



Le droit à une alimentation adéquate à Genève : Résultats d'enquête et recommandations aux autorités genevoises

Rapport élaboré pour FIAN-Suisse

Séminaire de recherche appliquée: Axe développement humain et social

Master en études du développement, 2^{ème} année

Projet de groupe par:

Laurence Deschamps-Léger, Ladina Knapp & Arnaud Waeber

Genève, 2 décembre 2010



REMERCIEMENTS

Nous tenons à remercier toutes les personnes ayant contribué, directement ou indirectement par leurs apports et éclaircissements, à la rédaction de ce rapport. Nos remerciements vont en particulier au docteur Christophe Golay pour son accompagnement et ses conseils avisés ainsi qu'à Margot Brogniart pour son soutien et sa motivation qu'elle a su nous faire partager. Nous remercions aussi le professeur Jean-Luc Maurer et Shinyoung Jeon pour leur confiance et leur suivi ainsi que les encouragements et commentaires positifs qu'ils ont su nous procurer.

RÉSUMÉ

Ce rapport est le résultat d'une brève enquête menée à Genève sur le droit à une alimentation adéquate. Elle s'inscrit dans le contexte d'un séminaire de recherche appliquée auquel ont participé les trois auteurs pour le Master en études du développement à l'Institut de hautes études internationales et du développement (IHEID, Genève, Suisse). En partenariat avec FIAN-Suisse (FoodFirst Information and Action Network), le rapport vise à dresser un portrait de la situation genevoise en ce qui a trait à l'accès et la disponibilité de l'alimentation et tente de souligner les problématiques principales y étant reliées ainsi que des pistes de solutions inspirées des entretiens réalisés dans le cadre de cette enquête.

BIOGRAPHIES DES ÉTUDIANT-ES

LAURENCE DESCHAMPS-LÉGER est une étudiante de deuxième année au Master en études du développement à l'IHEID, Genève. Depuis la fin de son baccalauréat en études du développement à l'Université McGill de Montréal, Canada, elle concentre ses recherches sur le développement rural, les questions agricoles et alimentaires et plus particulièrement sur la souveraineté alimentaire.

LADINA KNAPP est une étudiante de deuxième année au Master en études du développement à l'IHEID, Genève. Après avoir obtenu son baccalauréat universitaire en études des relations internationales à l'Université de Genève, elle s'est spécialisée en études du développement se concentrant sur des problématiques telles que la pauvreté rurale, les questions agricoles et la souveraineté alimentaire.



ARNAUD WAEBER est un étudiant de deuxième année au Master en études du développement à l'IHEID, Genève. Titulaire d'une licence en Histoire économique et sociale de l'Université de Genève, il a étudié dans le cadre d'un échange d'une année au Guatemala la science politique et les relations internationales. Ses intérêts de recherche sont avant tout portés sur l'Amérique Latine (Guatemala) et les défis dans le monde rural en matière de développement ainsi que les questions démographiques.

L'Institut des hautes études internationales et du développement ainsi que les membres du corps professoral déclinent toute responsabilité quant à l'écriture de ce rapport de recherche. Il est l'unique responsabilité des auteurs.



Table des matières

SOMMAIRE	v
INTRODUCTION	1
1. Revue de la littérature : Droit à une alimentation adéquate à Genève	2
1.1 Contexte international	2
1.2 Contexte Suisse	4
2. La structure de l'aide sociale à Genève.....	6
2.1 L'Hospice général.....	6
2.2 L'Action sociale	7
2.3 Le Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale (RMCAS)	10
2.4 L'Aide aux Requérants d'Asile (ARA).....	11
3. Genève : la Ville et le milieu associatif	13
3.1 Les statistiques et groupes vulnérables : coup d'œil sur Genève.....	14
4. Résultats d'enquête.....	18
4.1 L'Action sociale	18
4.2 L'aide aux requérants d'asile.....	19
4.3 Les « non-entrés en matière » ou les personnes déboutées.....	20
4.4 La Ville de Genève	22
4.5 Discrimination: l'exemple des Roms à Genève	23
5. L'alimentation en tant que variable d'ajustement.....	25
CONCLUSIONS	30
COMMENTAIRE GENERAUX	32
RECOMMANDATIONS	32
BIBLIOGRAPHIE	35
ANNEXES	37



SOMMAIRE

La Suisse est devenue partie au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) en 1992. En vertu de ce traité international, toutes les autorités suisses – législatives, exécutives et judiciaires aux niveaux fédéral, cantonal et communal – doivent respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation. En adhérant à ce Pacte en 1992, le gouvernement suisse avait la conviction que le droit à l'alimentation était pleinement réalisé dans le pays. 18 ans plus tard, force est de constater que ce n'est toujours pas le cas.

Cette étude porte sur l'exercice du droit à l'alimentation à Genève où un nombre important de personnes n'ont pas accès à une alimentation suffisante et adéquate. Il s'agit donc d'identifier ces personnes ou groupes de personnes vulnérables, les causes de leur vulnérabilité, et de présenter des recommandations pour améliorer la situation. Les entretiens conduits dans le cadre de cette enquête nous ont confirmé l'importance de remettre au centre des discussions la notion du « droit à une alimentation adéquate ». Celle-ci contribue indubitablement à une meilleure compréhension de la complexité des enjeux entourant la réalisation de ce droit.

Le droit à une alimentation adéquate est entendu par Jean Ziegler, ex Rapporteur Spécial du droit à l'alimentation comme:

« [...] le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne¹. »

Les entretiens réalisés dans le cadre de cette enquête révèlent que le degré de réalisation de ce droit à Genève relève de plusieurs facteurs et réalités socio-économiques et politiques. En effet, certains groupes, tels que les familles

¹ Commission, *Le droit à l'alimentation. Rapport présenté par M. Jean Ziegler, ex-Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation* (7 février 2001), Doc.O.N.U. E/CN.4/2001/53, par. 14. cité dans C. Golay 2009, p.11



monoparentales, les « working poor » et les sans papiers sont plus vulnérables et disposés à devoir négocier quotidiennement la réalisation, souvent partielle, de leur droit à une alimentation adéquate. Le rapport explique également comment la structure de l'aide sociale au niveau cantonal, ainsi que les nombreux acteurs du milieu associatif jouent un rôle considérable dans la distribution de denrées alimentaires à différentes personnes dans le besoin.

Enfin, ce rapport démontre que la diversité des groupes vulnérables et de leur situation nécessite une variété de solutions adaptées et ciblées s'adressant aux causes directes et indirectes du manque d'accès à une alimentation adéquate. À cet effet, ce rapport propose un nombre de recommandations aux autorités genevoises susceptibles de pouvoir contribuer à favoriser l'exercice du droit à une alimentation adéquate à Genève.



INTRODUCTION

Genève est non seulement la capitale mondiale des droits humains, de par le rayonnement des nombreuses organisations internationales y siégeant, mais elle est aussi une des villes les plus riches au monde. Cependant, ni la Suisse ni la ville de Genève n'est à l'abri de la pauvreté et de la précarité. Le problème du logement, bien connu des autorités cantonales et fédérales, est particulièrement grave à Genève et participe à la fragilisation des personnes en particulier des plus vulnérables. Néanmoins, d'autres problèmes, tout aussi importants pour leur impact sur la dignité des habitants de la ville, sont moins visibles et plus difficile à mesurer et à évaluer.

Un de ces enjeux majeurs nécessitant une attention particulière de la part des autorités est celui de l'alimentation adéquate. Dans un contexte international de « crises » où sont déployés beaucoup d'efforts pour comprendre les complexités de la sécurité alimentaire et du droit à une alimentation adéquate, ce dernier est cependant trop souvent une problématique dont on sous-estime l'importance dans les pays dits « développés ». L'enquête effectuée dans le cadre de ce projet est un premier pas dans la direction d'une meilleure compréhension quant à la réalisation du droit à une alimentation adéquate à Genève.

Ainsi, pour mieux saisir cet enjeu, le rapport ci-présent vise d'une part, à décrire la protection du droit à l'alimentation en Suisse et à Genève ainsi que certaines des lois, politiques et programmes favorisant ou entravant l'exercice du droit à l'alimentation. D'autre part, après avoir identifié les groupes les plus vulnérables et certaines des raisons expliquant cette vulnérabilité, le rapport présente, dans la dernière section, des recommandations concrètes et réalistes pour améliorer la situation. Les entretiens réalisés avec différents acteurs de l'aide sociale, de la Ville de Genève et du milieu associatif nous permettent de conclure que l'alimentation est pour beaucoup de genevois, aux statuts socio-économiques et/ou légaux plus ou moins précaires, une variable ajustée et négociée au quotidien, menaçant trop souvent la dignité de ces personnes.



1. Revue de la littérature : Droit à une alimentation adéquate à Genève

La section qui suit définit brièvement le droit à une alimentation adéquate et le situe dans son contexte international, suisse et genevois. Il s'agit de souligner certains éléments juridiques, historiques, statistiques et socio-économiques propres à chacun de ces niveaux qui nous l'espérons contribueront à une meilleure compréhension des résultats d'enquête et des recommandations présentés dans les sections subséquentes de ce rapport.

1.1 Contexte international

Dans son étude sur le droit à l'alimentation et l'accès à la justice², Christophe Golay reprend la définition du droit à l'alimentation énoncée par P. Alston (1984)³ qui affirme que « le droit à l'alimentation a deux composantes en droit international : le *droit à une alimentation adéquate* et le *droit fondamental d'être à l'abri de la faim*⁴. » Comme l'affirme Golay dans son étude, ces deux composantes sont incluses dans les deux paragraphes de l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC). Elles sont également comprises dans les définitions présentées par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels (CDESC) et celle de Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation de 2001 à 2008⁵.

D'une part, dans leur observation générale 12, émise en 1999 pour le CDESC, le droit à une nourriture est réalisé lorsque chaque homme, chaque femme et chaque enfant, seul ou en communauté avec d'autres, a physiquement et économiquement accès à tout moment à une nourriture suffisante ou aux moyens de se la procurer. Le droit à une alimentation adéquate ne devrait donc pas être restreint à une quantité minimale de calories, protéines et autre nutriments spécifique.[Il comprend] la disponibilité de nourriture exempte de substances nocives et acceptable dans une culture déterminée, en quantité suffisante et d'une qualité propre à satisfaire les besoins alimentaires de

² Golay, Christophe, « Droit à l'Alimentation et Accès à la Justice: Exemples au niveau national, régional et international », (2009) Rome: FAO.

³ Alston P. 1984 (p.32) cité dans Christophe Golay, p.10

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*



l'individu (et) l'accessibilité ou possibilité d'obtenir cette nourriture d'une manière durable et qui n'entrave pas la jouissance des autres droits de l'homme⁶.

