver son droit aux prestations (Bonvin

2012 : 147). Dans le cas contraire, lorsque les alternatives *exit* et *voice* sont garanties, la *loyalty* du bénéficiaire s'avèrera probablement être le résultat d'un choix librement effectué. La dimension *processus* de la liberté demande donc la possibilité de choisir entre des alternatives de valeur comparable (Bonvin et Farvaque 2007b : 13).

L'aspect opportunités de la liberté individuelle peut se traduire, quant à lui, par le concept de *capability for work/agency*. Il s'agit de la dimension relative au pouvoir d'agir dont bénéficient les institutions afin de venir en aide aux individus. Cette capacité d'agir dépend, premièrement, des ressources que les institutions ont à disposition pour venir en aide aux individus. En effet, pour que les institutions en charge des politiques sociales puissent fonctionner et fournir des prestations aux usagers, celles-ci doivent disposer de ressources suffisantes pour pouvoir leur proposer des biens et des services adéquats en quantité et en qualité. Pour les bénéficiaires cet aspect est essentiel ; plus les montants qu'ils recevront seront élevés, et plus les ressources mises à leur disposition seront adéquates et plus la durée pendant laquelle ils recevront ces aides sera longue, moins ils seront contraints de choisir une sortie de l'aide sociale ou du chômage qui n'aurait qu'une valeur limitée à leurs yeux. La capacité d'action des institutions dépend, deuxièmement, des facteurs de conversion sur lesquels elles travaillent afin que les individus puissent bénéficier d'une liberté réelle d'arriver à des fonctionnements qui aient de la valeur à leurs yeux. Comme nous l'avons vu précédemment, l'approche par les capacités nécessite que l'on ne prenne pas uniquement en considération les ressources dont disposent les personnes pour analyser leur liberté, mais également la manière dont les ressources peuvent se traduire en liberté et l'incidence que cela a sur les individus.

A la lumière de ces éléments théoriques, nous nous efforcerons d'analyser l'expérience des bénéficiaires de l'Hospice général et de l'Office cantonal de l'emploi à l'aune des capacités. Il s'agira plus précisément d'analyser les entretiens effectués via l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion à l'aide de notre cadre théorique et de répondre à la question de recherche suivante : *dans quelle mesure les interventions effectuées par l'Hospice général et l'Office cantonal de l'emploi auprès des bénéficiaires permettent à ces derniers de développer leurs capacités ?*

3. Contexte genevois

3.1 Cadre légal

a. Loi sur l’insertion et l’aide sociale individuelle

La LIASI est la loi cantonale qui régit l’aide sociale dans le canton de Genève ; elle régit l’accompagnement social et les prestations financières versées aux personnes résidentes et aux requérants d’asile qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour assurer la couverture de leurs besoins de base. Le règlement d’application (RIASI) précise les modalités d’exécution de la LIASI.

La LIASI poursuit plusieurs buts. Tout d’abord, elle « a pour but de prévenir l’exclusion sociale et d’aider les personnes qui en souffrent à se réinsérer dans un environnement social et professionnel » (art. 1, al. 1). D’après l’art. 1, al. 2, elle vise également à soutenir les efforts des bénéficiaires de la loi à se réinsérer sur le marché du travail et dans la vie sociale en général, ainsi qu’à garantir des conditions d’existence conformes à la dignité humaine à ceux qui se trouvent dans la détresse matérielle et morale. C’est l’État, en tant que garant de la cohésion sociale, qui est en charge de la réalisation des objectifs sociaux susmentionnés. Pour ce faire, dans l’élaboration et la mise en œuvre des mesures requises, il doit veiller, entre autres, à ce que les ressources de la personne, celles de son entourage et de la communauté soient mobilisées. Il doit également s’assurer que les organes d’exécution de la LIASI développent et renforcent une collaboration institutionnelle (art. 1, al. 3). En dernier lieu, il est considéré que « la prestation d’aide financière a pour objectif la réinsertion sociale et économique des bénéficiaires » (art. 1, al. 4). Les prestations de l’aide sociale décrétées par la LIASI sont : l’accompagnement social, les prestations financières et l’insertion professionnelle (art. 2).

Pour ce qui est de l’accompagnement social, celui-ci comprend notamment la prévention, l’information sociale, l’orientation et le conseil et nécessite, d’après la loi, la collaboration active du bénéficiaire qui est chargé, en particulier, de donner toute information et document utile à l’accompagnement (art. 14, al. 1).

Les bénéficiaires des prestations d’aide financière ont également le droit à des mesures d’intégration sociale et d’insertion professionnelle et doivent s’engager activement à l’amélioration de leur situation. Cet engagement prend la forme d’un contrat d’aide sociale individuel (CASI).

Le CASI peut inclure un ou plusieurs objectifs tels que : 1) la restauration de la dignité de la personne, soit l’acquisition d’un savoir-être et d’un savoir-faire de base destiné à rendre la vie quotidienne la moins difficile possible ; 2) la socialisation, soit la reprise progressive avec

la vie sociale et professionnelle, notamment à travers l'exercice d'une activité d'utilité sociale, culturelle ou environnementale ; 3) l'insertion professionnelle, soit la recherche ou la reprise d'un emploi par le biais de mesures telles que le bilan de compétences et orientation professionnelle, formation professionnelle qualifiante et certifiante, stage et placement ; ou encore 4) l'amélioration de la situation matérielle pour les personnes qui réalisent des revenus insuffisants (art. 15). Le CASI prend la forme d'un document écrit et qui est signé par le bénéficiaire et l'HG (art. 16). Par ailleurs, celui-ci doit être signé dans un délai de trois mois suivant le dépôt de la demande d'aide (art. 17, al.1). Il doit par ailleurs contenir : 1) le projet, et les objectifs à atteindre pour le réaliser ; 2) les délais dans lesquels ces objectifs doivent être atteints ; ainsi que 3) les moyens à mettre en œuvre à cet effet, en précisant à qui ils incombent (art. 18, al.1). De plus, une évaluation doit être effectuée à l'échéance des délais fixés, ou six mois au plus tard après le dépôt de la demande si les délais fixés dépassent cette durée (art. 18, al. 2). Pour finir, le contrat doit être réadapté en fonction de l'évolution de la situation et doit tenir compte des objectifs atteints (art. 18, al. 3). L'atteinte des objectifs contenus dans le CASI permet aux bénéficiaires d'obtenir un supplément de CHF 225.- par mois, soit une somme non-négligeable.

Pour ce qui est de l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'HG, selon l'art. 42A de la LIASI, « toute personne majeure bénéficiant de prestations d'aide financière met tout en œuvre pour retrouver un emploi. A cette fin, elle peut bénéficier des mesures d'insertion professionnelle mises en place par l'État 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 ». Dans ce cadre, le stage d'évaluation à l'emploi vise à déterminer la capacité des bénéficiaires à se réinsérer sur le marché de l'emploi et à établir un plan de réinsertion ; ce stage précède l'octroi de toute mesure d'insertion professionnelle (art 42B). Ainsi, « des mesures d'insertion professionnelles sont octroyées en conformité avec le plan de réinsertion déterminé à l'issue du stage d'évaluation à l'emploi » (art 42C). Ces mesures doivent tenir compte, entre autres du marché de l'emploi et des besoins individuels des bénéficiaires. Elles doivent, en outre, faire l'objet d'un suivi régulier. Ces mesures et le suivi sont mis en place et coordonnées par le Service de réinsertion professionnelle (SRP) qui est un service de l'HG, composé de spécialistes dans les domaines de l'aide sociale, de l'orientation et de la formation professionnelle et continue, ainsi que du placement (ibid.). Cette forme d'organisation et de répartition des tâches prévalait jusqu'à courant 2017. En effet,

suite aux conclusions du rapport d'évaluation de la LIASI¹, le stage de mesure de la distance à l'emploi a perdu son caractère systématique et obligatoire bien que la loi n'ait pas été modifiée, créant ainsi une certaine discordance entre la loi et son application. Désormais, il semblerait que ce soit les assistants sociaux qui procèdent à l'évaluation de la distance à l'emploi avec le recours possible soit aux spécialistes du SRP, soit à une mise en situation par les stages de mesure de la distance à l'emploi. Lorsque les personnes sont identifiées comme « proche de l'emploi », le SRP intervient ensuite en tandem avec l'assistant social en charge de la situation afin d'allier les expertises et les ressources respectives au bénéfice des usagers.

Les mesures d'insertion professionnelle se déclinent selon les catégories suivantes : « bilan de compétences et orientation professionnelle ; formation professionnelle qualifiante et certifiante ; validation des acquis et de l'expérience ; stage en entreprise, en milieu protégé ou associatif ; placement sur le marché ordinaire du travail », (art. 42C. al. 3). Il faut relever qu'en principe, le SRP prend en charge les situations pour une durée maximale de deux ans. Au-delà de cette période la personne est considérée comme éloignée de l'emploi et se voit réorientée vers un Centre d'action sociale (CAS), comme cela pouvait être le cas si une personne présentait des difficultés sociales (dettes, problèmes de couple ou de logement, etc.) considérant par principe que ces problèmes peuvent constituer des obstacles devant être réglés préalablement à la démarche d'insertion professionnelle.

En nous intéressant attentivement à la législation en matière d'aide sociale, il va sans dire que nous constatons que certains aspects démontrent clairement une tendance à l'activation des bénéficiaires, tel est le cas à l'article 14 ou 42A LIASI lorsqu'il est question que « le bénéficiaire s'engage à participer activement à l'amélioration de sa situation » ou encore lorsque « toute personne majeure bénéficiant de prestations d'aide financière [se doit de mettre] tout en œuvre pour retrouver un emploi ». Les prestations à caractère incitatif et la franchise sur le revenu vont également dans ce sens (art. 7A et 8 RIASI). Soulignons que dans le cadre législatif de la LIASI, la responsabilité individuelle des usagers est fortement mise en avant au détriment de la responsabilité sociale qui n'est évoquée à aucun moment.

b. Loi en matière de chômage

¹ <https://www.ge.ch/document/dispositif-insertion-professionnelle-liasi-rapport-intermediaire/telecharger>

La loi en matière de chômage (LMC) est la loi cantonale qui régit l'application dans le canton de Genève de la législation fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI). Un règlement d'application (RMC) précise les modalités d'exécution de la LMC.

D'après la LACI, l'assurance-chômage alloue des prestations financières au titre de mesures relatives au marché du travail en faveur des assurés et des personnes menacées de chômage. Ces mesures comprennent des mesures de formation, des mesures d'emploi, ainsi que des mesures spécifiques. Les mesures relatives au marché du travail visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. Ces mesures ont plusieurs buts tels que l'amélioration de l'aptitude au placement des assurés de manière à permettre leur réinsertion rapide et durable ; la promotion des qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail ; la diminution du risque de chômage de longue durée, ainsi que de permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle (art. 1 LACI).

Les mesures de formation comprennent notamment des cours individuels ou collectifs de reconversion, de formation continue ou d'intégration, la participation à des entreprises d'entraînement, ainsi que des stages de formation (art. 60 LACI).

Pour ce qui est des mesures d'emploi, celles-ci consistent en des emplois temporaires qui entrent dans le cadre : programmes organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif ; stages professionnels dans une entreprise ou une administration ; semestres de motivation destinés aux assurés cherchant une place de formation au terme de leur scolarité obligatoire pour autant qu'ils n'aient achevé aucune formation professionnelle et ne soient pas titulaire d'une maturité (art. 64a LACI).

Par ailleurs, d'autres mesures spécifiques existent aussi telles que les allocations d'initiation au travail (art. 65 LACI) ou encore les allocations de formation (art. 66a LACI).

La LMC, qui régit l'application de la LACI, vise à favoriser le placement rapide et durable des chômeurs dans le marché de l'emploi et à renforcer les compétences des chômeurs par l'octroi de mesures d'emploi, de formation et de soutien à la réinsertion. De plus, elle institue des prestations cantonales complémentaires à celles prévues par l'assurance-chômage fédérale pour les chômeurs et institue pour les chômeurs sans perspective de réinsertion rapide des possibilités de maintien en activité professionnelle afin de prévenir leur marginalisation (art. 1 LMC).

Pour ce qui est du suivi des chômeurs, celui-ci comporte plusieurs étapes : 1) un diagnostic d'insertion au cours du premier mois suivant l'inscription au chômage ; 2) une décision relative à l'octroi de mesures d'insertion au plus tard au cours du troisième mois suivant l'inscription ; 3) une évaluation approfondie au plus tard le sixième mois suivant l'inscription au chômage ; et 4) un stage de requalification ou une autre mesure d'activation vers l'emploi au plus tard le neuvième mois suivant l'inscription au chômage (art. 6B LMC)

Le diagnostic d'insertion permet de définir la situation professionnelle et personnelle des chômeurs, ainsi que les potentialités d'insertion professionnelles, en vue de déterminer avec eux les mesures susceptibles d'améliorer leur retour sur le marché de l'emploi (art. 6C LMC).

Un stage de requalification peut être établi en tenant compte des besoins du marché du travail. Celui-ci se base sur une évaluation approfondie du profil du chômeur et se déroule au sein de l'administration cantonale, d'établissements et fondations de droit public, d'administrations communales et d'administrations et régies fédérales. L'activité professionnelle peut également se dérouler auprès d'institutions reconnues à but non lucratif ou au sein de l'économie privée si la commission de réinsertion professionnelle l'accepte (art. 6^E LMC).

Le canton de Genève peut également octroyer aux chômeurs bénéficiant des indemnités fédérales la possibilité de suivre une formation professionnelle certifiante et qualifiante lorsque celle-ci facilite un retour sur le marché de l'emploi (art. 6F LMC).

D'autres mesures complémentaires cantonales sont prévues pour certains cas particuliers tels que les prestations d'incapacité passagère de travail (totale ou partielle), les allocations de retour en emploi (ARE), les stages de requalification cantonaux (STARE), ou encore les emplois de solidarité sur le marché complémentaire de l'emploi (EdS).

Concernant le chômage, nous constatons également une tendance à l'activation des bénéficiaires. En effet, il est entre autres spécifié sur le site internet de l'OCE que les bénéficiaires de l'assurance-chômage doivent tout faire pour limiter leur période de chômage. Les bénéficiaires sont, par ailleurs, tenus pour responsables de rechercher activement un travail convenable, le plus rapidement possible et en suivant les recommandations de leur conseiller en personne. Il est d'ailleurs exigé que le nombre minimal de recherches d'emploi par mois soit de dix. Notons également que l'OCE recommande aux bénéficiaires du chômage de rechercher un emploi en dehors de leur profession lorsque malgré leurs efforts ceux-ci ont des difficultés

à en trouver un ou lorsque la situation du marché du travail l'exige. L'OCE leur recommande aussi d'accepter des emplois avec un taux d'occupation différent à celui désiré².

3.2 Institutions concernées

a. Hospice général

L'organe d'exécution de la législation sur l'aide sociale est l'Hospice général qui se trouve sous la surveillance du Département de la cohésion sociale depuis le 1^{er} juin 2018 (art. 3 LIASI). L'HG est un établissement autonome de droit public. Il collabore avec d'autres institutions publiques et privées afin d'atteindre les buts de la LIASI. Pour ce faire, il établit des conventions de collaboration avec les institutions publiques concernées et des contrats de prestations avec les organismes privés.

L'État attribue à l'HG un mandat de prestations dans lequel sont définis, notamment, les prestations à accomplir, les critères de qualité à respecter, les indicateurs, le plan financier pluriannuel et le calcul de la contribution annuelle de l'État. Celle-ci est composée d'une contribution relative aux prestations à verser aux bénéficiaires et d'une contribution relative aux frais de fonctionnement et d'investissement. Le mandat confère à l'HG une autonomie de gestion et doit lui permettre d'assurer des prestations efficaces et de qualité (art. 4 LHG)

Les Centres d'action sociale (CAS) sont des unités d'intervention sociale décentralisées et présentes sur l'ensemble du territoire genevois. Ils sont voués à l'application de la LIASI et sont par conséquent les principaux acteurs de l'aide sociale dans la Ville de Genève et dans les différentes communes du canton. Leur truchement permet aux usagers d'avoir accès aux prestations d'aide sociale, soit l'accompagnement social, les prestations financières et l'insertion professionnelle sur l'ensemble du canton.

Pour ce qui est du SRP de l'HG, celui-ci fonctionne comme un office régional de placement et fonctionne grâce à des spécialistes formés à la réinsertion professionnelle. Il gère de manière centralisée l'inscription au stage d'évaluation à l'emploi des personnes nouvellement inscrites à l'aide sociale, ainsi que des personnes qui pourraient bénéficier des mesures d'insertion professionnelle prévues par la loi, soit celles considérées comme étant « proches » de l'emploi en les incitant à rechercher ou à reprendre un emploi par le biais d'un contrat d'aide sociale comportant des mesures telles qu'un bilan de compétences, l'orientation professionnelle ou la formation (art. 15 let. c LIASI, art. 23A RIASI).

² <https://www.ge.ch/indemnites-chomage/droits-obligations-sanctions-lies-assurance-chomage>

b. Office cantonal de l'emploi

L'organe d'exécution cantonal de la législation fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité à Genève est l'Office cantonal de l'emploi (OCE) qui se trouve sous la surveillance du Département de l'emploi et de la santé depuis le 1^{er} juin 2018. Pour prévenir et combattre le chômage, l'assurance-chômage fournit des contributions destinées au financement d'un service efficace de conseil et de placement, de mesures relatives au marché du travail en faveur des assurés et d'autres mesures régies par la loi fédérale. C'est l'OCE qui est désigné par le canton en qualité d'office régional de placement. Sa mission consiste à accompagner les chômeurs dans leurs recherches d'une nouvelle activité, ainsi qu'à mettre à disposition des employeurs les compétences des candidats à l'emploi afin de faciliter les recrutements et à aider les employeurs à respecter le cadre légal et les directives en matière de chômage, de recrutement, de réduction d'horaire de travail, d'interruption d'activité pour cause d'intempérie, de licenciement collectif, de placement de personnel et de location de services³. Par ailleurs, l'OCE peut confier certaines tâches relatives à un type de public spécifique à l'HG ou à un service de celui-ci fonctionnant comme office régional de placement.

³ <https://www.ge.ch/organisation/oce-direction-generale-office-cantonal-emploi>

4. Méthodologie

Les données ayant permis de réaliser la partie analytique de ce travail ont été récoltées via l'Observatoire de l'aide sociale et de l'insertion. L'OASI a choisi d'utiliser une méthode qualitative dans afin d'analyser l'impact des lois et procédures sur la vie des bénéficiaires. Les témoignages ont été recueillis par différents membres du comité, ainsi que par moi-même durant mon stage auprès de l'Observatoire.

Pour mener à bien sa mission, l'OASI vise non seulement à étudier et observer étroitement les différentes législations rentrant dans son champ d'étude et leur évolution, mais aussi à observer les effets concrets du dispositif législatif et à identifier les situations problématiques. Pour ce faire, et afin d'assurer la continuité de ses précédents rapports d'observation, l'OASI a réalisé des entretiens avec des bénéficiaires de l'aide sociale, du chômage et des prestations complémentaires familiales afin que ceux-ci témoignent de leurs expériences en lien avec les institutions en charge de ces prestations sociales. Trente-deux entretiens ont été effectués avec des bénéficiaires entre le 1^{er} octobre 2016 et le 31 mai 2018. Cependant, pour ce travail nous n'utiliserons que les témoignages en lien avec le chômage et l'aide sociale, ainsi que les entretiens faisant l'objet d'une fiche individuelle relativement complète, soit vingt-et-un entretiens. Parmi ceux-ci, cinq concernent uniquement le chômage, quinze l'aide sociale et un entretien concerne les deux prestations sociales.

En ce qui concerne le profil des témoins, au sein des bénéficiaires du chômage, les usagers ont entre trente-et-un et quarante-huit ans. Relativement au niveau de formation, quatre ont une formation supérieure (Université, HES, autres formations professionnelles supérieures) ou ont une formation de niveau tertiaire et les deux autres n'ont pas de formation. Seul un des bénéficiaires est marié.

Les bénéficiaires de l'aide sociale ont, quant à eux, entre vingt et soixante-quatre ans. Trois d'entre eux ont une formation supérieure, neuf ont une formation professionnelle, ont fait une école préparant à la maturité ou ont une formation de niveau secondaire, deux n'ont pas de formation ou ont une formation primaire, et deux ont une formation non identifiable ou d'autres formations (p. ex : IFAGE, école privée, formation non reconnue). Deux bénéficiaires sont mariés, neuf divorcés ou séparés et cinq sont célibataires.

Pour les entretiens, les membres du comité ont tous utilisé des fiches individuelles de renseignements (annexe I) afin de récolter des informations socioéconomiques telles que les

coordonnées, le sexe, le mois et l'année de naissance, la situation familiale, la formation et la nationalité des individus. De plus, un espace « fin de droit de chômage », « aide sociale » et « pas de droit à l'aide sociale/aide sociale pas demandée » est également prévu sur la fiche dans le but d'indiquer le plus précisément possible la situation des témoins en notant, par exemple, la date de la fin du droit au chômage. Vient ensuite une partie où les personnes qui effectuent l'entretien indiquent les « questions soulevées » durant l'entretien pour permettre d'avoir une première idée de la situation de la personne dont on lit la fiche. Ensuite, la partie la plus importante est celle de la « chronologie » où les personnes qui prennent les témoignages tentent de reconstruire le parcours du bénéficiaire en lien avec les prestations sociales qui entrent dans le champ d'étude de l'OASI. Puis finalement, une partie est consacrée au vécu des témoins dans le but de reconstituer les impressions de ces derniers. Précisons que ces fiches sont rédigées dans la plus stricte confidentialité. Ainsi, l'utilisation d'un prénom d'emprunt et la modification de certaines informations garantissent l'anonymat des témoins.

Les entretiens effectués peuvent s'apparenter à des entretiens semi-directifs en ce sens que ceux-ci combinent généralement « attitude non-directive pour favoriser l'exploration de la pensée dans un climat de confiance et projet directif pour obtenir des informations sur des points définis à l'avance » (Berthier 2010 in Sauvayre 2013 : 9). En effet, les entretiens réalisés par l'OASI avec les bénéficiaires ont eu pour support une fiche individuelle. Celle-ci pourrait être, d'une certaine manière, l'équivalent d'un guide d'entretien puisque son but était principalement d'obtenir des informations précises afin d'élaborer une chronologie des éléments ayant un lien avec les prestations sociales du chômage ou de l'aide sociale. De plus, tout comme les entretiens semi-directifs, les entretiens effectués par l'OASI sont souples et bien qu'ils aient pour but d'obtenir un maximum d'informations sur l'expérience des bénéficiaires, ils laissent les bénéficiaires s'exprimer librement dans un cadre défini (Sauvayre 2013 : 9).

Pour ce qui est de l'échantillon des témoins, l'OASI est confronté à une problématique majeure depuis sa création, soit celle de trouver des bénéficiaires souhaitant témoigner et prêts à fournir des informations documentées sur leur situation. En effet, parmi les personnes pouvant témoigner, l'Observatoire a constaté lors de ses rapports d'observation précédents une certaine peur quant à la confidentialité des informations délivrées ce qui s'est, à plusieurs reprises, traduit par des appels d'usagers restés sans suite ou des rendez-vous fixés auxquels les usagers concernés ne se sont pas présentés. Pour l'OASI, cela s'explique par le fait que dévoiler des parties importantes de leur privée peut s'avérer être une tâche fastidieuse pour les bénéficiaires,

ainsi que par le fait que ceux-ci ont le plus souvent besoin de trouver des solutions pour répondre à leurs besoins vitaux plutôt que de prendre le temps de témoigner.

Ayant pour objectif de faire un appel à témoins, l'Observatoire distribue régulièrement ses affiches à de nombreuses associations et institutions sociales actives dans le canton afin que celles-ci les disposent de manière visible dans leurs locaux. Cet outil de communication s'avère être relativement efficace, bien que le nombre de personnes souhaitant témoigner soit tout de même limité. Par conséquent, l'échantillonnage des bénéficiaires recourant aux institutions faisant partie du champ d'étude de l'Observatoire est exclu. Soulignons également que l'OASI est rarement sollicité par des individus parfaitement satisfaits de leur suivi ou de leur situation, et ce malgré ses tentatives de limiter ce biais en spécifiant sur ses affiches et flyers qu'il recherche des témoignages d'expériences aussi bien positives que négatives. De plus, précisons que la méthodologie utilisée par l'OASI comporte d'autres biais et limites que nous aborderons ci-dessous et que nous tenterons de réduire.

Tout d'abord, les témoignages ayant été recueillis par différentes personnes, les fiches individuelles peuvent comporter des différences importantes en termes de précision des éléments inscrits sur celles-ci. En effet, la fiche individuelle n'étant pas un guide d'entretien en tant que tel permet aux intervieweurs, qui sont pour la plupart des assistants sociaux ou d'anciens assistants sociaux, d'être relativement subjectifs. Ceux-ci inscrivent sur ces fiches la chronologie du suivi des bénéficiaires ainsi que des éléments qui leur semblent être importants, voir problématiques, et émettent, la plupart du temps, un jugement sur ceux-ci. De plus, les entretiens effectués par les membres de l'OASI n'ont malheureusement pas été enregistrés. J'ai donc choisi uniquement d'analyser les fiches les plus complètes et je m'efforcerai de faire abstraction des éléments d'évaluation inscrits par les différents intervieweurs afin de me concentrer le plus possible sur les faits rapportés par les bénéficiaires en tenant également compte que ceux-ci peuvent comporter un certain degré de subjectivité. Précisons cependant, que je dispose de certains enregistrements des entretiens que j'ai réalisés, ce qui me permet d'avoir quelques fiches de meilleure qualité, avec de nombreux détails, et de supprimer en partie le biais du jugement des intervieweurs puisque j'ai retranscrit ces entretiens moi-même.

Notons que les biais relatifs aux fiches individuelles de renseignements pourraient être quelque peu atténués si l'Observatoire utilisait un guide d'entretien à proprement parler afin d'avoir des informations plus claires, moins subjectives et davantage étoffées pour faciliter l'analyse. De plus, pour notre recherche, qui diffère de l'objectif du 4^{ème} rapport d'observation de l'OASI, il aurait été approprié de rédiger un guide d'entretien pour les bénéficiaires du

chômage et un autre pour les bénéficiaires de l'aide sociale avec des questions spécifiques à chacune de ces prestations sociales. Il aurait également fallu que les questions soient tournées vers l'évaluation des capacités des usagers afin de faciliter l'analyse des entretiens à l'aune de ce cadre théorique précis. En sus, l'enregistrement des entretiens aurait été fort utile pour notre analyse puisque cela aurait permis de retranscrire les entretiens afin de supprimer le biais de l'évaluation des éléments par les intervieweurs et donc leur subjectivité.

Un autre problème se présente au niveau de la temporalité des faits. En effet, certains faits évoqués par les bénéficiaires se sont produits en dehors de la période durant laquelle les entretiens ont été effectués, soit avant le 1^{er} octobre 2016. Cet aspect pourrait être problématique puisque dans le cadre de ce travail nous nous intéressons à une période bien précise, soit au suivi relativement récent des bénéficiaires s'étalant entre le 1^{er} octobre 2016 et le 31 mai 2018. De plus, nous avons conscience du fait que les pratiques des institutions peuvent évoluer au cours du temps. Ainsi, afin de limiter ce biais lié à la temporalité, nous considérerons uniquement les faits qui se sont déroulés durant la période d'observation.