D'autre part, pour Jean Ziegler :

« Le droit à l'alimentation est le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne⁷. »

Christophe Golay, Jean Ziegler ainsi que le Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels s'entendent pour dire qu'il est crucial de souligner que le droit à l'alimentation comprend des éléments normatifs qui, quoique parfois difficiles à mesurer, sont absolument fondamentaux à la définition et réalisation du droit à l'alimentation. Ceux-ci sont l'adéquation de l'alimentation, la disponibilité et l'accessibilité de façon durable et dans la dignité⁸.

Le droit à une alimentation adéquate est donc compris dans l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels en plus d'être mentionné dans la Déclaration universelle des droits de l'homme (article 25) qui soutient que :

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires; [...].⁹ »

⁶ Golay, Christophe, *op cit*, p. 11.

⁷ Commission des droits de l'homme, *Le droit à l'alimentation. Rapport présenté par M. Jean Ziegler, Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation* (7 février 2001), Doc.N.U. E/CN.4/2001/53, §14.

⁸ Golay, Christophe, *op cit*, p. 11.

⁹ Déclaration universelle des droits de l'homme, Art. 25.



De part leur énoncé normatif et leur vocation universelle, ces définitions nous permettent d'insister sur la pertinence et la portée de l'approche par les droits humains dont le droit à l'alimentation fait partie. Toutefois, il demeure essentiel, dans le cadre de cette enquête, de situer le droit à une alimentation adéquate dans le contexte national suisse. Ceci nous permettra d'établir l'état de la situation telle que décrite dans la littérature existante et mieux comprendre les enjeux.

1.2 Contexte Suisse

Comme l'indique la Coalition Suisse Romande sur les droits économiques, sociaux et culturels dans son rapport publié en novembre 2010, il y a de cela cinq ans, Caritas affirmait qu'il y avait un million de pauvres en Suisse¹⁰. Mis à part ce chiffre, il n'existe que très peu de statistiques officielles sur le nombre de personnes et de familles en situation de pauvreté et de grande pauvreté en Suisse¹¹. Nous examinerons quelques figures statistiques propres au contexte genevois dans la section suivante mais, en premier lieu, il est important de comprendre certaines particularités du contexte institutionnel suisse.

En ce qui a trait à ce que Christophe Golay appelle la « justiciabilité » ou l'accès à la justice en Suisse, l'auteur explique que:

« La possibilité de recourir au Tribunal fédéral (Cour suprême) en cas de violation d'un droit fondamental remonte à 1874, quand une nouvelle Constitution créa le *recours de droit public*, permettant à un individu de se plaindre au Tribunal fédéral en cas de violation de ses droits fondamentaux. Cette possibilité s'est maintenue, sous des formes diverses, avec l'adoption d'une nouvelle Constitution en 1999 et l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur le Tribunal fédéral en 2007. La particularité de cette procédure suisse est qu'elle ne prévoit que des *recours individuels*, qui sont limités aux victimes directes de la violation, agissant dans leur intérêt personnel. Il n'y a

¹⁰ Coalition Suisse-Romande, « Rapport parallèle au 2ème et 3ème rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) », rapport coordonné par Margot Brogniart, p.52

¹¹ *Ibid.* (Voir la section suivante sur les « résultats » pour plus de détails sur ce sujet.)



donc pas en Suisse de possibilités d'actions populaires ni de recours d'intérêt public. L'autre particularité du droit suisse est qu'il limite les compétences du Tribunal fédéral quant aux mesures qu'il peut indiquer en cas de violation d'un droit fondamental. Le Tribunal fédéral peut par exemple décider de ne pas appliquer une loi dans un cas concret, si cette application viole un droit fondamental, mais il ne peut annuler une loi fédérale, même si celle-ci va à l'encontre des droits fondamentaux¹². »

Cette situation relevant du système juridique suisse est importante si l'on veut comprendre la réalisation du droit à l'alimentation adéquate à Genève. En effet, dans son étude sur le droit à l'alimentation et l'accès à la justice, Golay souligne que la Suisse représente, tout comme les Pays-Bas, un exemple de pays où il n'existe pas de protection du droit à l'alimentation et ce, à cause de la non-reconnaissance de l'applicabilité directe du PIDESC. Ainsi, l'auteur ajoute que « les plus hautes instances politiques et judiciaires considèrent depuis des décennies que les droits consacrés dans le PIDESC ne sont pas directement applicables. Cette position est basée sur la supposée « non-justiciabilité de ces droits¹³. » C'est cette position que le Tribunal fédéral suisse a adopté par rapport à l'article 11, paragraphe 1, du PIDESC, déclinant ainsi le statut de droit directement applicable au droit à l'alimentation¹⁴. Toutefois, comme le confirme Golay, cette situation est compensée en Suisse par le fait que « le Tribunal fédéral a reconnu la justiciabilité et l'existence, en 1995, d'un droit constitutionnel à des conditions minimum d'existence¹⁵. »

En effet, l'article 12 de la Constitution Suisse, «Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse », exige que « quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine¹⁶. » Nous verrons plus tard comment cet élément constitutionnel garantit à certains groupes dits « vulnérables » des conditions minimales d'existence,

¹² Golay, Christophe, *op cit*, p.51

¹³ *Ibid*.

¹⁴ *Ibid*.

¹⁵ *Ibid*.

¹⁶ Constitution Suisse, disponible en ligne <http://www.admin.ch/ch/fr/rs/101/> (Consulté le 13 novembre 2010)



sans toutefois pouvoir assurer ou réaliser le droit à une alimentation adéquate de ces personnes.

2. La structure de l'aide sociale à Genève

Conformément à l'article 169 de la Constitution Genevoise, les organismes chargés de l'assistance publique sont:

- a) l'Hospice général, institution genevoise d'action sociale;*
- b) les autres organismes publics ou privés auxquels la loi attribue de telles tâches.*

L'Hospice général est chargé de l'aide sociale de sorte que l'aide sociale relève d'une compétence cantonale et non pas communale. Ceci est une particularité genevoise du fait que dans les autres cantons suisses ce sont les communes qui prennent en charge l'aide sociale. Dans un premier temps, nous allons définir les mesures qui relèvent de la responsabilité de l'Hospice pour ensuite indiquer les actions prises au niveau des autres organismes publics ou privés. Au regard des besoins alimentaires, l'aide sociale cantonale y répond à travers le soutien financier pour des personnes sans revenu ou avec un revenu insuffisant. L'aide au niveau des communes ou des associations privées est plutôt une aide alimentaire ponctuelle (cf. Colis du cœur) ou une aide alimentaire journalière (cf. épicerie CARITAS). De plus, il existe les structures à bas seuil qui en théorie¹⁷ remplissent le vide pour les personnes exclues du système, « de droit ou par choix de l'aide institutionnelle¹⁸. »

2.1 L'Hospice général

L'Hospice général est le principal acteur accordant une aide financière permettant de satisfaire, en théorie, les besoins des personnes dont les besoins en matière d'alimentation. L'Hospice général est composé de deux principaux services. Le

¹⁷ Selon une étude menée par Evaluanda, beaucoup de personnes bénéficiant d'une aide de l'Hospice général fréquentent quand même les Clubs sociaux de la Ville de Genève (cf. Evaluanda, « Enquête auprès des usagers des Clubs sociaux de la Ville de Genève », Evaluanda, Rapport Final, Genève (2008).

¹⁸ Boggio Yann, Mabillard Jérôme « Aide alimentaire individuelle : Rapport final » *Evaluanda*, Genève (2009), p. 31.



premier est l'Action sociale qui est régi par la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI)¹⁹ et le second service est celui de l'Aide aux Requérants d'Asile (ARA) qui est régi par la loi fédérale sur l'asile (LAsi)²⁰ et la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)²¹. Tous les montants d'aide financière sont définis dans le règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale individuelle (RASI)²² ainsi que dans les Directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale aux requérants d'asile et statuts assimilés (2008)²³.

2.2 L'Action sociale

L'Action sociale se base sur deux principaux soutiens à savoir le soutien social (accompagnement social) et le soutien financier. La personne ayant besoin d'aide peut se diriger vers le centre d'aide de l'Hospice général du quartier²⁴ et un(e) assistant(e) social(e) pourra la recevoir et fera une évaluation financière et sociale de la situation de cette personne. Conformément à l'article 11 de la LASI :

« Ont droit à des prestations d'aide financière prévues par la loi les personnes qui:

- a) ont leur domicile et leur résidence effective sur le territoire de la République et canton de Genève,
- b) ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien et
- c) répondent aux autres conditions de la loi²⁵. »

Ainsi, en principe, les « étudiants et les personnes en formation, les jeunes adultes sans formation, les personnes qui ont le droit de se rendre à Genève pour y chercher un emploi (...), les personnes exerçant une activité lucrative indépendante, les personnes étrangères sans autorisation de séjour, les personnes de passage²⁶ »

¹⁹ Loi sur l'aide sociale individuelle (LASI ; J4 04) du 22 mars 2007.

²⁰ Loi sur l'asile (LAsi ; RS 142.31) du 26 juin 1998.

²¹ Loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20) du 16 décembre 2005.

²² Règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale individuelle (RASI ; JA 04.01) du 25 juillet 2007.

²³ République et canton de Genève, « Directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale aux requérants d'asile et statuts assimilés » Département de la solidarité de l'emploi, (2008).

²⁴ Au total, il y a 22 centres à Genève.

²⁵ Loi sur l'aide sociale individuelle (LASI ; JA 04) Section 2 Bénéficiaires, Art.11 Principes.

²⁶ *Ibid.*



n'ont pas droit à l'aide financière ordinaire. Cependant, ils peuvent bénéficier du « droit à l'aide financière exceptionnelle²⁷ » qui est très limitée et comportant plusieurs conditions prévues par le règlement d'exécution de la loi.

Afin de pouvoir recevoir l'aide financière ordinaire, les personnes doivent remplir certaines conditions²⁸ en fonction des barèmes établis par la RASI. Le barème d'entrée dans le droit aux prestations d'aide sociale va être défini en fonction des prestations accordées par l'Hospice général. Par exemple, une personne pourra bénéficier d'un montant d'aide financière de 960 CHF par mois et du paiement de son loyer (voir Annexes II, Tableau 1) et assurance maladie²⁹, si son salaire mensuel ne dépasse pas les prestations financières offertes par l'Hospice général³⁰. Ces 960 CHF couvriront:

« l'alimentation, l'habillement, la consommation d'énergie sans les charges locatives, l'entretien du ménage, les achats de menus articles courants, les frais de santé 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 divers³¹.»