Précisons que la plupart des limites sont dues au fonctionnement de l'OASI. En effet, comme nous l'avons évoqué précédemment, l'OASI se donne plusieurs missions visant, entre autre, à analyser et documenter les effets des lois et procédures sur les usagers de l'aide sociale et de l'assurance-chômage et sur la qualité des prestations qui leur sont octroyées, ainsi qu'à révéler la réalité de la situation des chômeurs et des ayants droit à l'aide sociale afin de sensibiliser les autorités et la population sur ce sujet. Pour ce faire, l'Observatoire, qui peine à trouver des ressources financières, dépend essentiellement du travail des membres du comité qui sont tous bénévoles, et de celui des stagiaires. Par ailleurs, rappelons que l'OASI s'est constitué suite à l'adoption de la LIASI, entrée en vigueur en 2012, et suite au constat de nombreux dysfonctionnements et lacunes de ce dispositif légal. Il se voulait être une structure de réflexion et de surveillance de la mise en application de la LIASI⁴, mais il est nécessaire de préciser qu'il ne s'agit pas d'un Observatoire à vocation scientifique. Les membres du comité sont d'ailleurs tous des assistants sociaux ou d'anciens assistants sociaux qui, bien qu'ils soient très doués et qu'ils aient une grande expérience dans leur domaine, n'ont pas de connaissances sur la manière d'effectuer des recherches académiques.

⁴ <http://cgas.ch/OASI/>

En outre, lorsque j'ai commencé mon stage à l'OASI, une partie des entretiens avait déjà été effectuée et certaines fiches avaient déjà été rédigées. Ma mission première étant de rédiger le 4^{ème} rapport d'observation, j'ai dû m'adapter à son fonctionnement et, plus particulièrement, à la fiche individuelle de renseignements que j'ai dû utiliser pour la suite des entretiens afin d'avoir une certaine cohérence dans la manière de procéder. Ainsi, bien que les rapports d'observation de l'Observatoire soient basés sur une méthodologie qualitative, et rédigés par des stagiaires universitaires ou d'une HES, ceux-ci ne peuvent pas être qualifiés de « scientifiques » puisqu'il existe de nombreuses lacunes dans leur méthodologie. Par conséquent, ayant dû me baser sur les données récoltées en vue de la rédaction du 4^{ème} rapport d'observation, ce travail se veut davantage une étude exploratoire sur l'expérience des bénéficiaires de l'HG et de l'OCE à l'aune des capacités qu'une recherche faite dans les règles de l'art. Précisons également, que notre rapport de stage cherche à évaluer le travail de ces deux institutions sur le développement des capacités des bénéficiaires en passant uniquement par leur regard, sans prendre en considération le point de vue des professionnels de terrain de ces deux institutions.

5. Analyse

Selon les concepts de *capability for voice* et *capability for work* précédemment explicités, nous avons identifié plusieurs éléments d'analyse : la participation des usagers, les ressources octroyées aux bénéficiaires, ainsi que les facteurs de conversion.

Le premier élément porte sur le concept de *capability for voice*. Comme nous l'avons vu, il désigne la capacité qu'a un individu de participer activement aux décisions collectives relatives aux politiques publiques. Néanmoins, étant donné que les individus n'ont pas vraiment l'opportunité de participer à l'élaboration ou à l'évaluation de celles-ci, nous chercherons à mettre en avant les possibilités qu'ont les bénéficiaires de participer à la mise en œuvre des politiques sociales en participant à l'élaboration de leur projet et de leurs objectifs, soit aux possibilités qu'ils ont d'exprimer leur point de vue et la prise en compte de celui-ci au sein des deux institutions auxquelles nous nous intéressons.

Quant aux deux éléments suivants, ils se rapportent au concept de *capability for work*, correspondant, du point de vue des institutions, au pouvoir d'agir dont elles bénéficient afin de venir en aide aux individus et qui correspond, du point de vue des bénéficiaires, aux ressources auxquelles ces derniers ont accès. Nous mettrons donc en évidence les moyens d'action donnés par les deux institutions, soit les ressources financières et les mesures mises à disposition des usagers, ainsi que les facteurs de conversion que l'institution s'efforce de développer pour que les individus puissent jouir d'opportunités réelles.

5.1 Chômage

La participation des usagers et leur capacité d'expression

Dans les entretiens réalisés en lien avec le chômage, nous avons constaté que les bénéficiaires n'ont, de manière générale, pas réellement pu participer à l'élaboration de leur projet professionnel en ce sens que les conseillers en emploi ont plutôt eu tendance à leur imposer des mesures standardisées sans qu'il n'y ait d'indications que le parcours, la situation ou les envies des bénéficiaires aient été pris en compte. Néanmoins, il semblerait, dans certains cas, que les bénéficiaires se soient exprimés sur leurs envies, mais sans que celles-ci ne soient véritablement prises en compte, ce qui pourrait être considéré comme une capacité d'expression fortement limitée et très relative.

Ce constat est particulièrement marqué dans l'entretien de Lionel. En effet, lorsqu'il s'inscrit au chômage, il ne bénéficie d'aucune mesure pendant les quatre premiers mois. Lors

des entretiens, qui sont d'ailleurs extrêmement courts, son conseiller exige qu'il amène ses recherches d'emploi, bien qu'il n'y prête, au moment venu, aucune attention. Au bout de ces quatre mois, Lionel fait part de son envie d'effectuer un stage, mais son conseiller lui indique que c'est à lui de chercher. Finalement, après cela, son conseiller se décide à l'envoyer suivre des cours pour faire des CV et des recherches d'emploi dans une entreprise partenaire.

Quelques mois plus tard, lors d'un entretien, Lionel explique à son conseiller que la permanence chômage de sa commune lui a suggéré de demander une mesure auprès de *OuiStart*. Le conseiller lui décroche aussitôt un rendez-vous et semble ravi que Lionel s'y intéresse. Néanmoins, Lionel se renseigne davantage et est rapidement rebuté, car il s'agit d'une entreprise fictive. Il fait donc part de ses réticences à son conseiller qui tente malgré tout de convaincre Lionel. Celui-ci lui explique finalement qu'il aurait souhaité changer d'horizon professionnel, mais qu'au chômage la question ne lui avait jamais été posée. Après cela, Lionel se rend tout de même à l'entretien d'information chez *OuiStart* et parle avec la directrice qui lui confirme que leurs activités ne lui correspondent pas. Il évoque le fait, qu'à ce moment-là, c'est la première fois depuis qu'il est inscrit au chômage que quelqu'un discute avec lui de ce qu'il voudrait et pourrait faire par la suite. Par ailleurs, Lionel nous a également raconté que son conseiller était « sympa tant qu'on fait ce qu'il dit ».

Le constat est similaire dans le cas de Paola. En effet, lorsque cette femme d'origine italienne se retrouve au chômage, sa conseillère l'envoie suivre des cours de français afin qu'elle atteigne un niveau de certification suffisant pour ses recherches d'emploi. Par la suite, Paola fait part de son envie de suivre des cours d'anglais qu'elle estime nécessaires pour trouver un emploi dans le contexte genevois, mais sa conseillère les lui refuse.

Le cas de Cécilia est également éloquent et confirme nos propos. Cette jeune femme ayant raté un examen décisif, s'est vue exclue de son Master. Au même moment, l'emploi auxiliaire qu'elle occupait depuis trois ans s'arrête. Suite à cela, elle pense pouvoir utiliser son Bachelor et ses trente crédits acquis pendant le Master pour viser un emploi d'assistante sociale. Suivant les conseils de son entourage, Cécilia s'inscrit au chômage afin qu'on l'aide à réaliser cet objectif. Sa conseillère lui fait d'abord suivre des cours sur les CV et de recherche d'emploi qui ne convainquent pas réellement Cécilia qui estime qu'ils ne lui apportent rien et qu'ils sont trop standardisés. Peu à peu, Cécilia demande plusieurs mesures, mais celles-ci sont toujours refusées sans pour autant que sa conseillère ne lui fasse de contre-proposition. Finalement, dix mois après son inscription au chômage, sa conseillère lui propose une mesure pour qu'elle

devienne assistante socio-administrative. Cependant, la formation ne peut pas commencer avant la fin de ses indemnités-chômage ; Cécilia n'entamera donc pas cette formation.

Pour Mylène, femme de cinquante-cinq ans, le chômage est, pour elle aussi, synonyme de mesures « standards » tels que les cours pour apprendre à faire les CV et à rechercher un emploi, et ce, au détriment de mesures plus ciblées. En effet, Mylène aurait voulu, dans un premier temps, améliorer son profil professionnel en suivant des cours dans le but d'approfondir ses connaissances informatiques notamment dans Excel et Power Point.

« Je voulais Excel, mais le cours le plus avancé. Ils n'ont pas voulu. C'était comme ça, c'était la décision du chômage. Moi j'ai dit que j'aurais bien aimé savoir faire les tableaux et tout ça parce qu'on le demande dans les offres d'emploi, avec les calculs et tout ça, parce que c'est assez complexe (...). J'ai dit : « moi j'aimerais quand même savoir parce que tout le monde utilise Excel, et moi mes chefs développaient beaucoup avec Excel ». Et ce que le chômage donnait comme base ça ne me suffisait pas (...). Ils ont refusé ».

« Je voulais Powerpoint, j'ai pas eu Powerpoint. J'ai dit : « écoutez c'est quand même indiqué dans les offres d'emploi ». Mais non ».

Par la suite, Mylène étant aussi danseuse et ayant suivi une formation de deux ans en art-thérapie auparavant, demande au chômage de la soutenir afin qu'elle puisse compléter cette formation et se réorienter dans ce domaine, mais elle reçoit à nouveau une réponse négative. Elle a fait part de son envie d'aller davantage vers un emploi en lien avec le social, mais explique que son avis n'a pas été pris en considération :

« Quand on est au chômage, on est enfermé dans une case ».

Dans le cas de Mylène, il nous est néanmoins nécessaire de rappeler que ni la LACI ni la LMC ne prévoient de financement pour la reconversion professionnelle.

Les éléments de ces témoignages démontrent que le chômage fonctionne dans une logique d'activation puisqu'il est attendu des bénéficiaires qu'ils fassent un certain nombre de recherches d'emploi par mois, et que lorsque les bénéficiaires sont intéressées par certaines mesures telles que les stages, il leur appartient de faire le nécessaire pour pouvoir en bénéficier.

Cependant, cette activation est quelque peu paradoxale puisqu'elle demande aux bénéficiaires d'être proactifs, mais lorsque ceux-ci expriment leurs désirs et leurs envies quant à des mesures afin d'aller dans le sens de leur projet professionnel semblant pourtant être réaliste et réalisable, celles-ci leur sont néanmoins souvent refusées.

A l'aune des capacités, ces quelques témoignages semblent nous indiquer que les usagers n'ont pas véritablement la possibilité de participer à l'élaboration de leur projet professionnel puisque lorsqu'ils expriment leurs souhaits, ceux-ci ne sont tout simplement pas pris en compte ou refusés. Si nous nous référons aux trois alternatives décrites par Hirschman (1970), soit *loyalty*, *voice* et *exit*, et d'après nos témoignages, il semble que ce soit l'alternative *loyalty* qui prédomine puisque les bénéficiaires semblent devoir suivre les prescriptions édictées telles que les cours de CV et de recherche d'emploi, ainsi que la nécessité de faire un certain nombre de postulations par mois. Cependant, il ne nous est pas possible d'affirmer que les bénéficiaires suivent ces prescriptions parce qu'ils sont convaincus de la valeur de celles-ci. Nous aurions plutôt tendance à dire qu'ils les suivent parce qu'ils savent que s'ils ne le font pas, ils pourraient être sanctionnés. De plus, pour ce qui est de l'alternative *voice*, celle-ci n'est pas présente. En effet, bien que dans le cas de Lionel, celui-ci ait réussi, au début, à négocier une mesure – celle de *OuiStart* – il s'est ensuite retrouvé contraint d'y aller, alors qu'il s'était rendu compte entre temps, que celle-ci ne lui conviendrait absolument pas. Dans les autres cas, l'alternative *voice* n'est pas non plus présente et nous pourrions dire que les bénéficiaires sont contraints à adapter leurs préférences. En ce qui concerne l'alternative *exit*, celle-ci est présente uniquement dans le cas de Gérard qui a réussi à arrêter une mesure qui lui déplaisait sans qu'il ne soit, pour autant, sanctionné comme nous le verrons ci-dessous.

Gérard est au chômage depuis environ sept mois, et a déjà suivi les cours relatifs aux CV et à la recherche d'emploi, ainsi qu'une formation sur les outils informatiques, lorsque sa conseillère en emploi l'inscrit chez une entreprise partenaire qui aide les individus à « activer » leurs recherches d'emploi et qui les coachent afin de leur permettre d'obtenir un emploi à la hauteur de leurs attentes. Gérard doit se rendre toutes les semaines chez cette entreprise afin que le professionnel en charge de son dossier l'aide à trouver un stage ou un emploi. D'après Gérard, ce professionnel s'était mis en tête que celui-ci devait concentrer ses recherches dans le domaine dans lequel il était employé avant le chômage bien qu'il n'existe que peu d'entreprises actives dans ce domaine. Deux ou trois mois passent, lorsque Gérard exprime le

souhait d'arrêter de suivre cette mesure à sa conseillère du fait que ces rendez-vous ne lui apportent rien d'après lui. Sa conseillère accepte et aucune sanction n'est retenue contre lui.

À la lumière de ces différents éléments, la *capability for voice* des bénéficiaires du chômage apparaît comme n'étant que très partielle. Il semblerait que leur capacité d'expression dans la mise en œuvre de cette politique sociale soit présente uniquement dans une faible mesure. En effet, d'après les témoignages recueillis, les bénéficiaires ne peuvent participer à l'élaboration de leur projet professionnel que d'une manière très limitée, et les alternatives *voice* et *exit* ne paraissent pas être garanties. La plupart des usagers interviewés suivent des mesures dont ils ne comprennent pas vraiment l'utilité, peu intéressantes et dont ils pensent pouvoir se passer (les cours sur les CV et la recherche d'emploi). La *loyalty* envers ces mesures pourrait provenir du fait qu'il existe des sanctions, telle que la suspension des prestations en cas de la violation de la LMC, de son règlement d'exécution ou des obligations contractuelles mise à charge du bénéficiaire de la mesure. Dans ce cas, l'autorité compétente peut révoquer sa décision d'octroi et exiger la restitution des prestations touchées indûment (art. 48B LMC). La suspension des prestations s'avèreraient effectivement être une option très coûteuse pour les bénéficiaires qui dépendent de celles-ci pour vivre en attendant de trouver un nouvel emploi. Ainsi, les bénéficiaires ne contestent pas les mesures qui leur sont assignées par crainte de perdre leur droit aux prestations.

Les moyens d'action : ressources et mesures

Par ailleurs, en analysant les différents témoignages relatifs au chômage, un certain nombre d'éléments sont ressortis par rapport aux moyens d'action de l'OCE.

Tout d'abord, en ce qui concerne les ressources financières, trois bénéficiaires sur six ont évoqué le fait que celles-ci étaient basses. Cela a été difficile pour Gérard, quarante-huit ans, en particulier puisqu'il est passé d'un salaire de plus de CHF 5000.- à des indemnités de CHF 3600.- avec lesquelles il peinait à payer toutes ses factures. Cécilia et Nina, quant à elles, n'ont pas exprimé explicitement une insatisfaction et les difficultés liées au montant relativement bas de leurs indemnités, mais au vu de leur situation il va sans dire que celles-ci n'étaient pas suffisantes pour vivre. Effectivement, ces deux jeunes femmes exerçaient des emplois auxiliaires et à temps partiel lorsqu'elles se sont retrouvées au chômage, ce qui nous laisse penser que les indemnités perçues ne devaient guère être élevées. Cécilia a d'ailleurs pris un rendez-vous avec l'Hospice général pour que celui-ci complète ses indemnités de chômage,

mais sa requête a été refusée. Nina a, quant, à elle, bénéficié une durée d'indemnisation d'une année uniquement.

Selon la loi, les indemnités de chômage pleines et entières s'élèvent à 80% du gain assuré ou à 70% pour les personnes n'ayant pas d'obligation d'entretien envers des enfants de moins de vingt-cinq ans ou qui bénéficient d'une indemnité journalière dont le montant dépasse CHF 140.-. Pour ce qui est des indemnisations, un délai cadre de deux ans s'applique. Néanmoins, le nombre maximum d'indemnités journalières varie selon l'âge de l'assuré et la période de cotisation. Le chômage accorde deux-cent-soixante indemnités journalières à l'assuré qui justifie une période de cotisation de douze mois au total, quatre-cent indemnités journalières s'il justifie d'une période de cotisation de dix-huit mois au total, ou cinq-cent-vingt indemnités journalières s'il justifie d'une période de cotisation de vingt-deux mois au moins et s'il est âgé de plus de cinquante-cinq ans ou s'il touche à une rente d'invalidité correspondant à un taux d'invalidité d'au moins 40%. Quant, aux personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation, elles ont le droit uniquement à nonante indemnités journalières.

Ainsi, pour les bénéficiaires, d'après notre concept de *capability for work*, il est évident que plus les montant qu'ils reçoivent sont élevés, et plus la durée pendant laquelle ils reçoivent ces prestations est longue, moins ils sont contraints de choisir une option de sortie du chômage tel qu'un emploi purement alimentaire par exemple, et surtout un emploi qui n'aurait qu'une valeur limitée à leurs yeux. En outre, plus les ressources financières qu'ils reçoivent sont élevées et s'étalent sur la durée, plus elles leur permettent de suivre différentes mesures ou formations qui sont susceptibles d'améliorer leur employabilité afin qu'ils puissent mettre toutes les chances de leur côté de trouver un emploi qui corresponde à leurs aspirations. Ainsi, dans le cas de Nina et de Cécilia, la *capability for work* était très limitée du fait que ces deux jeunes femmes travaillaient à temps partiel lorsqu'elles ont perdu leur emploi, ce qui par conséquent leur donnait droit à des indemnités très basses ne leur permettant pas de vivre. Par ailleurs, Cécilia n'a touché que deux-cent-soixante indemnités, ce qui se trouve être une durée relativement courte lorsqu'il s'agit de chercher un premier emploi après un Bachelor universitaire grâce auquel les étudiants acquièrent de nombreuses connaissances théoriques, mais qui ne permettent pas forcément de trouver un emploi qui ait de la valeur à leurs yeux du fait qu'ils n'ont, la plupart du temps, pas d'expérience professionnelle dans leur domaine d'études.

Dans plusieurs témoignages, nous avons constaté que les usagers étaient déçus des mesures dont ils ont pu bénéficier. Tout d'abord, les mesures relatives aux CV et à la recherche

d'emploi ont été considérées à plusieurs reprises comme trop élémentaires et n'apportant aucune plus-value aux connaissances des usagers. Tous les usagers ont senti qu'il s'agissait d'une mesure attribuée d'office à tous les bénéficiaires sans qu'aucune distinction ne soit faite par rapport à leur profil ou leur situation. En second lieu, certains des usagers s'attendaient à ce que leur conseiller en emploi leur propose un stage ou une mesure du marché du travail qui soit intéressante à leurs yeux. Gérard, Paola et Aïda nous ont fait part de leur déception à ce sujet-là puisque rien de tel ne leur a été proposé, ni même suggéré par leur conseiller. Un troisième élément révélé par les témoignages est que les entretiens avec les conseillers en emploi sont relativement courts, et très administratifs puisqu'ils consistent surtout à vérifier que les recherches d'emploi avaient bien été faites. Lionel nous a expliqué que ses entretiens sont passés progressivement de quinze à dix minutes, puis de dix à cinq minutes.

En ce qui concerne la marge de manœuvre des conseillers en emploi et leurs ressources, celles-ci semblent être restreintes ; le cas de Nina l'illustre bien puisque malgré la situation de détresse morale et matérielle dans laquelle se trouve cette dernière, sa conseillère n'est pas en mesure de lui venir en aide. En effet, lorsque Nina arrive à la fin de ses indemnités de chômage, elle se retrouve sans ressources. De plus, à ce même moment, elle vit une rupture affective très difficile pour elle. Quand elle s'adresse à l'HG par le biais de l'antenne OCE, Nina est mal renseignée et se voit refuser l'aide sociale sous prétexte qu'elle pourrait ouvrir un nouveau délai-cadre six mois plus tard compte tenu de ses gains intermédiaires et du fait qu'elle dispose d'une épargne de CHF 3000.-. Précisons, à toutes fins utiles, que selon l'art. 1 al. 1 RIASI, la limite de fortune permettant de bénéficier des prestations d'aide financière est de CHF 4000.- pour une personne seule ; CHF 8000.- pour un couple ; CHF 2000.- pour chaque enfant à charge et que le total de la fortune ne peut en aucun cas dépasser CHF 10000.- pour l'ensemble du groupe familial.

« Ma conseillère m'a dit : écoutez je comprends bien la complication de vous retrouver six mois sans revenu, moi je vous conseille d'aller voir à l'Hospice ».

« Et puis, effectivement dans le bâtiment du chômage, avant d'entrer, il y a l'antenne Hospice qui est juste là. Et finalement on m'a clairement dit : non, vous êtes dans l'attente d'une réouverture d'un délai cadre, alors nous on ne peut rien faire pour vous ».

Sans revenu puisqu'elle a écoulé ses indemnités, Nina est contrainte de quitter son appartement et dort alternativement chez des amis à Genève et dans un squat en dehors du canton de Genève. Elle explique sa situation à sa conseillère en emploi, mais celle-ci ne réagit pas davantage et lui dit qu'elle ne peut malheureusement rien faire pour elle. En effet, sa conseillère en emploi n'est pas assistante sociale et a un cahier des charges bien défini ; elle s'occupe uniquement de la réinsertion professionnelle de Nina.

Six mois plus tard, Nina est en mesure d'ouvrir un nouveau délai-cadre, mais ne réussit pas à retrouver un logement du fait que ses indemnités sont très basses et qu'elle n'a pas d'autre revenu. Malgré le fait que sa conseillère en emploi ne soit pas intervenue auprès de l'HG pour que Nina puisse recevoir un montant d'aide sociale qui compléterait ses indemnités-chômage, Nina estime que sa conseillère a bien fait son travail. En effet, Nina entretenait de bonnes relations avec celle-ci et elle appréciait particulièrement le fait qu'elle ne soit pas trop exigeante en matière de recherches d'emploi.

« Moi je n'ai pas de griefs envers l'OCE, car c'est une structure qui s'occupe de la réinsertion à l'emploi. Ils ne sont pas particulièrement formés aux problématiques de logement, de santé, de ceci, de cela et moi cette dame-là j'estime qu'elle a au moins rempli le minimum de son cahier des charges. Et puis quand j'allais effectivement la voir en lui disant : sachez que je vais devoir déménager, qu'à partir de maintenant je vais devoir faire les aller-retours entre Genève et Vaud, je vivrai dans un squat, peut-être que les rendez-vous vont un petit peu s'espacer. Elle a toujours été très compréhensive. Ce qu'elle me disait c'était que dans le rôle qu'elle avait, elle ne pouvait rien faire de plus et que ce n'était pas de son ressort ».

« Elle m'a proposé plein de trucs, des mesures, des ateliers de rédaction de lettres, mais orientés emploi. Et puis moi à ce moment-là ce n'était pas d'un emploi dont j'avais besoin, mais d'un logement ».

« Eux, ils voulaient me réinsérer à l'emploi, mais moi je ne pouvais pas sans logement ».

« Je trouve que ma conseillère chômage était bien, elle n'a pas été là à me dire que je devais faire ceci ou cela. Elle a compris la situation et elle a compris que ce n'était certainement pas à ce moment que j'allais retrouver un emploi. Je lui remplissais mes feuilles de recherches d'emploi et elle les acceptait quoi qu'il y ait dessus. Et voilà, on ne chipotait pas ».

Selon Nina, sa conseillère a bien fait son travail parce qu'elle a été compréhensive et flexible quant à sa situation. Elle pense que c'est en raison de sa situation précaire au niveau du logement – rappelons qu'elle vivait partiellement dans un squat en dehors du canton de Genève – que sa conseillère était souple avec elle par rapport aux exigences de recherche d'emploi et à l'espacement des entretiens. Il semble qu'en effet, la conseillère de Nina ait fait preuve de flexibilité relativement aux objectifs imposés par l'OCE en matière du nombre de recherches d'emploi mensuelles puisqu'il n'était pas envisageable pour Nina au niveau financier de prendre régulièrement le train pour se rendre à Genève et qu'il n'était pas non plus évident, dans des circonstances si précaires, d'avoir accès quotidiennement à un ordinateur et une imprimante pour effectuer des recherches d'emploi. Cependant, il n'est pas dit que tous les conseillers en emploi soient aussi compréhensifs que celle de Nina. Par ailleurs, il apparaît que cette institution ne prend en considération qu'un seul aspect de la vie des individus, soit celui de l'intégration professionnelle. Cela s'avère être limitant dans les cas où les bénéficiaires rencontrent des difficultés dans différentes sphères de la vie qui sont, qui plus est, liées. En effet, dans une situation telle que celle de Nina, la seule prise en compte de sa réinsertion professionnelle semble peu judicieuse puisque celle-ci vit dans des conditions extrêmement précaires, avec peu de moyens financiers qui ne lui permettent pas de vivre dans des conditions satisfaisantes pour effectuer des recherches d'emploi, se présenter de manière correcte aux entretiens, manger convenablement, etc. Nous pouvons imaginer qu'une telle situation pousse les bénéficiaires à prioriser leurs besoins, et la recherche de moyens pour subsister dans l'immédiat apparaît plus importante que celle d'un emploi.

De surcroît, d'après le témoignage de Nina, sa conseillère était constamment débordée de travail.

« Ce qu'elle me disait c'était : moi, dans le rôle que j'ai... moi pour votre problème, je ne peux rien faire. Je suis débordée de travail ; des bénéficiaires j'en ai qui toquent à la porte tous les jours ».

Cette situation de surcharge d'une conseillère en emploi est un réel problème puisqu'elle risque d'entraver son travail. En effet, nous pouvons imaginer que lorsqu'un employé de l'OCE a une charge de travail trop lourde, celui-ci finit par ne pas effectuer convenablement son travail, en diminuant le temps des entretiens, en favorisant l'aspect administratif des entretiens au détriment de l'aspect humain, ou encore en accordant davantage de temps aux individus

considérés comme « proches » de l'emploi ou comme « méritants » en laissant de côté les cas plus difficiles ou les individus les « moins méritants ». De surcroît, en nous basant sur les entretiens effectués avec Lionel et Nina, nous constatons qu'il est possible que les conseillers en emploi de l'OCE soient souvent surchargés de travail. Il semble, en effet, peu probable que cette situation de débordement ne s'applique qu'à une seule conseillère ou qu'elle n'ait lieu qu'à certaines périodes ; il semble envisageable que cela touche tous les conseillers de manière régulière. Si tel est le cas, il est probable que l'OCE manque de ressources aussi bien financières que de personnel. Cela semble très problématique puisque cela limiterait fortement les prestations et mesures proposées aux usagers et aurait également un impact direct sur la manière de travailler des conseillers en emploi plus particulièrement comme nous l'avons dit précédemment.