En complément des prestations d'aide financière de base, les personnes travaillant à moins de 50%³² peuvent obtenir un complément allant jusqu'à 300 CHF en s'insérant dans un projet social défini par le contrat d'aide sociale individuelle (CASI) établi par l'Hospice général³³; les personnes travaillant à plus de 40% ont elle droit à un complément en lien avec leur taux d'activité. Le CASI passe d'abord par une phase de « restauration de la dignité de la personne, soit l'acquisition d'un savoir être et d'un savoir-faire de base destinés à rendre la vie quotidienne la moins problématique

²⁷ Loi sur l'aide sociale individuelle (LASI ; JA 04) Section 2 Bénéficiaires, Art.11 Principes.

²⁸ Une enquête est menée pour s'assurer que le bénéficiaire potentiel ne dispose d'aucune autre fortune ou d'une autre aide telle que les assurances possibles, les rentes ou des aides familiales.

²⁹ RASI J4 04.01, Section 2, Art.4.

³⁰ Par exemple : 960+1'100(loyer) +300(assurance maladie)= 2'360 CHF. Le salaire de cette personne ne pourrait pas dépasser les 2'360 CHF. De plus, cette personne ne pourra pas disposer d'une fortune plus grande que 4'000 CHF (dans le compte bancaire par exemple) cf. RASI J4 04.01 Section I, Art. 1, §1a

³¹ RASI, Section 2, Art.2§ 2

³² Entretien collaborateurs Hospice Général, le 27 octobre 2010.

³³ Loi sur l'aide sociale individuelle (LASI ; JA 04) Section 3 « Contrat d'aide sociale individuel » Art.14 –Art.20.



possible³⁴ » puis une phase de « socialisation de la personne, soit la reprise de contact progressive avec la vie sociale³⁵ » et, finalement, une phase d' « insertion socioprofessionnelle, soit l'exercice d'une activité d'utilité sociale, culturelle ou environnementale, ou l'acquisition d'une formation en vue d'une insertion professionnelle³⁶ ». L'objectif de ce contrat est de définir une aide qui soit personnalisée. Tous les mois, les personnes ayant signé le CASI prennent rendez-vous pour faire une « évaluation³⁷ » des objectifs atteints et également établir des objectifs pour le mois prochain. Chaque année, un bilan complet est établi afin de rendre compte de ce qui a été atteint par les bénéficiaires.

Concernant l'alimentation, « une allocation de 175 CHF par mois au maximum est accordée en cas de régime alimentaire particulier prescrit médicalement et générant des frais supplémentaires, attestés par certificat médical³⁸. » Chaque assistant(e) social(e) évalue « la pertinence d'offrir une aide sous forme de bons³⁹. » Cependant, les bons des Colis du cœur⁴⁰, par exemple, sont rarement utilisés⁴¹. Généralement, les assistant(e)s sociales font recours à ces bons « pour des personnes en attente d'un revenu d'un autre intervenant (prestation complémentaire AI par exemple), des situations d'urgence lors de demande d'aide à l'Hospice général, lors d'une intervention qui prend du temps ou lorsque des personnes ont une dépense imprévue⁴². » Selon l'entretien avec l'AGORA (l'Aumônerie genevoise auprès des requérants d'asile) si vous êtes une famille, de temps à autre, vous recevrez un bon pour les Colis du cœur « mais si vous êtes une femme seule, alors généralement c'est refusé⁴³. »

Pour conclure cette partie sur l'Action sociale, il faut relever qu'il existe plusieurs catégories de personnes qui passent à travers le filet de l'aide sociale car comme l'a

³⁴ Loi sur l'aide sociale individuelle (LASI ; JA 04) Section 3 « Contrat d'aide sociale individuel » Art.15§a.

³⁵ *Ibid.* Art.15§b.

³⁶ Loi sur l'aide sociale individuelle *Op.cit.* Art.15§c.

³⁷ Entretien collaborateurs Hospice Général, le 27 octobre 2010.

³⁸ RASI, Section 2, Art.5§2.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ L'Association des Colis du cœur a pour activité principale la distribution de colis, mais elle n'effectue pas la sélection des bénéficiaires et n'établit pas de travail social d'accompagnement des individus qui sollicitent une aide alimentaire.

⁴¹ Boggio Yann, Mabillard Jérôme, *Op.cit.*, p. 17.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Entretien avec Nicole Andreetta, de l'équipe des responsables d'Agora, le 11 novembre 2010.



affirmé une assistante sociale de l'Hospice : « quand on dit loi, forcément, il y a des exclus⁴⁴. » Par exemple, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante⁴⁵, les gens de voyage et les clandestins ne peuvent en effet avoir accès à une aide financière. De plus, les personnes propriétaires d'immeubles ne peuvent pas bénéficier de l'aide financière de l'Hospice général car ils se retrouvent au-dessus du barème financier⁴⁶, même s'ils n'ont pas un salaire suffisant pour faire face aux besoins quotidiens. D'un autre côté, une personne ayant bénéficié du soutien de l'Hospice général et qui décide de poursuivre une deuxième formation ne sera plus soutenue par l'Hospice général. Ainsi, selon l'assistante sociale, il y a effectivement tout un ensemble de personnes qui tombent dans une « catégorie d'oubliés ». De plus, le fait d'être ou d'avoir été à l'aide sociale peut représenter un motif suffisant pour refuser la nationalité (suisse) à une personne ce qui représente en soi une façon d'exclure ou de faire en sorte qu'une personne s'exclue du système d'aide⁴⁷.

2.3 Le Revenu Minimum Cantonal d'Aide Sociale (RMCAS)

Le RMCAS est octroyé aux chômeurs en fin de droit. Pour avoir accès au RMCAS, il faut que le bénéficiaire soit « domicilié dans le canton de Genève, ait épuisé tout droit aux indemnités fédérales et cantonales de chômage, soit inscrit à l'Office Cantonal de l'emploi et effectue des recherches d'emploi⁴⁸. » Concernant les requérants de l'Union Européenne (UE) ou de l'association européenne de libre échange (AELE), il faut avoir résidé dans « le canton, en Suisse ou dans un pays membre de l'UE ou de l'AELE depuis au minimum trois ans, sans interruption de plus de 3 mois⁴⁹ » et pour les étrangers « hors de l'UE et AELE ou apatrides⁵⁰ », il faut résider dans le canton depuis « au minimum 7 ans, sans interruption de plus de 3

⁴⁴ Entretien collaborateurs Hospice Général, le 27 octobre 2010.

⁴⁵ C'est-à-dire les indépendants qui n'ont pas encore arrêté leurs activités. Par contre, ils ont accès selon l'article 11 § 3 de la LASI à une « aide financière exceptionnelle, qui peut être inférieure à l'aide financière ordinaire et/ou limitée dans le temps ». L'aide financière est défini dans le Chapitre II « Aide financière exceptionnelle », Section 2 Art. 19§2.

⁴⁶ Pour une personne, le barème pour la fortune personnelle est de 4000 CHF maximum.

⁴⁷ Entretien Manuela Honegger, doctorante UNIL, le 27 octobre 2010.

⁴⁸ Hospice Général, Information sur RMCAS, http://www.hg-ge.ch/fileadmin/files/pdfs/asoc/rmcas_flyerjaune4.pdf, consulté le 21.11.10

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*



mois⁵¹. » L'aide financière pour une personne est de 1'354 CHF et le loyer est pris en charge jusqu'à 1300 CHF pour une personne. En contrepartie, le bénéficiaire doit exercer une activité telle que « un service dans un lieu d'utilité sociale, culturelle ou environnementale, une formation, un stage de réinsertion professionnelle⁵². »

2.4 L'Aide aux Requérants d'Asile (ARA)

Au niveau de l'aide aux requérants d'asile, les prestations sont fédérales c'est-à-dire que toutes les prestations sont refacturées à la Confédération tandis que l'Action sociale est financée par le canton de Genève. Depuis 2008, un modèle « évolutif » et divisé en 3 phases a été instauré à l'ARA : la socialisation, l'accompagnement, et l'autonomie. Pour les personnes ayant déposé une demande d'asile, celles-ci peuvent bénéficier de l'assistance sous quelques conditions⁵³ (aide financière, accompagnement social, soins de santé et hébergement). L'aide financière est de 451 CHF pour une personne mais plus il y a de personnes dans le ménage plus l'aide est dégressive (voir Annexes II, Tableau 3).

Les personnes dont le dépôt de demande d'asile a été refusé, dont la demande a fait l'objet d'une décision de non entrée en matière (« NEM⁵⁴ »), ou les personnes déboutées devant quitter la Suisse peuvent accéder à l'aide d'urgence⁵⁵. Toutefois, pour bénéficier de cette aide, il faut s'inscrire à l'Office cantonal de la population (OCP) et la demander. Il est à noter que l'Office cantonal de la population étant également responsable du renvoi de ces personnes, nombreux sont les « NEM » qui

⁵¹ Hospice Général, Information sur RMCAS, http://www.hg-ge.ch/fileadmin/files/pdfs/asoc/rmcas_flyerjaune4.pdf, consulté le 21.11.10

⁵² Bieri Yves, Roth Henri et Zbinden Véronique « Une autre Genève : Regards sur l'Hospice général » Slatkine, Genève, (2009).

⁵³ Cette aide est possible pour les personnes sans titre de séjour mais qui ont fait une demande d'autorisation de séjour auprès de l'Office cantonal de la population. La fortune personnelle ne doit pas dépasser 1000 CHF, cf. Directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale aux requérants d'asile et statuts assimilés, Section 2 Détermination du droit à des prestations, 2.2 Fortune, (2008).

⁵⁴ L'adoption du terme NEM reflète son existence dans la littérature et dans les entretiens menés et sera utilisé dans ce travail à défaut d'autres termes. Cependant, nous reconnaissons le fait que cet acronyme participe à une certaine déshumanisation que nous ne cautionnons pas.

⁵⁵ Article 12 de la Constitution fédérale Suisse : « Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ».



ne récupèrent plus leur allocation⁵⁶. Les prestations de l'aide d'urgence pour les « NEM » comprennent :

« l'hébergement dans un foyer désigné par l'Hospice général, la fourniture de nourriture, la mise à disposition par l'Hospice général de bons pour des vestiaires et des articles d'hygiène de base, les soins de santé indispensables dispensés par le Centre de santé migrants des hôpitaux universitaires de Genève (HUG) et d'autres prestations de première nécessité que l'Hospice général peut définir, notamment un titre de transport valable pour les transports publics genevois pour les déplacements indispensables⁵⁷. »

Les prestations concernant l'alimentation sont, en principe, fournies en nature mais cela varie « en fonction de la situation personnelle⁵⁸. » Les personnes « vulnérables telles que les femmes seules ou avec enfants, les familles, les personnes malades au bénéfice d'un certificat, les mineurs non accompagnés ou les personnes âgées⁵⁹ » peuvent bénéficier de « prestations financières pour la nourriture⁶⁰. » Une personne reçoit 10 CHF par jour pour couvrir les frais de nourriture, mais là aussi la prestation est dégressive (voir Annexes II, Tableau 4). De plus, les personnes qui bénéficient de l'aide d'urgence depuis un an peuvent aussi recevoir une prestation financière de 10 CHF par jour pour les frais de nourriture au lieu de recevoir la nourriture en nature⁶¹. Les prestations pour les personnes déboutées sont pratiquement les mêmes que pour les non entrée en matière. Par contre, concernant l'alimentation, les personnes déboutées reçoivent une aide financière de 10 CHF.