Facteurs de conversion

Comme établi précédemment, la *capability for work* des bénéficiaires de l'assurance-chômage ne dépend pas seulement des ressources dont l'OCE dispose et qu'il met à disposition des individus pour leur venir en aide, mais aussi des facteurs de conversion individuels et contextuels (sociaux et environnementaux).

D'après les témoignages recueillis, le chômage semble surtout travailler sur les facteurs de conversion individuels comme d'ailleurs la plupart des institutions en Suisse. Assurément, l'OCE vise essentiellement à optimiser les compétences des usagers en matière de CV et de recherche d'emploi afin que ceux-ci puissent soigner davantage leurs postulations, cibler leurs recherches et qu'ils mettent toutes les chances de leur côté afin d'obtenir un entretien, voir même un emploi. Comme nous l'avons évoqué précédemment, tous les bénéficiaires interviewés ont dû suivre ces cours, et dans le cas de Gérard, à deux reprises en passant par des entreprises partenaires différentes. Cet élément lui a d'ailleurs beaucoup déplu puisqu'il nous a expliqué que les consignes et recommandations données n'étaient pas les mêmes par les deux organismes en question.

Cependant, l'OCE ne travaille pas uniquement sur les compétences relatives aux CV et aux recherches d'emploi, elle vise également à améliorer le profil des bénéficiaires dans leur ensemble. En effet, Paola a pu suivre des cours de français, et Mylène des cours visant à lui apprendre à utiliser certains programmes informatiques tels qu'Excel et Powerpoint, même si cette dernière aurait souhaité suivre des cours plus avancés. En ce qui concerne Gérard, il a été placé en stage dans une institution partenaire. D'après lui, cette expérience n'a pas été ce à quoi il s'attendait puisqu'il a dû faire des déménagements et ce malgré quelques problèmes

physiques. Après s'être plaint auprès de sa conseillère en emploi, il a pu être déplacé dans un autre service où il s'est beaucoup plu. Il a d'ailleurs, par la suite, pu suivre des cours informatiques qu'il a grandement apprécié et qui, selon lui, lui ont été très utiles, car avant cela il n'avait quasiment aucune connaissance informatique. Quant à Cécilia, qui s'est initialement inscrite au chômage afin de bénéficier de conseils et de mesures qui lui permettraient de réaliser son souhait de travailler comme assistante sociale, son conseiller en emploi lui a proposé de suivre une formation pour devenir assistante socio-administrative, mais sa proposition est arrivée trop tard du fait qu'il ne restait plus suffisamment d'indemnités pour couvrir la durée de la formation. Cette proposition arrive, en effet, au bout de dix mois passés au chômage, alors qu'il ne reste que deux mois d'indemnités à Cécilia. Cette action sur les facteurs de conversion individuels aurait été pourtant satisfaisante et adéquate si elle avait été faite à temps. En effet, puisque Cécilia souhaitait pouvoir travailler comme assistante sociale, une formation d'assistante socio-administrative aurait pu améliorer son profil professionnel, sur l'aspect social en particulier, et lui aurait probablement permis de se diriger dans le domaine qui l'intéressait.

Considérons maintenant les facteurs de conversion contextuels, soit sociaux et environnementaux. Comme nous l'avons évoqué précédemment, il s'agit de facteurs tels que le contexte social, politique, culturel ou encore environnemental dans lequel les individus évoluent. À Genève, la LMC prévoit plusieurs mesures visant à favoriser l'emploi des usagers. En effet, l'allocation de retour en emploi (ARE) et l'emploi de solidarité (EdS) visent à pousser les employeurs à embaucher des chômeurs ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales ou leurs droits à l'assurance-chômage et qui sont considérés comme proches de l'emploi. Avec ce système, la LMC cherche à avoir un impact sur les facteurs de conversion contextuels. On constate qu'il y a des opportunités en ce sens qu'il existe des prestations comme les ARE ou les EdS, mais nous n'avons malheureusement pas été en mesure de trouver des statistiques sur ces mesures afin d'en connaître la proportion et l'impact. Il faut également souligner qu'il existe des barrières symboliques telles que les normes sociales qui freinent les opportunités des chômeurs de retrouver un emploi sur le marché primaire de l'emploi. L'une de ces barrières peut être l'âge, par exemple, puisque les employeurs seront plus réticents à engager des personnes ayant quarante-cinq ans et plus du fait qu'il faudra les payer davantage en raison de leur expérience professionnelle et du fait que les montants des cotisations LPP sont plus importants que pour les jeunes travailleurs. Effectivement, les taux en pourcentage des cotisations au 2^{ème} pilier auxquelles sont contraints les employeurs augmentent avec l'âge. Elles s'élèvent à 7% pour les 25-34 ans, à 10% pour les 35-44 ans, à 15% pour les 45-54 ans et

finalement à 18% pour les 55-64/65 ans.⁵ De plus, dans un contexte de l'emploi tel qu'il est de nos jours, soit un marché de l'emploi sous tension, la réalité du chômage structurel et la dualisation du marché du travail, peu ou pas de mesures sont prises pour contrer ces phénomènes et pour permettre à tout un chacun d'avoir un emploi en modifiant le contexte politique et économique. En effet, dans le contexte actuel du marché de l'emploi, « les relations de travail contemporaine se caractérisent par une tendance à la flexibilisation [afin d'] ajuster au plus près le volume de main-d'œuvre mobilisé avec la quantité de travail à effectuer ».⁶ Dans ce contexte de globalisation économique, où les entreprises sont confrontées à des concurrents internationaux évoluant dans des environnements normatifs souples permettant une réduction considérable des coûts de production, celles-ci, afin de garantir leur compétitivité, tendent à transférer les risques économiques sur les travailleurs. L'objectif est donc de limiter les coûts inutiles ou improductifs. A ces fins, la première transformation du contexte concerne la gestion des effectifs qui se fait de manière plus souple afin d'être au plus près des besoins. En ce sens, les entreprises recourent de manière accrue au licenciement et engage aussi du personnel avec des statuts précaires tels que des contrats à durée déterminée, du travail intérimaire, des engagements à temps partiel ou encore le travail intérimaire.⁷ La deuxième transformation est celle de la flexibilisation interne des conditions de travail qui consiste à faire en sorte que la main d'œuvre soit mobilisée sur les tâches où l'on a besoin d'elle et au bon moment. Cette tendance implique d'abord que les salariés soient polyvalents et deuxièmement que les horaires de travail soient annualisés ou ajustés de semaine en semaine dans les secteurs où la demande est particulièrement variable afin de limiter les coûts en maîtrisant le volume de main d'œuvre et d'éviter le travail aliénant et répétitif qui plombe la productivité. Finalement, la troisième tendance cherche à ajuster les coûts salariaux à la capacité économique des entreprises. Pour ce faire, les entreprises flexibilisent les rémunérations de plusieurs manières afin d'ajuster le plus possible les salaires aux possibilités des entreprises et à la performance des employés. Cependant, bien que le marché du travail connaisse une telle flexibilisation et que celle-ci engendre un rapport plus précaire à l'emploi pour les travailleurs, l'OCE, de par son statut, n'est pas réellement à même d'avoir un impact sur le contexte économique et politique afin de favoriser l'accès à l'emploi. En ce sens, l'OCE n'a pas de véritable possibilité de développer les facteurs contextuels des bénéficiaires de l'assurance-chômage.

⁵ <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/informations-aux/kmu.html>

⁶ https://www.unige.ch/sciences-societe/ideso/files/9414/7912/8801/Bonvin_terra_cognita_29.pdf

⁷ Ibid.

Ainsi pour ce qui est des facteurs de conversion, à la lumière des informations recueillies lors de nos entretiens, il semble que l'OCE travaille essentiellement sur les facteurs de conversion individuels en cherchant à améliorer les compétences et connaissances de ses usagers. Pour ce faire, il leur fait suivre, apparemment de manière systématique, des cours de recherche d'emploi et de rédaction de CV afin que ceux-ci soient capables de mettre en valeur leurs atouts dans leurs candidatures. L'OCE propose également, aux bénéficiaires pour qui cela est nécessaire, des cours visant à améliorer leurs connaissances en informatique ou en langues puisque ces deux aspects sont essentiels dans la plupart des emplois. Cependant, l'OCE ne travaille que peu sur les facteurs de conversion contextuels. En effet, bien que le dispositif législatif envisage des mesures telles que les allocations de retour en emploi ou les emplois de solidarité qui ont pour but d'encourager les employeurs à embaucher certains chômeurs en finançant partiellement leur salaire, l'OCE n'a qu'une portée limitée sur des aspects tel que le fonctionnement des entreprises qui adoptent des comportements allant dans le sens de la dualisation du marché de l'emploi par exemple. En ce sens, il semble important de se poser la question de l'adéquation de ces mesures puisque celles-ci font peser tout le poids sur la responsabilité individuelle des bénéficiaires, sans que la responsabilité sociale ne soit prise en compte.

5.2 Aide sociale

Après nous être intéressés à l'OCE et au chômage, passons maintenant à l'Hospice général et à l'aide sociale. Comme évoqué précédemment, dans un premier temps, nous chercherons à analyser la *capability for voice* des bénéficiaires en mettant en avant les possibilités qu'ont les bénéficiaires de prendre part à la mise en œuvre de la politique d'aide sociale en participant à l'élaboration de leur projet et de leurs objectifs, et par conséquent aux possibilités qu'ils ont d'exprimer leur point de vue. Puis, nous nous pencherons sur leur *capability for work* des usagers de l'OCE en étudiant les moyens d'action donnés par cette institution, soit les ressources financières et les mesures mises à disposition des usagers, ainsi que les facteurs de conversion que l'institution s'efforce de développer pour que les individus puissent jouir d'opportunités réelles.

La participation des usagers et leur capacité d'expression

Dans les entretiens effectués avec les bénéficiaires de l'Hospice général, nous constatons que très peu d'entre eux ont participé à l'élaboration de leurs projets de réinsertion professionnelle ou sociale et que dans plusieurs cas, les usagers n'ont pas du tout participé à la définition des objectifs inscrits dans leur contrat d'aide sociale individuelle (CASI). En effet, les objectifs du CASI, permettant d'obtenir CHF 225.- de plus par mois sous conditions d'atteinte de ces objectifs, ont, le plus souvent, été fixés par les assistants sociaux sans que les bénéficiaires concernés ne participent à leur définition. C'est le cas de cinq d'entre eux.

Aussi, plusieurs bénéficiaires ont indiqué ne pas savoir en quoi consistait leur CASI et ont déclaré ne pas le recevoir de manière régulière sans en connaître les raisons. C'est le cas d'Aurore notamment.

En effet, quelques mois après qu'Aurore émarge à l'aide sociale, son assistante sociale lui fait signer son CASI en lui expliquant de quoi il s'agit. L'assistante sociale décide que celui-ci doit être axé sur le logement puisqu'Aurore est hébergée par sa mère et par des amis à tour de rôle, mais que cette situation n'est pas viable sur le long terme. Son CASI consiste donc à ce qu'Aurore se rende tous les mardis à l'unité logement de l'HG afin d'apprendre à faire des recherches d'appartement et d'effectuer activement ces recherches au moyen des ordinateurs mis à disposition. Cependant, bien qu'Aurore fasse ce qui lui est demandé, celle-ci ne touche pas systématiquement les CHF 225.-.

« Je n'ai rien compris à cette histoire de CASI, parfois elle te le fait signer, parfois non. Parfois j'en bénéficie, parfois non ».

Néanmoins, il est nécessaire de nuancer nos propos puisque d'autres bénéficiaires ont, quant à eux, eu la possibilité de définir eux-mêmes leurs objectifs et ont bénéficié d'une certaine capacité d'expression vis-à-vis de leur interlocuteur à l'HG. Tel est le cas de Sofia qui a pu définir, avec son conseiller SRP, son projet professionnel et ainsi choisir parmi plusieurs mesures qui lui étaient proposées. Par conséquent, Sofia est très satisfaite de son suivi au SRP et apprécie particulièrement que son conseiller lui ait donné le choix entre plusieurs mesures, car c'est grâce à cela qu'elle a pu se réorienter vers un domaine lui offrant davantage de possibilités d'emploi.

Simone est, elle aussi, relativement contente quant à la possibilité de définir son projet professionnel. Lorsqu'elle émarge à l'aide sociale, son AS l'envoie faire le stage d'évaluation de la distance à l'emploi, qui est, à cette époque-là, obligatoire. Néanmoins, celle-ci refuse et

ne sera donc pas adressée au SRP. Précisons que Simone n'a pas indiqué avoir été sanctionnée par ce refus et que celle-ci ne semblait pas avoir bien compris la portée de ce refus puisque lors de l'entretien celle-ci ne comprenait pas le rôle du SRP. Elle fera par la suite une formation, mais lors de l'obtention de son certificat, elle ne trouve pas d'emploi dans ce domaine. Puis, un jour elle décide de demander à son AS de l'envoyer vers l'agence TRT, soit une agence de placement. Son AS accepte. Elle effectue via TRT un stage de quatre semaines dans une entreprise informatique. Après cette expérience, Simone, ne trouvant toujours pas d'emploi, se voit proposer par son AS une formation de femme de ménage ou une formation de nettoyage qu'elle refuse. Puis quelques temps plus tard, elle se voit attribuer une activité de réinsertion (ADR) à laquelle l'association en question mettra fin au bout de deux semaines parce que la manière de travailler de Simone ne leur convient pas. Quelques temps après, Simone trouve sur internet une annonce cherchant des personnes pour enseigner le français aux étrangers dans une structure étatique. Simone, enthousiaste, en parle immédiatement à son AS qui l'oriente sur une ADR lui permettant de suivre une petite formation et d'enseigner le français ensuite au sein de cette même institution.