⁵⁶ Entretien avec Pierre Bayenet, avocat, le 25 octobre 2010.

⁵⁷ RASI, Chapitre V « prestations d'aide d'urgence », Section 1 « Prestations d'aide d'urgence accordées aux personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière passée en force », Art. 24.

⁵⁸ RASI, *Op.cit.* Art. 25

⁵⁹ *Ibid.* Art.26

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*



3. Genève : la Ville et le milieu associatif

Comparé aux autres communes suisses, les communes genevoises n'ont que très peu de compétences. Le service social de la Ville de Genève a une compétence qui lui a été déléguée par le canton et qui est celle de coordonner les lieux d'accueil d'urgence⁶² pour les personnes n'ayant pas accès à l'aide sociale de l'Hospice général parce qu'ils ne remplissent pas les conditions pour y accéder ou ne sont pas à même d'y accéder. La Ville de Genève dirige deux structures d'accueil dites de « bas seuil » : le Club Rive Gauche et le Club Rive Droite. Le Club Social Rive Gauche, première structure ouverte par la Ville en 1997, sert des petits-déjeuners le matin et des repas chaud à midi tous les jours, à l'exception du samedi. Le Club Social Rive Droite a été ouvert en 2004 dû « à la montée inquiétante de la précarité⁶³ » à Genève.

Concernant l'accès à l'alimentation, en 2005, l'association Partage a été créée avant tout afin de pouvoir coordonner les efforts des différentes associations et organismes publics dans leur recherche de denrées alimentaires. L'association Partage récolte ainsi des denrées alimentaires des grandes surfaces, des producteurs locaux, des distributeurs locaux et autres et redistribue la nourriture à différentes associations. Deux fois par an, ils organisent aussi le samedi du partage. Les Colis du cœur, par exemple, est une association membre de Partage et distribuant des colis⁶⁴ aux personnes en possession d'un bon délivré soit par l'Hospice général (surtout pour l'Aide aux requérants d'asile), soit par Caritas ou par d'autres associations⁶⁵. Selon des statistiques établies par les Colis du cœur, le principal « pourvoyeur d'usagers est Caritas⁶⁶. » Cette dernière, quant à elle, propose deux prestations au niveau de l'aide alimentaire : deux épicerie destinées aux personnes vulnérables et l'aide ponctuelle via les Colis du cœur. Les épicerie ont pour but de proposer diverses denrées qui sont vendues à prix réduits. Selon une étude de 2008, il y a environ 5000 clients⁶⁷ par mois à l'épicerie de Plainpalais et 4000 à celle de la Servette⁶⁸.

⁶² Entretien, Véronique Pürro, Directrice du Service Social de la Ville de Genève, le 27 octobre 2010.

⁶³ Dossier de Presse, Ville de Genève, 2004.

⁶⁴ En principe, 2-3 repas par personnes pendant 3 mois.

⁶⁵ Boggio Yann, Mabillard Jérôme « Aide alimentaire individuelle : Rapport final » *Evaluanda*, Genève (2009), p.16.

⁶⁶ *Ibid.*, p.17.

⁶⁷ Seul les personnes disposant d'une carte de légitimation peuvent avoir accès aux produits vendus à l'épicerie



En plus des principales associations citées ci-dessus, Genève compte encore environ une cinquantaine d'associations qui viennent en aide aux plus démunis⁶⁹.

3.1 Les statistiques et groupes vulnérables : coup d'œil sur Genève

Il n'existe pas de statistiques précisant le nombre de personnes ayant besoin d'une aide alimentaire à Genève ou en Suisse. Étant donné que l'aide peut être donnée sous différentes formes, via les structures de bas seuil, via des bons ou des colis, ou tout simplement à travers un soutien financier, il s'avère très difficile d'obtenir et d'avancer un chiffre à ce sujet. Cependant, afin de pouvoir formuler des recommandations concrètes aux autorités genevoises, il a été crucial d'identifier quelles tranches de la population genevoise sont particulièrement vulnérables et éprouvent des difficultés ou des irrégularités quant à l'exercice de leur droit à une alimentation adéquate. La littérature existante sur la pauvreté à Genève nous a permis de mettre en évidence que certains groupes possèdent des statuts légaux et/ou socio-économiques précaires pouvant porter atteinte à ce droit.

Pour pouvoir accéder à une alimentation adéquate, il est nécessaire d'avoir un revenu mensuel adéquat. Or, en octobre 2010, 15'092⁷⁰ personnes étaient inscrites au chômage. S'y ajoute encore le nouveau type de public ayant recours à l'aide alimentaire, notamment les « working poor⁷¹ » ainsi que les familles monoparentales⁷². En effet, le « Rapport parallèle au 2ème et 3ème rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) » produit par la Coalition Suisse Romande observe qu'en Suisse, la réalisation du droit à une alimentation adéquate est particulièrement difficile pour toute une partie de la population que l'on appelle les « working poor » ou les « travailleurs pauvres ». Comme l'explique le rapport, « leur faible revenu est dépensé en grande partie dans les transports, mais aussi dans l'achat de vêtements

Caritas (les bénéficiaires du RMCAS, de l'aide sociale, des requérants d'asile etc).

⁶⁸ Boggio Yann, Mabillard Jérôme *op.cit.*, p. 19.

⁶⁹ Hospice général, « La clé : guide social et pratique » Service de l'information sociale, (2009).

⁷⁰ Canton de Genève, Données statistiques du mois d'octobre 2010.

⁷¹ Working Poor est défini comme « personnes ou familles disposant de revenus faibles et bien insérées socialement » (cf. Boggio Yann, Mabillard Jérôme *op.cit.*, p. 5.).

⁷² Élément confirmé par l'ensemble des personnes interviewées.



pour aller travailler. Il leur reste donc moins d'argent pour l'achat de nourriture⁷³. » Selon l'Office fédéral de la statistique, en 2008, en Suisse, le taux de working poor de la population en âge de travailler (20 à 59 ans) se montait à 3,8%, ce qui correspond à environ 118'000 personnes. Toujours selon l'OFS, ce taux est en recul d'un point par rapport à celui de l'année 2007 (4,8%)⁷⁴. Il est à noter que ce même communiqué de presse de l'OFS explique que « les personnes vivant dans des ménages monoparentaux et dans des ménages de couple comptant trois enfants ou plus ont un risque accru d'être working poor⁷⁵. »

Au niveau de la population genevoise, on estimait⁷⁶, en 2009, qu'il y avait environ 8'600 working poors et 2'900 ménages monoparentaux en situation de pauvreté⁷⁷. De plus, le nombre de personnes recevant une aide de l'Hospice général a augmenté de 9 % en 2009 par rapport à l'année précédente⁷⁸ ce qui représente, pour 2009, 8'383 personnes soutenues par l'aide sociale⁷⁹. Selon les statistiques de juin 2010, les demandeurs d'aide sociale sont majoritairement des personnes vivant seule (61%) suivi par les familles monoparentales (20%), les couples avec enfants (14%) et les couples sans enfants (5%)⁸⁰. Au niveau des personnes ayant signé le CASI⁸¹, 32% sont dans la première phase, celle dite « de la restauration de la personnalité et de la santé ». De l'avis des personnes interviewées à l'Hospice général, une partie de ces 32% connaît très probablement des problèmes⁸² au regard du droit à l'alimentation adéquate car ces personnes se trouvent dans cette phase de « restauration » durant laquelle on met la priorité sur les besoins de base⁸³ qui sont, de par la situation de ces personnes, non satisfaits. Au niveau des gens

⁷³ Coalition Suisse Romande, Rapport p. 52.

⁷⁴ « Taux de working poor en 2008: plus bas qu'en 2007 », OFS, 4 novembre 2010.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Boggio Yann, Mabillard Jérôme *op.cit.*, p. 5.

⁷⁷ En Suisse, « un ménage est pauvre si, après déduction des cotisations sociales et des impôts, son revenu est inférieur au seuil de pauvreté, tel que défini par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), c'est-à-dire 2'200 francs pour un ménage d'une personne et de 4'650 francs pour un couple avec deux enfants. »

⁷⁸ Entretien collaborateur Hospice Général, le 27 octobre 2010.

⁷⁹ Comparé à 7'887 personnes en 2008 (cf. Hospice général, statistiques, Rapport d'activité 2008)

⁸⁰ Hospice Général, Chiffres clés, Juin 2010.

⁸¹ C'est-à-dire les personnes travaillant à moins de 50% et bénéficiant de l'aide de l'Hospice Général.

⁸² Des personnes par exemple n'ayant pas une entrée suffisante pour acheter de la nourriture.

⁸³ L'hospice ne dispose pas de plus de détails dans leurs statistiques concernant la phase de restauration. En général, les besoins de base, tel que habillement, nourriture, et soins médicaux sont pris en charge mais pour d'autre cas, la phase « restauration » pourrait aussi être une refonte du curriculum vitae par exemple ou une réorientation dans la recherche de l'emploi. En conséquence, il est dur d'établir si ces gens ont un lien avec les problèmes d'accès à l'alimentation ou autre problème. Entretien collaborateur Hospice Général, le 27 octobre 2010.



bénéficiant du RMCAS, 1'413 furent soutenus en 2008 alors que ce chiffre est monté pour atteindre 1'772 en 2009⁸⁴. En plus des gens aidés par l'Action sociale, il faut ajouter les personnes aidées par l'ARA ce qui représente un chiffre de 4'306 personnes en 2009, en diminution depuis 3 ans (4'327 en 2008 et 3'900 en 2007⁸⁵). Finalement, nous pouvons estimer qu'il y a au total un peu moins de 15'000 personnes qui sont soutenues par l'Hospice général.

Concernant la population sans papier, une estimation fait état d'environ 8'000 à 12'000 personnes⁸⁶ tandis qu'une autre avance des chiffres compris entre 20'000 et 30'000 clandestins à Genève⁸⁷. Même si toutes ces personnes ne connaissent pas forcément des problèmes, elles représentent cependant un groupe vulnérable en particulier au regard de la sécurité sociale et de l'emploi.

Il est à noter que ces chiffres ne représentent qu'une partie de la réalité de la pauvreté à Genève. En effet, ni les clandestins ni les personnes éprouvant de la honte, de la gêne ou n'ayant pas les moyens et les connaissances pour demander l'aide ne peuvent être pris en compte dans ces statistiques (« les chiffres noirs de la pauvreté »).

De plus, il est souvent question du *manque* de nourriture lorsque l'on évoque les problèmes autour de l'alimentation. Cependant, un chiffre intéressant nous montre que le problème est plus complexe et qu'il convient d'avantage de parler d'*accès* que de *disponibilité*. En effet, le nombre de tonnes de denrées alimentaires rassemblées et distribuées par Partage illustre ces propos : en 2008, «un peu moins de 500 tonnes de marchandises⁸⁸ » furent distribuées (gratuitement) par Partage et en 2009, la quantité a augmenté pour atteindre 1148 tonnes de denrées alimentaires distribuées à 56 associations. Ainsi, le nombre de tonnes rassemblées et distribuées a doublé. Ces chiffres montrent bien qu'il n'y a pas vraiment de manque de nourriture disponible mais plutôt un problème pour de nombreuses personnes ne possédant pas assez de moyens (financiers) pour y accéder. A ces chiffres, et illustrant le

⁸⁴ Hospice général, Statistiques, Rapport d'activité 2007, 2008, 2009.

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Boggio Yann, Mabillard Jérôme *op.cit.*, p. 7.

⁸⁷ Entretien, Véronique Pürro, Directrice du Service Social de la Ville de Genève, le 27 octobre 2010.

⁸⁸ Boggio Yann, Mabillard Jérôme *op.cit.*, p.23.



même problème, nous pourrions aussi inclure le nombre de repas servis gratuitement chaque jour à Genève. Cela représente, selon Véronique Pürro, plus ou moins 300 repas qui sont distribués quotidiennement dans le Club Social Rive Gauche et celui de Rive Droite⁸⁹ tandis qu'au CARÉ ce sont environ 150 repas. Selon Partage, les différentes associations présentes sur le territoire genevois servent au total environ 1'600 repas gratuits par jours et environ 1'600 colis alimentaires par semaine⁹⁰.

Enfin, il est à noter que les « Directives volontaires : à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale » adoptée par l'ensemble des Etats en 2004 contiennent une directive (13) visant à appuyer les groupes vulnérables. En effet, le point 13.2 de cette directive invite les États à effectuer :

« systématiquement des analyses détaillées de l'insécurité alimentaire, de la vulnérabilité et de l'état nutritionnel des différentes catégories de population, en accordant une attention particulière à toute forme de discrimination qui pourrait se traduire par une plus grande insécurité alimentaire et une plus grande vulnérabilité à cette dernière ou une prévalence accrue de la malnutrition dans certaines catégories de la population, voire les deux, en vue d'éliminer les causes de l'insécurité alimentaire ou de la malnutrition et de prévenir leur apparition⁹¹. »

Nous espérons que les résultats de cette enquête et les recommandations formulées en dernière partie contribueront à éclaircir l'état de la situation du droit à une alimentation adéquate en Suisse et plus particulièrement à Genève tout en invitant les parties concernées à prendre des mesures en s'inspirant par exemple des directives mentionnées ci-dessus.

⁸⁹ Entretien, Véronique Pürro, Directrice du Service Social de la Ville de Genève, le 27 octobre 2010.

⁹⁰ Entretien avec Vincent Gall, Directeur de Partage, le 5 novembre 2010.

⁹¹ FAO, « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », (2005). Comité des droits sociaux, économiques et culturels, p.28.



Finalement, de manière générale et malgré l'existence de plusieurs études statistiques, il demeure assez difficile de présenter une image claire et complète sur l'accès à l'alimentation adéquate à Genève. En effet, l'approche faisant appel au droit (à l'alimentation) semble pas assez ou mal comprise. En effet, selon Véronique Pürro, directrice du Service social de la Ville de Genève «personne ne meurt de faim à Genève⁹². » Toutefois, le nombre grandissant de repas distribués gratuitement illustre que la pauvreté existe à Genève et que **l'accès** à une alimentation adéquate demeure une problématique importante, négociée au quotidien, pour une partie de la population.

4. Résultats d'enquête

4.1 L'Action sociale

Comme mentionné auparavant, l'Hospice met en œuvre la politique sociale dans le canton de Genève. Les lois concernant les montants pour l'aide financière individuelle sont très détaillées en comparaison des lois régissant l'aide sociale dans les autres cantons suisses⁹³. La philosophie de l'Hospice concernant l'aide financière individuelle se base sur l'idée de « donner la canne à pêche plutôt que le poisson⁹⁴. » L'objectif étant d'aider la personne à retrouver son autonomie le plus vite possible. L'aide financière est privilégiée face à l'aide en « nature » car le fait de recevoir de l'argent sur son compte permet à la personne de ne pas devoir se rendre dans un lieu précis et imposé pour recevoir son repas évitant ainsi une certaine stigmatisation ou infantilisation. Dans le soutien pour les personnes, l'alimentation est un élément primordial : avant d'établir un projet social par le biais du contrat d'aide sociale individuelle, les besoins vitaux, tels que l'alimentation, doivent être remplis. Cependant, « donner de l'argent ne signifie pas forcément manger correctement...Il y a ce risque que les gens utilisent l'argent pour autre chose⁹⁵. »

⁹² Entretien, Véronique Pürro, Directrice du Service Social de la Ville de Genève, le 27 octobre 2010.

⁹³ Entretien collaborateurs Hospice Général, le 27 octobre 2010

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*



De plus, avoir accès à l'alimentation ne veut pas pour autant dire avoir accès à une alimentation adéquate. Selon l'assistante sociale interrogée, l'alimentation dépend considérablement de l'éducation ou des habitudes alimentaires de la personne⁹⁶. Toutefois, la variable prix intervient également dans la qualité, la quantité et l'accès. Généralement la nourriture saine et riche en vitamines, telle que les légumes ou les fruits, est plus chère qu'une nourriture basée sur des pâtes ou du riz. Au sujet de l'aide financière octroyée, il est difficile de savoir si de manière générale elle est suffisante ou insuffisante. Tout semble dépendre énormément de la situation de la personne ou de l'histoire de la personne selon les collaborateurs interviewés à l'Hospice général qui estiment que « c'est presque impossible de répondre à cette question⁹⁷. »

Pour conclure, ces aides financières (barèmes) sont établies sur la base des recommandations de la Conférence Suisse des Institutions d'Action Sociale (CSIAS) qui rassemble des spécialistes ayant étudié la situation de l'aide sociale en Suisse et les coûts de la vie. Toutefois, comme le précise l'assistante sociale « cela peut varier énormément d'une situation à l'autre⁹⁸. »

4.2 L'aide aux requérants d'asile

Le montant de la prestation accordée aux requérants d'asile représente environ la moitié du forfait d'aide sociale individuelle mais la situation des requérants d'asile est très complexe. Concernant les allocations qui leur sont attribuées, l'assistante sociale de l'Hospice générale consultée insiste sur le fait que « ces montants sont mesurées au millimètre près⁹⁹. » Par contre, selon l'AGORA, les requérants d'asile trouvent le moyen d'éviter les carences alimentaires car ils reçoivent le forfait de 451 CHF par mois, et que souvent à Genève « il y a suffisamment de magasins avec des prix d'actions¹⁰⁰. » Beaucoup de requérants vont chez des discounters et « ils savent exactement quand il y a des actions¹⁰¹. » Au niveau qualitatif, la personne d'AGORA estime que l'alimentation adéquate semble plus difficile à atteindre car

⁹⁶ Entretien collaborateurs Hospice Général, le 27 octobre 2010

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Entretien avec Nicole Andreetta, de l'équipe des responsables d'Agora, le 11 novembre 2010.

¹⁰¹ *Ibid.*



généralement « les fruits et légumes peuvent être très chers durant des saisons¹⁰². »

4.3 Les « non-entrés en matière » ou les personnes déboutées

L'aide d'urgence représente moins d'un tiers de l'aide sociale individuelle. La plupart des hommes en bonne santé « NEM » sont logés à la Protection Civile de Châtelaine alors que les « NEM » dits « fragilisés », les femmes ou familles « NEM » et les déboutés sont logés au Foyer Tattes à Vernier ou au Foyer Lagnon à Bernex.

Concernant les « NEM », on observe un durcissement des lois¹⁰³. Avant, ils avaient droit à une aide financière de 10 CHF par jour mais depuis peu la loi a changé et ce n'est qu'après la première année que les « NEM » peuvent avoir une aide financière. Ainsi, pendant la première année, ils ont droit à une aide en nature (qui doit être demandée), sauf les weekends où ils reçoivent deux bons de 10 CHF. Pour accéder à l'aide financière représentant 300 CHF par mois, il faut que les « NEM » soient là sans interruption depuis une année. A supposer que pour un ou deux mois la personne ne revient plus à la protection civile ou à l'Office cantonale de la population, les mois de présence à l'aide d'urgence ne seront pas additionnés car « il faut faire une année d'affilée pour recevoir l'argent¹⁰⁴. » Selon Pierre Dürrenmatt, qui visite les « NEM » tous les vendredis à la Protection Civile de Châtelaine, la nourriture pour les « NEM » demeure de « la nourriture d'urgence ». Ce n'est pas de la nourriture saine, ni riche en vitamines¹⁰⁵. Or, Pierre dit connaître des « NEM » qui sont là depuis 6 ans et n'ayant toujours pas accès à l'aide financière. Malgré cela, ils disent apprécier la nourriture « parce que ça reste quelque chose à manger¹⁰⁶. » Cependant, durant les weekends, lorsqu'ils reçoivent deux bons de 10 CHF, ils se font des réserves de nourriture et ils cuisinent ensemble¹⁰⁷. Si jamais ils n'aiment pas

¹⁰² Entretien avec Nicole Andreetta, de l'équipe des responsables d'Agora, le 11 novembre 2010.

¹⁰³ Entretien avec Pierre Bayenet, avocat, le 25 octobre 2010.

¹⁰⁴ Entretien avec Pierre Dürrenmatt pasteur théologien coordinateur d'Agora, le 11 novembre 2010.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*



ce qu'il y a dans les barquettes de l'aide d'urgence ou si ce n'est pas suffisant, ils utiliseront leur réserve du weekend¹⁰⁸.

Après une année, les « NEM » ont droit à une allocation chaque semaine (300 CHF par mois). Par contre, les « NEM » fragilisés (femme seule, famille, personne malade) et les déboutés reçoivent dès le début une aide financière. Cependant, le barème est dégressif: « on connaît des familles de quatre ou cinq personnes qui n'ont que 900 CHF et là ça devient vraiment très difficile¹⁰⁹. » Selon Nicole, « les parents, plutôt que de priver les enfants de loisirs, vont se limiter sur les dépenses pour la nourriture et par conséquent au niveau de la qualité, ça laissera à désirer¹¹⁰. » Ainsi, le grand problème soulevé par les « NEM¹¹¹ » est qu'ils rognent sur la nourriture pour assurer d'autres dépenses, telles que les vêtements, le sport pour les enfants et les courses d'école¹¹². Un autre problème à soulever est que le fait de solliciter son droit à l'aide d'urgence a pour conséquence de devoir se présenter chaque semaine à l'Office Cantonal de la Population qui représente l'instance non seulement responsable de leur délivrer l'aide d'urgence financière mais également l'instance responsable du renvoi des « NEM » ou des déboutés. Par conséquent, beaucoup de « NEM » ne vont même plus se déplacer chaque semaine pour aller chercher l'aide d'urgence¹¹³. Le risque évident est qu'une partie pourrait avoir tendance à sortir du système et pour certains se tourner vers des activités informelles¹¹⁴.