Précisons cependant, que malgré ces deux exemples où les bénéficiaires ont joui de la possibilité de choisir leurs projets et leurs objectifs, la majorité des usagers n'ont pas évoqué d'éléments qui démontreraient qu'ils ont eu la possibilité ni l'impossibilité de le faire. A la lumière de ces éléments, il semble difficile de poser un constat tranché sur la *capability for voice* des bénéficiaires de l'aide sociale. D'après les témoignages en notre possession, il apparaîtrait que la participation des usagers à la définition de leurs objectifs inscrits dans le CASI notamment ne soit pas habituelle puisque plusieurs d'entre eux se sont vus imposé des objectifs, alors que d'autres n'avaient même pas connaissance des objectifs de leur CASI et d'autres encore n'ont évoqué aucun élément en lien avec le CASI. De plus, peu d'indications sur les alternatives *voice*, *exit* et *loyalty* ont été mentionnées par les bénéficiaires que nous avons interviewés. Simone, est, en effet, la seule à nous avoir donné un exemple qui démontrait qu'elle a refusé une mesure et nous n'avons d'ailleurs pas d'indication qu'elle ait été sanctionnée par ce refus. Soulignons néanmoins, que les options *voice* et *exit* ne semblent pas être garanties puisque dans la plupart des entretiens où des éléments relatifs à la capacité d'expression ont été mentionnés, le point de vue des bénéficiaires ne paraissait pas avoir été ni sollicité ni pris en compte. Ainsi, les bénéficiaires seraient contraints à une *loyalty* à défaut de n'avoir pas d'autre possibilité. Précisons, cependant, qu'il nous est difficile de poser un constat clair et fiable sur la *capability for voice* des bénéficiaires au sein de l'HG, bien que celle-ci ne semble présente

que dans une faible mesure, du fait que les fiches individuelles à notre disposition sont quelque peu lacunaires sur cet aspect.

Les moyens d'action : ressources et mesures

Passons maintenant aux moyens d'action de l'HG. En analysant les témoignages, plusieurs éléments ressortent.

En premier lieu, peu de bénéficiaires se sont exprimés quant aux prestations financières qu'ils recevaient. Elvira est l'une des rares à l'avoir fait. Son ressenti était que l'intervention de l'HG ne visait quasiment qu'à assurer une couverture de ses besoins vitaux.

« Ils vous aident juste à garder la tête en dehors de l'eau.

Elle a par ailleurs évoqué le fait que ses autres besoins tels que l'appui, le conseil, l'orientation, ainsi que la construction de projet n'étaient absolument pas pris en compte.

Aurélie, quant à elle, nous a fait part de sa satisfaction puisque, d'après elle, sa situation financière s'est améliorée en étant à l'aide sociale puisqu'auparavant, elle occupait un emploi à temps partiel qui lui donnait droit à un salaire très bas. Elle faisait en effet partie de la catégorie des « working poor ».

Pyra est également contente des prestations qu'elle reçoit de la part de l'HG. Lorsqu'elle s'est adressée au CAS de sa commune pour la première fois, tout s'est bien passé d'après ses dires. Son AS était jeune, ouverte et sympathique. Financièrement, elle s'en sort mieux qu'avant car elle avait une situation lourde et compliquée et par-dessus tout, elle avait de nombreuses charges qu'elle devait assumer seule. Grâce à l'aide sociale, elle se porte mieux du point de vue financier ; elle touche régulièrement son CASI et l'allocation régime (art. 5 al. 2 RIASI), mais déplore néanmoins « de ne pas avoir de petite réserve où puiser en cas d'imprévu ». Cependant, Pyra vit mal le fait de ne pas avoir d'emploi, et de ne pas réussir à en trouver un.

Malgré le fait que ces deux bénéficiaires soient reconnaissantes des prestations financières qu'elles reçoivent de la part de l'HG, précisons que celles-ci sont tout de même relativement basses. En ce sens, nous pourrions dire qu'à défaut d'avoir mieux et en ayant connu pire, Pyra et Aurélie ont adapté leurs préférences et se satisfont donc du strict minimum. En effet, bien que le loyer, les charges locatives et les éventuels frais de téléseuil soient pris en compte intégralement jusqu'à concurrence des montants maximaux indiqués à l'art. 3 RIASI,

et que généralement la prime d'assurance maladie soit prise en charge selon les conditions indiquées à l'art. 4 RIASI, le forfait de base mensuel pour l'entretien s'élève uniquement à CHF 977.- pour une personne seule, alors que cette prestation de base vise à couvrir de nombreux frais tels que l'habillement ; la consommation d'énergie, sans les charges locatives ; l'entretien du ménage ; les achats de menus articles courants ; les frais de santé (tels que médicaments achetés sans ordonnance), sans franchise ni quote-part ; le transport ; la communication ; les loisirs et la formation ; les soins corporels ; l'équipement personnel (tel que les fournitures de bureau) ; et divers (art. 2 RIASI). Soulignons cependant que ce montant est multiplié par : 1,53 s'il s'agit de deux personnes ; 1,86 s'il s'agit de trois personnes ; 2,14 s'il s'agit de quatre personnes ; 2,42 s'il s'agit de cinq personnes ; et 0,28 par personne supplémentaire au-delà de cinq personnes. Il convient également d'indiquer que certaines prestations circonstanciées destinées à prendre en charge des frais indispensables et dûment établis peuvent être accordées aux bénéficiaires sous certaines conditions (art. 5 et 9 RIASI). Néanmoins, comme nous le verrons par la suite, ces prestations circonstanciées et d'autres prestations telles que les charges relatives au séjour temporaire d'un enfant ne sont que rarement demandées par les bénéficiaires qui ne connaissent souvent pas leur existence.

C'est d'ailleurs le cas de Carla qui est logée dans un hôtel faute de trouver un appartement, et qui n'a jamais reçu de prestations pour le séjour temporaire de son enfant qui vient parfois passer quelques jours avec elle à l'hôtel pendant les week-end ou pendant les vacances scolaires (art. 9 al. 11 RIASI). Carla n'ayant pas la garde de son fils, celle-ci devrait pourtant recevoir CHF 20.- par jour lorsqu'elle le reçoit. Malheureusement, celle-ci nous indique qu'elle ne savait même pas qu'elle avait le droit à cette compensation.

« Je ne savais même pas que ça existait ».

Carla s'est également vu refuser la prise en charge des frais de franchise et de quote-part de son assurance maladie, alors que selon l'art. 9 al. 2 RIASI, ceux-ci auraient dû être pris en charge par l'HG.

Melda connaît, elle aussi, une situation problématique où une prestation à laquelle elle a droit lui est refusée. Cette jeune femme suivie par un AS à Point Jeunes bénéficie des prestations de l'aide sociale correspondant à ce qui est communément appelé le « barème 2 » destiné aux étudiants ou aux personnes en formation, aux jeunes adultes sans formation qui ne suivent aucune formation, aux ressortissants d'un État auquel la libre circulation s'applique,

aux personnes exerçant une activité lucrative indépendante ou encore aux personnes étrangères sans autorisation de séjour et dont les prestations sont nettement plus basses que celles du « barème 1 ». Melda avait en effet droit à un abonnement mensuel des transports publics genevois pour couvrir ses frais de transport conformément à l'art. 19 al. 2 let. d RIASI. Celle-ci a d'ailleurs demandé à plusieurs reprises à son AS si elle pouvait bénéficier d'une contribution à l'abonnement des TPG, mais celui-ci lui a, à chaque fois, répondu que cette prestation n'existait pas. Finalement, c'est lors d'un rendez-vous auquel assistait également un stagiaire, que ce dernier fait remarquer à l'AS de Melda que CHF 25.- de frais de participation aux frais des TPG avaient été accordés lors de l'entretien précédent à celui de Melda. Face à son incohérence, l'AS n'aura donc pas d'autre choix que de lui accorder la contribution à l'abonnement des TPG.

Ainsi, au sein de l'HG certaines ressources ou prestations qui devraient pourtant être accessibles, ou du moins proposées, à l'ensemble des bénéficiaires s'avèrent être laissées de côté par les AS de manière relativement récurrente.

Le cas de Melda vient à nouveau le démontrer. Cette jeune femme se voit renvoyée à Point Jeunes, soit l'antenne des jeunes de l'HG (de dix-huit à vingt-cinq ans), trois mois après qu'elle ait effectué sa demande auprès du CAS de sa commune. Cinq mois après le début de son suivi par Point Jeunes, elle demande un CASI qui lui est refus malgré ses suggestions d'objectifs tels que la recherche d'emploi ou l'inscription dans des régies. Ce sera finalement, lors d'un changement d'AS que Melda pourra enfin bénéficier d'un CASI et ce, cinq mois après ledit refus par sa précédente AS. C'est ainsi que Melda n'a bénéficié d'aucun supplément relatif au CASI pendant près d'une année.

Malheureusement, Melda n'est pas la seule à vivre une telle situation, Mylène vit une situation similaire. Cette femme passera, en effet, un an et quatre mois à l'aide sociale avant que la remplaçante de son AS ne lui parle du CASI et de la possibilité d'obtenir ces CHF 225.- de plus, sous condition d'atteinte de certains objectifs.

Ces quelques exemples concernant des prestations non octroyées aux bénéficiaires que nous venons de voir, nous permettent de soulever un nouveau point essentiel : celui de la discrétion des *street level bureaucrats* (SLB) c'est-à-dire les membres de l'administration publique qui sont en interaction directe et régulière avec les usagers des prestations sociales. En effet, Lipsky (2010) démontre que les SLB bénéficient dans certains cas d'une grande autonomie sur la manière dont ils interprètent leur mission et leur cahier des charges s'ils se trouvent dans un contexte où ils sont peu contrôlés. Lorsque les ressources à disposition d'une institution sont inadéquates de manière fréquente du fait que la demande de services tend à

dépasser l'offre, le risque encouru est que les SLB adoptent des traitements soit trop standardisés, soit trop particularistes. Dans le premier cas, cela s'avère problématique du fait que tous les bénéficiaires n'étant pas dans la même situation, ont évidemment besoin de traitements suffisamment individualisés. Dans le deuxième cas, cela aussi pose problème puisque le SLB n'ayant pas assez de ressources à disposition décidera de favoriser certains bénéficiaires au détriment d'autres bénéficiaires et ces derniers seront soit laissés pour compte soit ils obtiendront seulement les prestations minimales. Lipsky souligne également la conflictualité des buts politiques et organisationnels présents au sein des institutions et les problèmes qui en découlent lorsque l'on fait le choix des uns ou des autres. En effet, les institutions mettent souvent en avant plusieurs buts dont l'un d'entre eux est généralement celui de l'économie des ressources financières. Ainsi, lorsque plusieurs objectifs sont mis en avant les institutions et qu'il n'existe pas de consignes claires quant à une hiérarchie de ceux-ci, les SLB sont amenés à les prioriser, ce qui peut créer de fortes tensions lorsque ces buts s'avèrent être en contradiction. Par ailleurs, les institutions sociales étant le plus souvent soumises à des exigences de résultats, bien qu'il soit très difficile de mesurer les performances des services sociaux de par la nature de leur travail, cela peut pousser les SLB à adopter certains comportements visant uniquement à atteindre les résultats au détriment de leur mission première.

Ces éléments nous permettent d'affiner notre analyse et donc de ne pas envisager les prestations non octroyées à Carla, Melda, ou encore Mylène uniquement comme un manque de ressources de l'institution, mais davantage comme un problème lié au pouvoir discrétionnaire des assistants sociaux.

En ce qui concerne le deuxième aspect des moyens d'action, nous avons constaté que certains bénéficiaires étaient déçus des mesures proposées par l'HG relatives à la réinsertion sociale et professionnelle. Précisons cependant que ce constat est moins explicite que dans les entretiens avec les usagers du chômage.

Le CASI de Nina consiste à faire des recherches d'emploi et de logement. Néanmoins, rien de concret n'est fait pour l'aider réellement déplore-t-elle. En effet, la jeune femme a plusieurs milliers de francs de dettes qui ne lui permettent pas de trouver un appartement. Pourtant, son AS n'écrit aucune lettre en sa faveur afin de mettre davantage de chances de son côté lorsque celle-ci dépose des dossiers pour des appartements. Par ailleurs, après son stage d'évaluation à l'emploi aux EPI, Nina a été renvoyée vers le CAS de sa commune, car malgré

un bilan positif, elle est considérée comme éloignée de l'emploi, car elle n'a pas de logement. Cela suggère une certaine incohérence entre la réalité qui est qu'il est très difficile de trouver un emploi lorsque l'on n'a pas de logement fixe et le CASI dans lequel les objectifs qu'elle doit remplir sont la recherche d'appartement et la recherche d'emploi. En effet, Nina, qui après deux ans de vie dans des conditions très précaires bénéficie désormais d'une chambre dans un hôtel payée par l'HG, a relativement peu de chances de trouver un emploi tant qu'elle n'aura pas un logement stable.

En outre, Nina est peu satisfaite du suivi de l'HG. Celle-ci estime qu'elle aurait dû être considérée comme se trouvant en statut d'urgence concernant le logement, dès le moment où elle a perdu son appartement et qu'elle a dû vivre dans un squat, et non pas lorsqu'elle a finalement été logée dans un hôtel, après deux ans de vie dans des conditions très difficiles, sous prétexte que c'était seulement à partir de ce moment-là qu'elle était « un poids pour la société ». De plus, elle ne voit pas son AS mensuellement, mais plutôt chaque six à huit semaines et elle n'arrive jamais à la joindre facilement par téléphone. Il lui faut toujours attendre trois ou quatre jours avant de pouvoir avoir une réponse. Elle a l'impression que son AS est débordée de travail et donc peu disponible pour les questions ou besoins des usagers.