¹⁰⁸ Entretien avec Pierre Dürrenmatt pasteur théologien coordinateur d'Agora, le 11 novembre 2010.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Mais pas seulement les NEM (voir les résultats suivants)

¹¹² Entretien avec Pierre Dürrenmatt pasteur théologien coordinateur d'Agora, le 11 novembre 2010.

¹¹³ Entretien avec Pierre Bayenet, avocat, le 25 octobre 2010.

¹¹⁴ *Ibid.*



4.4 La Ville de Genève

Comme mentionné auparavant, le service social de la Ville de Genève n'a que très peu de compétences. Cependant, selon Véronique Pürro, « grâce aux structures¹¹⁵ mises en place, tout le monde a accès à l'alimentation¹¹⁶ ». En effet, sans ces lieux qui offrent des repas gratuits, il y aurait sûrement des gens à Genève qui n'auraient pas de quoi manger. Par contre, « pour le moment, on couvre bien la demande¹¹⁷. » L'aide est conséquente de sorte que « personne ne peut mourir de faim à Genève¹¹⁸. » Concernant le fait que l'aide soit en nature et que ceci puisse être une atteinte à la dignité humaine de la personne qui se trouve face à une barquette plutôt qu'une aide financière, Véronique Pürro note que selon des enquêtes, une partie des gens qui vont aux clubs sociaux bénéficient de l'aide sociale individuelle de l'Hospice général. La question qui se pose est pourquoi ces gens bénéficiant de l'aide sociale individuelle fréquentent les clubs sociaux ? Plusieurs hypothèses sont possibles, tel que le besoin de se retrouver dans un lieu social, avec un accueil et un encadrement qui permettent une proximité avec d'autres personnes. En effet, souvent, la précarité économique s'accompagne d'une précarité sociale qui peut être en partie dépassée à travers les clubs sociaux par exemple. Effectivement, selon une enquête menée par Evaluanda¹¹⁹, 78% des personnes qui fréquentent les Clubs sociaux y vont pour prendre un repas mais « la volonté de rencontrer du monde est aussi citée par plus de la moitié (51%)¹²⁰. » L'aide sociale de l'Hospice était perçue par 16% des répondants, l'assurance invalidité par 6%, les allocataires de chômage par 3%¹²¹.

Il existe également le système des cantines scolaires à Genève et c'est le service social communal qui prend en charge le paiement des factures des parents qui n'arrivent pas à payer le repas scolaire¹²². Selon un autre entretien, l'accès aux

¹¹⁵ Deux structures d'accueil à bas seuil et une structure de logement

¹¹⁶ Entretien, Véronique Pürro, Directrice du Service Social de la Ville de Genève, le 27 octobre 2010.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Evaluanda « Enquête auprès des usagers des Clubs sociaux de la Ville de Genève » Rapport Final, Genève, (2008), p. 47.

¹²⁰ *Ibid.*

¹²¹ *Ibid.*, p. 53.

¹²² Entretien, Véronique Pürro, Directrice du Service Social de la Ville de Genève, le 27 octobre 2010.



cantines scolaires paraît plus compliqué étant donné que les mères ayant un emploi sont favorisées et les cantines scolaires sont souvent débordées¹²³.

Concernant la question de l'accès à une alimentation *adéquate*, il se trouve que la nourriture dans ces structures à bas seuil n'est pas toujours riche en vitamines, avec des fruits et légumes comme base d'alimentation. N'ayant pas effectué d'entretiens avec les personnes fréquentant les clubs sociaux de la Ville de Genève ou les autres structures à bas seuil à Genève, nous nous référons à une étude menée par Evaluanda en 2008 concernant la précarité à Genève¹²⁴. La majorité des usagers (53%) dit avoir dans l'ensemble « une alimentation plutôt équilibrée¹²⁵ » et 31% la considère « plutôt mal ou pas du tout équilibrée¹²⁶. » Ce fort taux d'insatisfaction mériterait une enquête plus approfondie et des mesures en conséquence.

4.5 Discrimination: l'exemple des Roms à Genève

Dans l'article 1 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD), dont la Suisse est partie depuis 1992, les Etats ont défini la discrimination raciale ainsi :

« Toute distinction, exclusion, restriction ou préférence fondée sur la race, la couleur, l'ascendance ou l'origine nationale ou ethnique, qui a pour but ou pour effet de détruire ou de compromettre la reconnaissance, la jouissance ou l'exercice, dans des conditions d'égalité, des droits de l'homme et des libertés fondamentales dans les domaines politique, économique, social et culturel ou dans tout autre domaine de la vie publique¹²⁷. »

Nos entretiens nous ont permis de confirmer que la discrimination ne s'exerce non seulement dans les comportements et les attitudes individuels mais aussi dans certaines des politiques ayant pour objectifs affichés de réguler la distribution de lits et d'aide alimentaire aux personnes dans le besoin. Les Roms sont un groupe ayant particulièrement souffert de cette discrimination.

¹²³ Entretien avec Nicole Andreetta, de l'équipe des responsables d'Agora, le 11 novembre 2010.

¹²⁴ Evaluanda (2008), *Op.cit.*, 36.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ Article 1 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD).



En effet, selon Mesemrom, une association créée en 2007, qui défend et de soutient les Roms de passage à Genève et récipiendaire du Prix Courrier des Droits humains en juin 2009, les Roms sont plus ou moins 12 millions en Europe et constituent plus de 5% de la population dans certains pays d'Europe centrale et orientale. L'association reconnaît qu'une majorité vit dans une grande pauvreté socio-économique et sont, pour la plupart, marginalisés et discriminés dans leurs pays. Toujours selon Mesemrom, « aucune instance politique ne les a jamais reconnus au titre de citoyens légitimes de plein droit ». Dans un entretien avec Thibault Lorin, membre du comité de l'association, l'importance symbolique de la présence des Roms dans la ville était soulignée « comme un rappel que la pauvreté existe à Genève ». En effet, cette pauvreté amène certains Roms à mendier malgré l'interdiction de la mendicité existant à Genève.

Mesemrom confirme que cette précarité rend très difficile la possibilité de bien se nourrir. D'une part, ceux-ci obtiennent très rarement le droit aux allocations familiales et aux aides sociales. D'autre part, tel qu'évoqué précédemment, la discrimination envers les Roms rend d'autant plus problématique la réalisation de leur droit à un logement et à une alimentation adéquate. En effet, le site de Mesemrom expliquait l'an passé que : « dès novembre 2009, la Ville de Genève a annoncé publiquement que les Roms auront accès aux abris sociaux sous forme de quotas : 5 nuits pour les Roms contre 10 pour les autres nationalités. » Thibault Morin est d'avis qu' « en parallèle de cette annonce de quotas, au niveau des abris, très médiatisée, faite devant des Roms et traduite en roumain, il y a eu aussi des quotas annoncés pour le Square Hugo limitant à 2 fois 30 repas par jour (il y a 2 ans)¹²⁸. »

En novembre 2009, dans un article de Qang Ly publié dans l'*Illustré*, l'auteur affirmait que de nombreux membres de la communauté Rom arrivent à bénéficier gratuitement du petit-déjeuner de 8 h 30 et du repas de midi en allant au Club social rive gauche, par exemple, notant toutefois que la communauté, si supérieure en

¹²⁸ Entretien avec Thibault Lorin, Mesemrom, le 3 novembre 2010.



nombre par rapport aux autres dans le besoin, ferait face à un quota. Ly ajoutait cependant que le soir, « ils se débrouillent pour se nourrir¹²⁹. »

Il ne fait aucun doute que de nombreux membres de la communauté Rom genevoise se trouvent dans une situation de très grande précarité socio-économique. Toutefois, l'exemple ci-dessus témoigne de l'existence de politiques discriminatoires très inquiétantes à leur égard. Ce cas nous rappelle une fois de plus que l'exercice du droit à une alimentation adéquate dépend fondamentalement d'une multitude d'autres facteurs tels que l'accès à un logement, à un revenu stable, à l'aide sociale et la protection contre toutes formes de discrimination. Comme nous le verrons dans la section suivante, l'alimentation devient dans bien des cas, une variable s'ajustant au gré des difficultés et selon la magnitude de la précarité reportant ainsi sur les individus et leur famille la responsabilité de trouver les moyens pour survivre, en devant faire fi de leur dignité,

5. L'alimentation en tant que variable d'ajustement

Un des éléments fondamentaux relevés tout au long de notre enquête est le fait que l'alimentation représente « une variable d'ajustement »¹³⁰ dans les budgets des personnes. L'idée étant que c'est au niveau de la nourriture que les ajustements vers le bas (d'un point de vue quantitatif et/ou qualitatif) se font lorsque les personnes se voient dans l'obligation d'adapter leur budget afin de pouvoir s'en sortir.

Ce constat implique plusieurs remarques concernant des éléments constitutifs du droit à une alimentation adéquate notamment au sujet de la quantité, la qualité ainsi qu'au regard de la dignité. En effet, l'idée que l'alimentation représente une variable d'ajustement se heurte à la conception généralement admise dans notre société qui considère qu'un comportement souhaitable implique de privilégier en premier lieu des éléments essentiels à notre survie à savoir la nourriture, l'habillement, le logement et la santé. Dans la mesure où la santé est intimement liée à l'alimentation,

¹²⁹ Ly, Quan. « Avec les Roms, sous les ponts de Genève. », *L'illustré* (17 novembre 2009) http://www.illustré.ch/avec_les_Roms_sous_les_ponts_de_geneve_40867_.html

¹³⁰ Entretien Dominique Froidevaux (Caritas) et idée reprise ou confirmée par d'autres intervenants notamment Vincent Gall, Damien Burguet et Marion Attinger.



le fait d'ajuster vers le bas cet élément revient à porter préjudice à la santé. Pourquoi donc alors les ajustements budgétaires se font-ils sur l'alimentation ? En premier lieu, la plupart de ces dépenses, en particulier la santé et le logement, sont en général incompressibles de sorte que lorsque les personnes se retrouvent dans une situation difficile, c'est au niveau de l'alimentaire que se font les économies. En effet, on ne peut décider de rogner sur le loyer ou l'assurance maladies ! Les personnes pourraient cependant, et au lieu de négliger leur alimentation, adapter plutôt l'habillement ou restreindre les loisirs par exemple ? D'un point de vue purement « rationnel » ou « maslowien » nous pourrions répondre par l'affirmative mais l'être humain est avant tout un être social c'est-à-dire inséré dans une société et en lien avec d'autres personnes. L'être humain ne vit pas simplement de pain et d'eau mais aussi de et à travers les liens sociaux et la culture. Et, dans une société refusant la simple survie et aspirant à l'épanouissement de tout un chacun, ces éléments sur lesquels le sens commun reporterait les ajustements sont en fait valorisés et tout aussi nécessaires que des besoins dits vitaux. D'ailleurs, une des formes de précarité s'illustre justement lorsque l'on a d'autant moins de liens sociaux et, paradoxalement, moins d'autonomie¹³¹.

Dans cette optique, l'habillement par exemple ne peut être totalement négligé ou ajusté car au-delà d'une simple protection contre les aléas du climat il représente ou renvoie aussi un statut et véhicule une image dans la sphère publique qui prend toute son importance notamment dans les relations d'avec ses pairs à l'école pour les enfants, lors d'une recherche d'emploi ou en cours d'emploi pour des adultes ou simplement dans la vie de tous les jours. A l'opposé, l'alimentation concerne, en général¹³², la sphère privée et se gère dans l'intimité et échappe donc au regard des autres sauf au moment, parfois rempli d'angoisse et de honte, de faire ses courses. Certaines personnes, alors même qu'elles n'ont pas les moyens, n'achèteraient jamais des produits Mbudget, par exemple, pour ne pas montrer de différences et pour faire comme tout le monde dans un souci de normalité et d'intégration¹³³.

¹³¹ Entretien Dominique Froidevaux, Directeur, Caritas Genève, le 2 novembre 2010.

¹³² Exception faite des personnes vivant dans la grande précarité et fréquentant les centres de distribution et/ou certains jeunes comme nous le verrons plus en avant.

¹³³ Entretien Marion Attinger, Colis du cœur, le 17 novembre 2010.



Les loisirs, d'un autre côté, représentent aussi un élément d'intégration et de création de liens sociaux favorisant les rencontres qui elles-mêmes, au-delà d'un bien-être lié à l'amitié, permettront peut-être de trouver du travail ou de compter sur des nouvelles solidarités.

Le fait que l'alimentation représente une variable d'ajustement n'est finalement peut-être pas une découverte mais un élément qui, dans notre société d'abondance, a été oublié mais qui est pourtant présent dans l'expression couramment utilisée « se serrer la ceinture » qui indique clairement que pour se permettre certaines choses on se privera d'aliments. Certaines familles, par exemple, se priveront pour pouvoir offrir un camp de vacances pour leur(s) enfant(s). Cette privation ou cet ajustement se traduit par la recherche des petits prix au risque de mal se nourrir en privilégiant ce qui apporte le plus de « force », ce qui « remplit » et donc souvent des nourritures grasses ayant des conséquences sur la santé notamment en matière de surpoids¹³⁴. Ce constat est partagé par Damien Burguet¹³⁵ qui estime que pour beaucoup de personnes précaires, « la qualité ne signifie pas grand-chose » et que les personnes vont chercher avant tout ce qui est le moins cher pour avoir suffisamment à manger. Damien remarque aussi que beaucoup de personnes avec qui il travaille sont souvent malades (même s'il reconnaît que lien entre leur alimentation et leur santé n'est pas forcément établis) et que beaucoup sont en surpoids ou obèses¹³⁶.

Certaines personnes possèdent une marge de manœuvre sur l'alimentaire, même très faible, en fonction notamment de la sévérité de leur condition socio-économique mais il arrive que l'alimentaire devienne aussi incompressible car ayant déjà atteint un stade où les économies sur la qualité ou la diversité sont impossibles et que la quantité ne peut être réduite plus que tant. Durant notre enquête, deux personnes¹³⁷ ont accepté de remplir un petit questionnaire autour des habitudes alimentaires. Ces résultats ne sont pas forcément statistiquement représentatifs mais ils illustrent cependant une facette de la réalité difficile et inacceptable dans notre société qui se dit prospère. La première personne est un jeune sans formation et sans emploi qui

¹³⁴ Entretien Dominique Froidevaux, Directeur, Caritas Genève, le 2 novembre 2010.

¹³⁵ Entretien Damien Burguet, ATD Quart Monde Suisse, le 10 novembre 2010.

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ Questionnaire diffusé par le biais de Damien Burguet, volontaire travaillant à ATD Quart Monde.



ne bénéficie d'aucune aide sociale, n'a pas de logement fixe et ne peut donc que difficilement cuisiner. Cette personne dépense une somme relativement importante, 20 frs environ qui représentent 60 % de son budget journalier, afin de se nourrir une seule fois par jour, le soir, dans des établissements de restauration rapide. En accord avec Damien Burguet¹³⁸, le cas de ce jeune est particulièrement grave mais de manière générale, de nombreux jeunes vivant en situation de précarité se nourrissent très mal tant d'un point de vue qualitatif que quantitatif. Les « pâtes à la mayonnaise » sont souvent le repas type de nombreux jeunes; l'alimentation ne semble pas être une priorité pour eux. D'un autre côté, une bonne partie de leur argent est dépensé dans de l'alimentation de type « fast-food » ou des boissons gazeuses en suivant non pas des besoins physiques mais des logiques sociales d'intégration et/ou d'appartenance ou de considération¹³⁹. La deuxième personne ayant répondu à notre questionnaire est une femme célibataire (veuve) vivant seule, sans emploi depuis de nombreuses années et bénéficiant de l'aide sociale de l'Hospice général. A de nombreuses reprises, cette personne s'est retrouvée sans argent afin de se procurer des aliments. A la question de savoir si cette personne économise ou peut économiser sur l'alimentaire, la réponse était négative étant donné sa situation très précaire c'est-à-dire de n'avoir même plus une certaine marge de manœuvre sur l'alimentaire. Son régime alimentaire est essentiellement composé de pâtes et les « écarts » sur le budget sont parfois une pâtisserie, jamais de viande. Cette personne fait ses courses dans les supermarchés traditionnels ainsi que chez deux discounters. Elle ne fréquente donc pas les épiceries Caritas par exemple. Cette personne estime finalement que l'aide sociale perçue ne lui suffit pas et ne lui permet en aucun cas de vivre de manière digne.

La dignité, pierre angulaire des droits humains, empêchent parfois certaines personnes de faire appel à de l'aide extérieure en matière alimentaire, de faire ses courses dans les épiceries Caritas ou de se rendre dans des centres de distribution. L'erreur fondamentale serait de penser que cette dimension (la dignité) peut ou doit être dépassée, qu'elle ne représente qu'une barrière psycho-sociale. Au contraire, dans une optique du droit à l'alimentation, la dignité doit être l'objectif et le moyen par

¹³⁸ Entretien Damien Burguet ATD Quart Monde Suisse, le 10 novembre 2010.

¹³⁹ *Ibid.*



lequel ce droit doit se réaliser et en aucun cas une variable sur laquelle les individus peuvent jouer. La dignité est un besoin tout aussi fondamental que ceux dits de base ou vitaux et est reconnue par notre Constitution.

La dignité ne s'ajuste pas !



CONCLUSIONS

Ce rapport souligne les difficultés liées à l'exercice du droit à une alimentation adéquate à Genève. Ville riche, certes, Genève possède une structure d'aide sociale considérée comme efficace par la majorité des acteurs rencontrés. Cependant, il apparaît maintenant crucial de souligner que « répondre à la demande » en terme de quantité d'aliments par le biais d'une distribution ne participe que partiellement à la réalisation du droit à l'alimentation. Ces efforts sont louables et nécessaires mais ne sont pas synonyme pour autant d'un droit pleinement réalisé et respectant la dignité des personnes. De plus, le fait que « personne ne meurt de faim à Genève » ne doit en aucun cas constituer une excuse pour ne pas en faire d'avantage ou un « objectif » dont l'une des villes les plus riches du monde doit se satisfaire.

En effet, ce rapport a démontré que la réalisation du droit à une alimentation adéquate passe indubitablement par l'accès à un revenu stable et suffisant, l'accès à un logement ainsi qu'à l'aide sociale en cas de besoin. Plusieurs facteurs socio-économiques comme le haut coût de la vie, le manque de logements à prix raisonnables, le chômage mais aussi certains statuts légaux stigmatisant comme ceux des sans papiers, des « NEM » et des « déboutés », rendent particulièrement difficile la réalisation du droit à l'alimentation.

En mettant l'accent sur la dignité en tant qu'élément indissociable non seulement du droit à l'alimentation mais d'une manière générale de l'ensemble des droits humains (sociaux, économiques et culturels), il devient plus évident que la distribution de nourriture seule ne peut permettre la réalisation de ces droits. En effet, l'ensemble des droits humains sont indivisibles les uns des autres car chacun à leur manière participent à la réalisation des autres.

En plus du constat de l'alimentaire en tant que variable d'ajustement, un consensus existe et allant dans le sens des définitions que nous avons énoncées pour dire que la simple distribution d'aliments ne peut en aucun cas être considérée comme l'exercice et la réalisation du droit à l'alimentation. La distribution de nourriture est



cependant nécessaire pour répondre à des situations premièrement d'urgence et deuxièmement afin de soutenir des personnes qui sans cette aide s'enfonceraient d'avantage dans la pauvreté et l'exclusion et de manière générale afin que ces personnes puissent dans une certaine mesure conserver leur dignité. En d'autre terme, la distribution de nourriture est un palliatif nécessaire mais dont nous ne pouvons nous contenter dans une optique de respect et de mise en œuvre des droits humains.

La distribution de nourriture n'est pas le droit à une alimentation adéquate !

Il est crucial que les autorités genevoises et fédérales prennent en considération les recommandations faites dans la dernière partie de ce rapport, en accord avec les très récentes recommandations du Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies sur la Suisse, et surtout, qu'elles se rappellent de ses engagements : *la dignité ne s'ajuste pas!*



COMMENTAIRE GENEVAUX

- De manière générale, la Suisse doit mettre en application les engagements pris en adhérant au PIDESC et ce à hauteur de ses moyens qui sont plus que conséquents. Il est question non seulement de respect des engagements internationaux mais aussi de cohérence avec l'image que la Suisse aime et se doit de véhiculer c'est-à-dire celui d'un pays prospère et exemplaire en matière de droits humains.

- Nous rappelons à la Suisse et aux autorités genevoises, que les droits humains sont interdépendants, inaliénables et indivisibles. Dans cette optique, le droit à une alimentation adéquate est difficile, voir impossible, à réaliser du moment que d'autres droits, tels que le droit au travail, au logement et à la santé ne sont pas garantis.