Udine est, lui aussi, très déçu de son suivi à l'HG. Cet homme qui a été indépendant pendant une quinzaine d'années dans la tôlerie-carrosserie fait tout pour retrouver un travail. A la suite d'une candidature spontanée, il obtient un entretien avec le chef d'atelier d'une carrosserie qui a besoin d'engager quelqu'un très rapidement. L'entretien est très positif et Udine sent qu'il a toutes ses chances d'être engagé. Il explique au chef d'atelier qu'il pourrait bénéficier d'une allocation de retour en emploi (ARE), ce qui enthousiasme d'autant plus le potentiel employeur. Ce dernier, très intéressé par cette possibilité et l'expérience professionnelle d'Udine dans le métier, souhaite consulter les documents relatifs aux ARE et parler avec l'AS d'Udine. Le lendemain, Udine se rend au CAS dès l'ouverture pour expliquer à son AS la situation et la prier de contacter le chef d'atelier au plus vite. Quelques heures plus tard, Udine reçoit un appel de son AS qui lui indique que ce n'est pas à elle de s'occuper de son ARE, qu'elle ne sait pas comment faire et que si son potentiel employeur est intéressé, il peut se renseigner sur les conditions sur internet. Après cela, Udine appelle son conseiller SRP qui envoie directement un mail à l'AS en expliquant qu'il appuiera la demande d'ARE. Une semaine plus tard, Udine appelle le chef d'atelier qui lui explique qu'au vu de la manière peu encourageante dont l'AS lui a présenté l'ARE, il a préféré engager quelqu'un d'autre plutôt que courir le risque de devoir tout rembourser en cas de non-engagement au bout de douze mois si

tout ne venait pas à se passer si bien que prévu. Udine est très fâché de cet incident ; il trouve que son AS est incompétente, constamment dépassée et qu'elle cherche à le maintenir dans l'assistanat.

L'expérience d'Elvira avec l'HG en matière de construction de projet et de mesures proposées est également négative. Par ailleurs, elle évoque aussi la question de l'égalité de traitement, qui selon elle n'est pas remplie.

« L'Hospice général ne construit rien avec vous, donc à un moment donné vous déprimez. Vous lâchez tout ; chaud ou froid c'est la même chose. Et puis l'assistante sociale est juste là pour faire son travail, mais tout dépend de sur qui on tombe. On peut tomber sur quelqu'un de très humain, comme on peut tomber sur quelqu'un qui se venge sur vous, qui s'énerve sur vous ».

Il nous faut néanmoins nuancer ces propos puisque trois bénéficiaires nous ont fait part d'une expérience positive avec leur AS et les mesures de réinsertion auxquelles ils ont eu accès via l'HG.

C'est, entre autres, le cas d'Aurélië qui est une Suissesse de retour de l'étranger lorsqu'elle émarge à l'aide sociale. Malgré le fait qu'elle ait plus de cinquante-cinq ans, Aurélië est décidée à décrocher un emploi. Cependant, elle se rend rapidement compte qu'elle a besoin d'une remise à jour dans le domaine informatique. N'ayant pas droit au chèque de formation, son AS l'aide à trouver un cours gratuit donné par une association. Suite à cela, elle proposera de travailler dans une association qu'elle connaît ; l'HG accepte et l'y place en ADR. Cette mesure d'une année est prolongée à trois reprises avant qu'Aurélië ne puisse finalement prendre sa retraite anticipée.

Cette bénéficiaire est l'une des rares à être très satisfaite de son suivi par l'HG puisque ses problèmes de santé ont été pris en compte, et qu'on ne lui a jamais exigé de faire des recherches d'emploi du fait qu'il était peu probable qu'elle retrouve un véritable emploi à cause de son âge. Elle estime être tombée sur d'excellents AS. Néanmoins, précisons qu'Aurélië est consciente d'avoir été pro-active que ce soit dans ses recherches de formation, de logement ou d'autres activités et qu'elle était très ordonnée avec tout ce qui était en lien avec l'aspect administratif. Elle justifie donc en partie son suivi satisfaisant par le fait qu'elle était une « bonne » bénéficiaire.

« L'Hospice général ne m'a jamais embêté, on m'a fichu la paix ».

« J'étais une bonne élève ».

Marianne est, elle aussi, très satisfaite de son suivi à l'HG. En effet, cette jeune femme fait part à son AS de son envie de travailler dès le début de son suivi par l'institution. Rapidement, son AS lui parle d'une formation qui suscite l'intérêt de Marianne. Son AS fait donc en sorte de l'inscrire afin qu'elle puisse commencer la formation au plus vite, et l'aide également à faire des recherches actives d'appartement. Marianne nous dit ainsi être très reconnaissante envers l'HG, et plus particulièrement envers son AS qui l'a aidée à trouver une mesure adaptée à ses désirs.

Le cas d'Axel est similaire. Cet homme de soixante ans entretient de bonnes relations avec son AS et se dit satisfait des prestations d'aide sociale. Cependant, il regrette de ne pas trouver un emploi et de devoir passer par une ADR auprès d'une association pour s'occuper, alors qu'il aurait souhaité travailler encore un peu avant l'âge de la retraite. Cette mesure sera prolongée à trois reprises. Étant donné son âge, il a l'impression que son ADR est un moyen de ne pas l'envoyer au SRP, ce qui, selon lui, aurait été plus favorable pour retrouver un emploi.

A la lumière de ces quelques exemples, il est difficile d'évaluer de manière claire les mesures que propose l'HG. D'une part, bien que les prestations financières permettent aux usagers de vivre, il faut souligner qu'elles visent uniquement à assurer leur minimum vital. D'autre part, concernant les mesures d'insertion professionnelle et sociale, celles-ci semblent être relativement basiques, mais cependant relativement adéquates au profil des bénéficiaires. Néanmoins, nous n'avons pas assez d'éléments concrets et pertinents pour l'affirmer avec certitude.

Pour ce qui est de la marge de manœuvre des AS de l'HG, elle paraît être très limitée. Simone s'est d'ailleurs exprimée à ce propos :

« Je les sens prisonniers d'une façon de fonctionner ; ils n'ont pas forcément le temps d'aller chercher les solutions, donc forcément ils n'ont pas beaucoup d'imagination non plus ».

En effet, d'après les témoignages recueillis, rien n'indique que les collaborateurs de l'HG aient une marge de manœuvre qui leur permette de proposer des mesures, des programmes ou simplement des solutions réellement personnalisées et en adéquation avec les besoins et envie des bénéficiaires. Par ailleurs, plusieurs usagers nous ont fait part de leurs impressions à propos des AS qui semblaient être sans cesse débordés ce qui engendrait d'ailleurs des entretiens très administratifs et courts, ainsi que des entretiens souvent annulés ou déplacés à cause des absences pour cause de maladie des AS. Certains bénéficiaires tels qu'Elvira, Mylène, ou Melda n'ont d'ailleurs pas vu d'AS pendant quatre ou cinq mois de suite du fait que ceux-ci n'avaient pas été remplacés lors de leurs absences. Ces constats laissent penser que les AS de l'HG souffrent régulièrement, voire constamment d'une surcharge de travail qui ne leur donne pas de bonnes conditions pour effectuer leur travail de manière adéquate. Comme nous l'avons vu précédemment dans la partie consacrée au chômage, cette situation de surcharge de travail des AS de l'HG est très problématique car elle a un impact négatif sur leur disponibilité et compromet leur action. En effet, étant donné les éléments soulignés par les bénéficiaires de l'aide sociale tels que des entretiens très courts, souvent annulés ou déplacés ou encore leur côté très administratif, il semble que la surcharge de travail soit courante au sein de l'Hospice général.

Le manque de ressources de l'HG explique très certainement ces phénomènes. De fait, le nombre de dossiers traités par l'institution a doublé en dix ans passant d'environ sept-mille à quatorze-mille dossiers, alors que la subvention de l'État de Genève pour le fonctionnement de l'HG n'a presque pas augmenté pendant cette même période. Cela signifie donc que l'HG traite deux fois plus de dossiers qu'il y a dix ans, sans pour autant que les moyens aient doublé eux aussi. Le problème qui se pose est qu'à cause de cela, les AS ne sont pas en mesure d'effectuer leur travail correctement puisqu'ils sont probablement amenés à prioriser certaines tâches au détriment d'autres.

En outre, une question essentielle qui se pose pour l'intégration professionnelle et sociale des bénéficiaires est celle des débouchés. Comme nous l'avons vu, certains des usagers de l'HG bénéficient de mesures particulières telles que les ADR qui sont en principe destinées uniquement aux personnes suivies par les CAS soit celles qui sont considérées « *temporairement ou durablement éloignées du marché de l'emploi* » et qui n'ont pas accès aux autres mesures d'insertion. Celles-ci sont généralement exercées à 50% pour une durée d'une année, éventuellement renouvelable. Il ne s'agit donc pas réellement d'un débouché mais plutôt d'une mesure visant à occuper les bénéficiaires et à les rapprocher du marché de l'emploi. Quant

aux autres mesures d'intégration professionnelle, il semble difficile de poser un constat puisque nous disposons de peu de témoignages où les bénéficiaires ont évoqué des mesures tels que des formations certifiantes, une validation des acquis et de l'expérience, des stages ou d'autres mesures du marché du travail que le SRP peut solliciter. Le seul cas semblant réellement poser problème est, comme nous l'avons vu précédemment celui d'Udine qui, lorsqu'il aurait pu bénéficier d'une ARE, son AS n'a pas fait le nécessaire pour que celui-ci soit pris, alors que cette opportunité lui aurait pourtant permis de retrouver un emploi, au moins pendant quelques temps. De plus, cet ARE aurait pu être un tremplin pour retrouver, dans le futur, un emploi en CDI puisque l'ARE consiste à ce que l'État finance une partie du salaire du collaborateur. Ce financement s'élève en moyenne à 50% du salaire brut de manière dégressive pendant douze mois consécutifs au maximum pour les moins de cinquante ans et vingt-quatre mois consécutifs pour les personnes de plus de cinquante ans. Par ailleurs, de par sa vocation d'institution d'aide sociale, l'HG n'est pas en mesure de créer des débouchés pour ses bénéficiaires. Précisons que nous approfondirons cet aspect dans la section suivante.

Les facteurs de conversion

Comme nous l'avons vu antérieurement, la *capability for work* des bénéficiaires ne dépend pas seulement des ressources dont l'HG dispose et qu'il met à leur disposition pour leur venir en aide, mais aussi des types de facteurs de conversion individuels et contextuels (sociaux et environnementaux) qu'il s'efforce de développer.

Par rapport aux témoignages recueillis, il apparaît que l'HG travaille surtout sur les facteurs de conversion individuels puisque les mesures évoquées par les bénéficiaires étaient plutôt des mesures visant à développer leurs capacités et connaissances individuelles ou à les aider rapprocher du marché de l'emploi. En effet, même si peu de bénéficiaires ont mentionné les mesures qu'on leur a proposées, celles mentionnées ont été les ADR, les stages, et les formations. Plusieurs usagers ont pu, grâce à leur AS, suivre une formation ou des cours. Pour sa part, Aurélie a suivi des cours d'informatique que son AS lui a proposé et qui étaient donnés par une association. Steve était, lui, en attente d'une réponse pour pouvoir suivre une formation certifiante d'assistant socio-économique, alors que Marianne a pu suivre la formation *Mary Poppins*. Simone, comme nous l'avons évoqué précédemment, a eu la possibilité de faire un stage de quelques semaines au sein d'une entreprise, puis moins d'une année après, une ADR qu'elle ne terminera pas, mais qui l'amènera par la suite à effectuer une autre ADR qui la motive tout particulièrement.

Par ailleurs, soulignons qu'il est possible que certains AS aient fixé des objectifs n'étant pas en lien avec l'insertion professionnelle aux bénéficiaires que nous avons interviewés puisque comme nous l'avons vu précédemment dans ce travail, l'insertion sociale est également l'un des objectifs de la LIASI.

A la lumière de ces quelques exemples, il semblerait que l'intervention de l'HG soit relativement adéquate au profil des bénéficiaires, sans que nous puissions pourtant affirmer qu'elle est satisfaisante et suffisante. Nous ne disposons pas, en effet, d'assez d'éléments qui nous permettraient de faire une telle affirmation.

Les facteurs de conversion contextuels (sociaux et environnementaux), quant à eux, ne semblent pas être développés ou de manière très partielle tout comme dans le cas du chômage. En effet, les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent, eux aussi, bénéficier des ARE et des EdS tel que c'est le cas pour les bénéficiaires du chômage. Néanmoins, comme nous l'avons dit précédemment ce type de mesures semble être relativement limité. Il s'agit de mesures quelque peu occupationnelles visant à resocialiser certains bénéficiaires, ou encore à rapprocher les autres du marché de l'emploi. Ainsi, bien que ces mesures visent à pousser les employeurs à engager des usagers au moins pour une durée déterminée, celles-ci ne garantissent pas qu'à la suite de telles mesures les usagers pourront trouver un emploi sur le marché primaire de l'emploi. En effet, ces moyens d'action n'ont malheureusement pas vocation à développer les facteurs de conversion contextuels comme déjà mentionné dans la partie relative à l'OCE ni à créer des débouchés.