RECOMMANDATIONS

- **Revoir les montants attribués par l'Hospice général et repenser le principe des budgets dégressifs.**

L'aide sociale telle qu'elle est conçue et appliquée ne prend en charge que les personnes déjà très fragilisées et précarisées de sorte que la réinsertion tant souhaitée se retrouve être un objectif d'autant plus difficile à réaliser. Les montants de l'aide sociale et de l'aide d'urgence doivent être revus à la hausse et le principe des montants dégressifs en fonction du nombre de personnes doit être aboli ou fortement revu car les économies d'échelle ne compensent guère les dépenses engendrées notamment par la prise en charge des enfants.

- **Les non entrés en matière devraient avoir une aide financière plutôt qu'une aide en nature durant la première année.**

La loi fédérale ne fait aucune différence entre les déboutés par décision ordinaire ou par non entrée en matière mais Genève maintient un régime plus strict qui se traduit par une aide en nature plutôt qu'une aide financière. Il faudrait que les allocations



pour les « NEM » soient des aides financières et non des aides en nature. Symboliquement, le fait de recevoir de l'argent est d'avantage en phase avec la dignité de la personne alors que « recevoir une barquette est quelque chose de ' violent ' »¹⁴⁰. L'aide financière permettrait de laisser un choix pour la nourriture qu'ils ont envie de manger et cela reviendrait moins cher que les barquettes.

- **L'instance (OCP) donnant l'aide d'urgence aux « NEM » ou déboutés ne devrait pas être la même instance responsable de leur renvoi.**

En effet, une partie des « NEM » ou déboutés ne vont même plus demander l'aide d'urgence à l'OCP étant donné que c'est l'instance responsable de leur renvoi. Ils ne peuvent faire valoir leur droit dans du fait de cette pression.

- **Le canton de Genève pourrait décider de maintenir, pour toute personne vivant sur le territoire de l'Etat, l'aide sociale ordinaire plutôt que l'aide d'urgence, en prenant particulièrement en considération les personnes les plus vulnérables.**

Selon l'article 82 § 1 de la loi sur l'asile¹⁴¹ (LAsi)

« L'octroi de l'aide sociale et de l'aide d'urgence est régi par le droit cantonal. Les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire auxquelles un délai de départ a été imparti *peuvent* être exclues du régime d'aide sociale. »

Partageant les préoccupations du Comité DESC concernant des personnes "rendues illégales" et exclues de l'aide sociale pour être reportée sur l'aide d'urgence, nous recommandons aux autorités d'inclure ces personnes à l'aide sociale ordinaire. Du moins, le canton de Genève pourrait décider de maintenir les cas vulnérables à l'aide sociale ordinaire plutôt que l'aide d'urgence.

¹⁴⁰ Entretien avec Pierre Bayenet, avocat, le 25 octobre 2010.

¹⁴¹ Loi sur l'asile (LAsi 142.31) du 26 juin 1998



- **Etablir de nouvelles solutions face à la demande des besoins de base, tel que l'alimentation**

Le développement de nouvelles réponses face à la demande des personnes vulnérables serait nécessaire tout en intégrant la problématique du logement. En effet, le problème est que les personnes n'ayant pas de logement ne peuvent cuisiner pour elles-mêmes. D'un autre côté, lorsqu'on est dans un lieu d'accueil, ce dernier ouvre à 7h du soir et ferme à 7h du matin. Le petit déjeuner est prévu mais il faut trouver un autre lieu pour manger le repas de midi. Une possibilité serait d'établir des structures où les gens peuvent cuisiner eux-mêmes et reçoivent des allocations financières pour acheter la nourriture.

- **L'établissement d'une institution nationale ayant pour mandat l'observation et la défense des droits humains**

En accord avec les recommandations du PIDESC¹⁴², la présence d'une institution nationale indépendante sur les droits humains, en conformité avec les Principes de Paris, est nécessaire. Une telle institution aurait le mandat d'étudier le respect des droits de l'homme en Suisse, entre autres les droits économiques, sociaux et culturels. Un observatoire social sur la précarité en Suisse serait aussi nécessaire afin de mieux connaître les phénomènes d'exclusions et de précarité.

¹⁴² United Nations, Economic and Social Council, E/C.12/CHE/CO/2-3, 2010, Section C, § 6.



BIBLIOGRAPHIE

Bieri Yves, Roth Henri et Zbinden Véronique « Une autre Genève : Regards sur l'Hospice général » Slatkine, Genève, (2009).

Boggio Yann, Mabillard Jérôme « Aide alimentaire individuelle : Rapport final » *Evaluanda*, Genève (2009).

Brogniart, Margot. « Rapport parallèle au 2ème et 3ème rapports de la Suisse sur la mise en oeuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (PIDESC) : Contributions de la société civile de Suisse romande dans la perspective de l'examen de la Suisse par le Comité DESC des Nations Unies - Novembre 2010 », *Coalition Suisse-Romande sur les droits sociaux, économiques et culturels* (Novembre 2010)

Canton de Genève, Statistiques, Chômage et Places vacantes, (2010)
http://www.geneve.ch/statistique/domaines/03/03_03/aperçu.asp

Département de la Solidarité et de l'emploi « Directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale aux requérants d'asile et statuts assimilés » République et canton de Genève, (2008).

«Consideration of reports submitted by States parties under Articles 16 and 17 of the Covenant: Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights - Switzerland», (19 novembre 2010) Doc. O.N.U. E/C.12/CHE/CO/2-3.

Evaluanda, « Enquête auprès des usagers des Clubs sociaux de la Ville de Genève », Evaluanda, Rapport Final, Genève (2008).

FAO, « Directives volontaires à l'appui de la concrétisation progressive du droit à une alimentation adéquate dans le contexte de la sécurité alimentaire nationale », (2005). Comité des droits sociaux,, économiques et culturels.

Golay, Christophe, « Droit à l'Alimentation et Accès à la Justice: Exemples au niveau national, régional et international », (2009) Rome: FAO.

Hospice Général « Rapport d'activité », Genève (2007).

Hospice Général « Rapport d'activité », Genève (2008).

Hospice Général « Rapport d'activité », Genève (2009).

Hospice Général, « Chiffres clés », Genève, Juin (2010).

Hospice Général, « La clé : guide social et pratique » Service de l'information sociale, (2009).



Hospice Général, « Information sur le Revenu minimum cantonal d'aide sociale-RMCAS » Hospice Général, Genève (2008).

Ly, Quan. « Avec les Roms, sous les ponts de Genève. », *L'Illustré* (17 novembre 2009) http://www.illustre.ch/avec_les_Roms_sous_les_ponts_de_geneve_40867_.html

Office fédéral de la statistique OFS. «Taux de working poor en 2008: plus bas qu'en 2007 », (4 novembre 2010), N° 0351-1011-40.

Senarclens Clément « Des migrants face aux restrictions du droit d'asile en Suisse » Mémoire de licence en ethnologie, Université de Neuchâtel, (2007).

United Nations, Economic and Social Council, « Consideration of reports submitted by States parties Under Articles 16 and 17 of the Covenant : concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights » E/C.12/CHE/CO/2-3, Advance Unedited Version, (2010).

Ville de Genève « Dossier de presse : Ouverture du « Club Social Rive Droite » Lieu d'accueil pour personnes en difficulté sociale », (2004).

Textes légaux

Loi sur l'aide sociale individuelle (LASI ; J4 04) du 22 mars 2007.

Loi sur l'asile (LAsi ; RS 142.31) du 26 juin 1998

Règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale individuelle (RASi ; JA 04.01) du 25 juillet 2007.

République et canton de Genève « Directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale aux requérants d'asile et statuts assimilés » Département de la solidarité et de l'emploi, (2008).



ANNEXES

I. DÉFINITIONS

Droit à l'alimentation adéquate

« [...] le droit d'avoir un accès régulier, permanent et libre, soit directement, soit au moyen d'achats monétaires, à une nourriture quantitativement et qualitativement adéquate et suffisante, correspondant aux traditions culturelles du peuple dont est issu le consommateur, et qui assure une vie psychique et physique, individuelle et collective, libre d'angoisse, satisfaisante et digne. »

Commission, Le droit à l'alimentation. Rapport présenté par M. Jean Ziegler, ex-Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation (7 février 2001), Doc.N.U. E/CN.4/2001/53, par. 14. cité dans Golay, Christophe, « Droit à l'Alimentation et Accès à la Justice: Exemples au niveau national, régional et international », (2009) Rome: FAO.

Précarité

... [c']est l'absence d'une ou de plusieurs des sécurités, notamment celle de l'emploi, permettant aux personnes et familles d'assumer leurs obligations professionnelles, familiales et sociales, et de jouir de leurs droits fondamentaux. L'insécurité qui en résulte peut être plus ou moins étendue et avoir des conséquences plus ou moins graves et définitives. Elle conduit à la grande pauvreté, quand elle affecte plusieurs domaines de l'existence, qu'elle devient persistante, qu'elle compromet les chances de réassumer ses responsabilités et de reconquérir ses droits par soi-même, dans un avenir prévisible

Définition contenue dans l'avis adopté par le Conseil économique et social français les 10 et 11 février 1987, sur la base du rapport "Grande pauvreté et précarité économique et sociale" présenté par Joseph Wresinski.



II. TABLEAUX

1. Tableau pour la prise en charge du loyer et de l'assurance maladie, RASI J4 04.01 Section 2, Art.3.

Personnes	Loyer
1	=1'100 >1'100, sera pris en charge si le montant ne dépasse pas le 120% (1'320) des montants admis et à condition que le bénéficiaire « met tout en œuvre pour trouver rapidement une solution de relogement dont le coût se situe dans les montants maximaux admis »
2	=1'300 >1'300 (voir conditions ci-dessus)
3 à 5	=1'600
Au delà de 5 personnes	le montant pris en considération sera déterminé sur la base de l'ensemble des éléments de la situation.

2. Tableau pour l'aide financière ordinaire, RASI J4 04.01 Section 2, Art 2.

Personnes	Aide financière par mois (CHF)
1	960
2	1468.80
3	2054.40
4	2'323.30
au delà de 5 personnes	268.80 (supplémentaire)



3. Tableau pour les prestations financières pour les requérants d'asile, Directives cantonales en matière de prestations d'aide sociale aux requérants d'asile et statuts assimilés, 2008, p.9

Personnes	Prestations financière par mois
1	451
2	789.25
3	1'037.30
4	1'217.70
5	1'353
>plus de 5	135.3 (supplémentaire)

4. Tableau pour les prestations financières d'aide d'urgence, Chapitre V, Section 1, Art 25.

Nombre de personnes	Aide financière par mois
1 personne	300
2 personnes	525
3 personnes	690
4 personnes	810
5 personnes	900
Au delà de 5 personnes	« Les prestations sont fixées sur la base de l'ensemble des éléments de la situation »