De cette manière, d'après les informations recueillies lors de nos entretiens avec les bénéficiaires de l'HG, il apparaît que cette institution travaille davantage sur les facteurs de conversion individuels en essayant d'améliorer les connaissances et compétences individuelles de ses usagers. Pour ce faire, il aide ses bénéficiaires à trouver des cours ou des formations visant à améliorer leur employabilité ou encore à trouver des stages, des ADR ou des EdS afin que ceux-ci reprennent confiance et se réhabituent au monde du travail. Néanmoins, l'HG travaille peu sur les facteurs de conversion contextuels et n'est malheureusement pas à même de créer des débouchés pour ses bénéficiaires. En effet, bien qu'ils puissent placer certains de ses bénéficiaires dans des stages auprès de l'administration cantonale, ou encore dans des ADR ou des EdS, cela ne garantit pas que les usagers obtiendront un emploi après coup.

6. Conclusion

Afin de pouvoir répondre à notre question de recherche qui était : *dans quelle mesure les interventions effectuées par l'OCE et l'Hospice général auprès des bénéficiaires permettent-elles à ces derniers de développer leurs capacités ?*, il semble pertinent de mettre en lumière les principaux résultats de notre recherche.

Pour ce qui est de l'OCE, comme nous l'avons vu dans l'analyse, la *capability for voice* des usagers est malheureusement très partielle et limitée. Les usagers ne semblent pas bénéficier d'une capacité d'expression en ce sens que lorsque certains bénéficiaires se sont exprimés sur leurs envies ou leurs besoins concernant les mesures, leur point de vue n'a pas été pris en compte. D'après la théorie d'Hirschman, l'option *voice* n'est pas garantie et l'*exit* non plus puisque l'OCE envisage des sanctions en cas de non-respect des obligations contractuelles (art. 48B LMC). C'est donc la *loyalty* qui semble primer, non par conviction, mais plutôt par un manque de choix et parce que l'OCE pourrait révoquer sa décision d'octroyer des prestations financières aux bénéficiaires.

En ce qui concerne la *capability for work*, nous avons analysé l'aspect des ressources dont disposaient les bénéficiaires, ainsi que celui des mesures proposées aux bénéficiaires par l'institution. Les ressources, bien que relativement basses puisqu'elles s'élèvent à 70% ou 80% du dernier gain assuré, sont satisfaisantes. En effet, celles-ci permettent généralement de vivre, sauf pour les personnes ayant travaillé à temps partiel qui sont contraintes de se débrouiller avec très peu ou de demander un complément d'indemnités à l'aide sociale. Pour ce qui est des mesures, celles-ci ne sont pas à la hauteur des attentes des bénéficiaires ; les mesures relatives aux CV et à la recherche d'emploi sont inintéressantes et peu stimulantes aux yeux des bénéficiaires qui sont contraints de les suivre malgré tout. Ils s'y plient donc car aucune *exit option* n'est garantie.

Passons maintenant aux facteurs de conversion. L'OCE s'efforce de développer les facteurs de conversion individuels en améliorant les connaissances et les capacités des individus que ce soit dans le but d'améliorer leurs recherches d'emploi ou leur profil pour des potentiels employeurs, mais ne bénéficie pas d'une marge de manœuvre sur le développement des facteurs de conversion contextuels.

Ainsi, au vu de ces principaux résultats, le développement des capacités des usagers de l'OCE, c'est-à-dire l'ensemble des choix qu'ils sont libres de réaliser, est limité. En effet, leur *capability for voice* s'avère être moindre et leur *capability for work*, bien qu'elle soit

satisfaisante au niveau des ressources financières est limitée en ce qui concerne les mesures que l'OCE propose à ses usagers. Cependant, bien que l'OCE permette à ses usagers d'améliorer leurs compétences et connaissances individuelles, celui-ci n'a pas d'impact marqué sur les facteurs de conversion contextuels. Assurément, même si l'OCE essaie d'encourager les employeurs à embaucher certains chômeurs par le biais de mesures spécifiques, il n'a pas les moyens de résoudre les problèmes liés au chômage structurel ou encore à la dualisation du marché de l'emploi. Par conséquent, ces éléments limitent la création d'opportunités réelles pour les chômeurs de mener la vie qu'ils auraient des raisons de valoriser.

Passons maintenant à l'aide sociale. En ce qui la concerne, au niveau de la *capability for voice* de ses bénéficiaires, celle-ci apparaît comme étant nuancée. En effet, bien que lors de nos entretiens certains des usagers n'avaient pas connaissance des objectifs inscrits dans leur CASI, d'autres ont, quant à eux, pu les définir de manière conjointe à leur AS. Il nous faut également préciser que certains des témoignages analysés se sont avérés être lacunaires sur les aspects relatifs à la *capability for voice*. Par conséquent, il nous est impossible de poser un constat tranché sur la question.

Concernant la *capability for work*, bien que peu de bénéficiaires aient évoqué l'aspect des ressources financières qui leur étaient allouées, il nous faut souligner que celles-ci sont basses et qu'elles ne visent qu'à assurer leur minimum vital. Par ailleurs, nous avons observé qu'il existait des pratiques discrétionnaires de la part des AS concernant certaines prestations financières supplémentaires. Quant aux mesures proposées par l'HG, elles ont tendance à décevoir les bénéficiaires et s'avèrent être relativement basiques puisqu'elles ont principalement pour but d'améliorer les facteurs de conversion individuels des bénéficiaires. En effet, l'HG travaille également essentiellement sur ces facteurs de conversion au détriment des facteurs de conversion contextuels sur lesquels il n'a, lui non plus, pas de majeure influence.

Si nous effectuons une comparaison, aucun des deux dispositifs ne semble réellement se démarquer. En effet, les deux ne permettent que très partiellement la capacité d'expression de leurs bénéficiaires au sein de l'institution en charge de l'application de la législation. Cependant, les usagers de l'OCE bénéficient généralement d'une meilleure *capability for work* en raison de la vocation de l'assurance-chômage qui vise à remplacer à 70 ou 80% le revenu des personnes ayant perdu leur emploi, alors que l'aide sociale cherche à garantir, à ceux qui se trouvent dans la détresse matérielle et morale, des conditions conformes à la dignité de la condition humaine. Par conséquent, les usagers de l'OCE devraient bénéficier de conditions de

vie plus satisfaisantes que ceux de l'HG pour autant qu'ils n'aient pas travaillé à temps partiel avant de se retrouver sans emploi. Cependant, pour ce qui est des mesures proposées par les deux institutions, ces dernières ne semblent pas se démarquer. Les usagers de l'OCE et de l'HG semblent peu convaincus de ce qui leur est proposé, bien qu'il soit plus difficile de faire une telle affirmation dans le cas des bénéficiaires de l'HG en raison des témoignages lacunaires que nous avons en notre possession. Ensuite, relativement aux facteurs de conversion, les deux institutions s'efforcent de développer les facteurs de conversion individuels de leurs bénéficiaires, sans pour autant avoir d'impact sur les facteurs contextuels.

En conclusion, à la lumière de ces éléments, il semblerait que les politiques sociales relatives au chômage et à l'aide sociale du canton de Genève ne permettent pas d'élargir suffisamment les capacités de leurs bénéficiaires afin de leur offrir la liberté de mener la vie qu'ils ont des raisons de valoriser et que leurs interventions mettent tout le poids sur la responsabilité individuelle des bénéficiaires sans que la responsabilité sociale des institutions publiques et privées ne soit prise en compte.

Pour finir, il est nécessaire de rappeler que ce travail comporte plusieurs limites, autres que celles déjà énoncées dans la partie de la méthodologie de notre recherche. Premièrement, il nous faut considérer qu'il se base uniquement sur des entretiens effectués avec des bénéficiaires ce qui limite considérablement notre recherche. En effet, il aurait été pertinent d'interviewer également des professionnels de terrain afin d'étoffer et d'affiner notre analyse. Cela aurait permis d'appliquer le principe de l'objectivité positionnelle développé par Amartya Sen qui veut que personne n'ait une objectivité absolue, et qui se définit par le fait que toute vision, tout avis, est objectif et valide étant donné qu'elle dépend de la position de chacun. En ce sens, si nous avions pu bénéficier du regard des professionnels, notre recherche aurait été probablement plus adéquate et plus juste. Par ailleurs, rappelons également que l'analyse de nos entretiens ne s'est pas faite sans peine. Certaines fiches se sont avérées peu claires et lacunaires sur certains points, en particulier celles relatives à l'HG, ce qui a considérablement limité nos possibilités d'analyse.

7. Bibliographie

Articles et ouvrages scientifiques

Bonvin, J.-M. (2008). Activation Policies, New Modes of Governance and the Issue of

Responsibility. *Social Policy and Society*, 7(3), 367-377.

<https://doi.org/10.1017/S1474746408004338> (consulté le 8 janvier 2019)

Bonvin, J.-M. (2009). Ensuring Capability for Work: Outline of a Capability-Oriented Labour

Market Policy. In *From employability towards capability* (FORWARD, p. 55-69).

Luxembourg: Inter-Actions.

Bonvin, J.-M. (2011). Au-delà de la « précarité » et de son ambivalence: la contribution de

l'approche par les capacités. *SociologieS (en ligne)*. Consulté à l'adresse

<https://journals.openedition.org/sociologies/3454?&id=3454> (consulté le 8 janvier 2019)

Bonvin, J.-M. (2012). Les politiques de lutte contre la pauvreté au prisme de l'approche par

les capacités. In *Regards croisés sur la pauvreté* (p. 141-154). Lausanne: EESP.

Bonvin, J.-M. (2014). Towards a more critical appraisal of social policies - The contribution

of the capability approach. In *Critical Social Policy and the Capability Approach*

(Barbara Budrich, p. 231-248).

Bonvin, J.-M., & Farvaque, N. (2007a). A capability approach to individualised and tailor-

made activation. In *Making it personal: Individualising activation services in the EU*

(p. 45-65). Bristol: The Policy Press.

Bonvin, J.-M., & Farvaque, N. (2007b). L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux

théoriques et méthodologiques. *Formation emploi. Revue française de sciences*

sociales, (98), 9-23.

Bonvin, J.-M., & Farvaque, N. (2008). *Amartya Sen: une politique de la liberté*. Paris:

Michalon.

- Bonvin, J.-M., & Moachon, E. (2005). L'activation et son potentiel de subversion de l'État social. In *L'État social actif. Vers un changement de paradigme*. (p.63-92). Bruxelles: PIE Lang.
- Bonvin, J.-M., & Orton, M. (2009). Activation policies and organisationnal innovation: the added value of the capability approach. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29 (11), 565-574.
- Bryson, J., & Merritt, K. (2007). Le travail et le développement des capacités. *Formation emploi. Revue française de sciences sociales*, (98), 41-54.
- Dean, H., Bonvin, J.-M., Vielle, P., & Farvaque, N. (2005). Developping capabilities and rights in welfare-to-work policies. *European Societies*, 7 (1), 3-26.
- Lipsky, M. (2010a). Street-Level Bureacrats as Policy Makers. In *Street Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th Anniversary Expanded Edition). New York: The Russell Sage Foundation.
- Lipsky, M. (2010b). The Critical Role of Street-Level Bureaucrats. In *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services* (30th Anniversary Expanded Edition). New York: The Russell Sage Foundation.
- Merrien, F.-X., Parchet, R., & Kernén, A. (2005). *L'État social: une perspective internationale*. Paris: Armand Colin.
- Sauvayre, R. (2013). *Les méthodes de l'entretien en sciences sociales*. Paris: Dunod.
- Sen, A. (2001). Introduction. In *Development as Freedom* (Paperback, p. 3-11). Oxford.
- Sen, A. (2012a). *Repenser l'inégalité*. Paris: Points.
- Sen, A. (2012b). Vies, libertés et capacités. In *L'idée de justice* (Flammarion, p. 277-307). Paris.

Lois et documents officiels

Confédération Suisse, Commission fédérale des migrations CFM, Revue suisse de l'intégration et de la migration. Economie et travail en point de mire, https://www.unige.ch/sciences-societe/ideso/files/9414/7912/8801/Bonvin_terra_cognita_29.pdf

Evaluada, Évaluation intermédiaire de la mise en œuvre du dispositif d'insertion professionnelle de la LIASI, <https://www.ge.ch/document/dispositif-insertion-professionnelle-liasi-rapport-intermediaire/telecharger>

Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité

Loi sur l'insertion et l'aide sociale (LIASI)

Loi sur les centres d'action sociale et de santé (LCASS)

Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI)

Règlement d'exécution de la loi en matière de chômage (RMC)

Règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (RIASI)

République et canton de Genève. Loi cantonale en matière de chômage (LMC)

République et canton de Genève. Loi sur l'Hospice Général (LHG)

Sites internet

Observatoire de l'Aide Sociale et de l'Insertion, <http://cgas.ch/OASI/>

Office cantonal de la statistique (OCSTAT), <https://www.ge.ch/statistique/>

Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Informations pour les entreprises PME <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/informations-aux/kmu.html>

République et canton de Genève, Indemnités de chômage, <https://www.ge.ch/indemnites-chomage>

République et canton de Genève, OCE – Direction générale de l'Office cantonal de l'Emploi, <https://www.ge.ch/organisation/oce-direction-generale-office-cantonal-emploi>

8. Annexes

I.

Observatoire OASI <i>LIASI, LMC, LPCC, RPCFam</i> Fiche de suivi	Ne pas remplir cette partie qui sera complétée par l'observatoire Titre spécifique de la fiche
Chapeau	
Mots-clés	

Fiche de suivi à remplir

Personne concernée (prénom d'emprunt):				
Sexe	Mois et Année de naissance	Situation familiale Couple? Enfants?	Scolarité et formation (CFC, HES, UNI)	Nationalité / Type de permis suisse
Fin de droit chômage		Aide sociale	Pas de droit à l'aide sociale / l'aide sociale n'est pas demandée	

Questions soulevées :

Chronologie:

Description du cas:

Perception et vécu subjectif de la personne concernée:

Organisation: Tél / Mail:

Nom de la personne qui a rempli la fiche (facultatif):

Date:

Documents utilisés pour remplir la fiche: