

Date de dépôt: 18 mai 2006

Messagerie

Réponse du Conseil d'Etat
à l'interpellation urgente écrite de Mme Anne Emery-Torracinta :
Baisse des prestations d'assistance : et le "ninisme" ?

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 6 avril 2006, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente écrite qui a la teneur suivante :

En novembre 2005, le Conseil d'Etat a décidé de supprimer dès le 1^{er} janvier 2006 deux prestations financières versées aux bénéficiaires de l'assistance et du RMCAS :

l'allocation de transports, équivalente au prix d'un abonnement mensuel TPG;
l'allocation forfaitaire de vêtement, à savoir 60.- par mois pour les adultes et 75.- pour les enfants.

Couplées à la mise en application prochaine dans notre canton des normes CSIAS, ces mesures d'économie devraient induire une baisse de 9 % du coût moyen des prestations de l'assistance publique.

Or, dès sa prestation de serment, le nouveau gouvernement genevois a affirmé à plusieurs reprises vouloir assainir les finances publiques non pas par une hausse des impôts et/ou une baisse des prestations, mais en réorganisant l'Etat.

Le 30 mars dernier, lors de la présentation devant les députés de son premier plan de mesures, le Conseil d'Etat a continué à prôner le "ninisme" : *(...) des économies substantielles devront être réalisées au travers de gains d'efficacité, sans pour autant réduire l'éventail et la qualité des prestations servies à la population genevoise.*

Considérant :

- que les 73 mesures proposées par le Conseil d'Etat respectent cet engagement;
- que la suppression des allocations pour les transports et les vêtements constitue une baisse des prestations qui s'en prend uniquement aux plus démunis et au plus faibles de notre canton;
- qu'une telle mesure n'est de loin pas à même d'assainir les finances de l'Etat;
- ma question est donc la suivante :
- Afin de respecter l'engagement qu'il a décidé lui-même de prendre, le Conseil d'Etat entend-il faire en sorte de rétablir pour les bénéficiaires de l'assistance et du RMCAS les allocations transports et vêtements ?

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

La décision de renoncer, dès le 1^{er} janvier 2006, à deux prestations financières versées aux bénéficiaires de l'assistance et du RMCAS, à savoir l'allocation de transports et le forfait pour les vêtements, a été prise le 29 juin 2005 par le Conseil d'Etat. Elle n'est donc pas rattachée au plan de mesures présenté le 30 mars 2006 par l'actuel Conseil d'Etat, dans la suite du discours de Saint-Pierre. Les membres du gouvernement sont en accord avec cette décision. Plusieurs éléments les ont en effet convaincus que la voie choisie, soit l'application dans notre canton des normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) dès le 1^{er} juillet 2006, devait être poursuivie.

1. Pourquoi appliquer les normes CSIAS à Genève ?

Rappelons que les normes CSIAS sont des recommandations à l'intention des autorités cantonales, communales et fédérales et des institutions sociales privées. Elles n'acquièrent un caractère obligatoire que par la législation cantonale, les réglementations et la jurisprudence. La Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) recommande à ses membres d'appliquer les concepts et les normes de calcul de l'aide sociale élaborés par la CSIAS. De plus, le Tribunal fédéral y fait régulièrement référence dans ses arrêts relatifs à l'aide sociale.

Les principales raisons qui ont conduit le Conseil d'Etat à décider d'appliquer ces normes à Genève sont les suivantes :

1.1. Rejoindre les autres cantons suisses

Tous les autres cantons suisses - y compris ceux abritant de grandes villes (Bâle, Zurich, Berne, Neuchâtel, Vaud) - appliquent depuis plusieurs années les normes CSIAS. Il est donc temps pour Genève de sortir de sa situation d'exception, qui ne repose sur aucune justification légitime.

1.2. Assurer l'égalité de traitement et une plus grande sécurité juridique

Au cours des ans, les normes CSIAS ont pris de plus en plus d'importance dans la pratique et dans la jurisprudence. Comme les arrêts des tribunaux l'ont à maintes reprises démontré, les normes CSIAS, même si elles ne sont que des recommandations, servent de référence. De ce fait, elles contribuent à garantir une plus grande sécurité juridique et à assurer l'égalité de traitement entre les bénéficiaires.

1.3. Bénéficiaire d'une évaluation permanente des montants de l'aide sociale au niveau national

Les normes CSIAS sont en principe adaptées à l'évolution des prix et des salaires. La CSIAS les vérifie en permanence et les réactualise. Par exemple, pour la dernière révision (2004), une étude a été demandée à l'Université de Berne afin d'apprécier les montants indiqués par les normes par rapport au "panier de la ménagère" (données fournies par l'enquête sur les revenus et la consommation). Les forfaits qui sont édictés par la CSIAS ressortent donc d'une évaluation scientifique, qui leur donne une légitimité importante.

1.4. Simplifier et clarifier le calcul des prestations sociales

Les prestations d'aide sociale contenues dans les normes CSIAS sont composées de trois niveaux : le forfait de base pour l'entretien, les frais médicaux de base (primes + participation/franchise) et le logement, ainsi que des prestations circonstanciées. Ces trois niveaux clarifient la composition des prestations sociales. Par ailleurs, le principe du montant forfaitaire pour l'entretien, qui comprend toutes les dépenses courantes nécessaires à l'entretien d'un ménage (y compris les frais de transport, de vêtements et de télécommunication, qui se rajoutaient à l'entretien de base dans les directives genevoises), simplifie le calcul des prestations. De plus, l'intérêt majeur du montant forfaitaire est qu'il permet aux bénéficiaires de gérer eux-mêmes leur revenu (avec un éventuel appui de la part d'un travailleur social) et d'en assumer la responsabilité.

2. Qu'apportent les normes CSIAS aux bénéficiaires ?

L'application partielle des normes CSIAS, telle que pratiquée dès le 1^{er} janvier 2006 n'a pour l'instant mis en évidence que la partie négative de ces normes. Cependant, cette situation est transitoire car l'application pleine et entière des normes CSIAS dès le 1^{er} juillet 2006 va offrir des avantages aux bénéficiaires et ouvrir la voie à un système plus dynamique.

2.1. Au centre du dispositif d'aide sociale : la réinsertion

La CSIAS préconise qu'un continuum de mesures d'insertion (sociales et professionnelles) soient proposées aux bénéficiaires afin qu'ils recouvrent au plus vite leur autonomie. A Genève, cette dynamique d'insertion s'inscrit dans un document écrit qui sera établi entre l'Hospice général et le bénéficiaire : le contrat d'action sociale individuel (CASI). Ce dernier a pour but de fixer les objectifs à atteindre, selon la situation et les ressources du bénéficiaire. Il précise également les délais dans lesquels ces objectifs devront être atteints ainsi que les modalités de l'évaluation. Cela est primordial pour parvenir à la finalité première de ce type de démarche qui est de rendre le processus dynamique et continuellement en adéquation avec l'évolution de la situation et des ressources du bénéficiaire.

Le canton de Vaud, dans le cadre de sa nouvelle loi sur l'action sociale (entrée en vigueur en 2006), a également mis l'accent sur l'insertion et toute une série de mesures sont dorénavant ouvertes à l'ensemble des bénéficiaires. De plus, comme à Genève, la définition d'un projet d'insertion se fait dans le cadre d'une relation contractuelle entre le bénéficiaire et l'autorité d'application. Dans le canton de Neuchâtel également, les premiers programmes d'insertion se sont mis en place il y a déjà huit ans. La loi neuchâteloise sur l'aide sociale prévoit que la participation à ces programmes, définie dans un projet d'insertion, fait l'objet d'un contrat, conclu entre l'autorité d'aide sociale et le bénéficiaire.

2.2. Une dynamique d'insertion soutenue par une politique d'incitation

Aujourd'hui, un bénéficiaire de l'aide sociale n'a que peu ou pas d'intérêt à exercer une activité professionnelle ou à augmenter ses éventuels revenus. En effet, il n'existe pas de mécanisme incitatif et chaque franc gagné par le biais d'une activité lucrative est aussitôt perdu en termes de prestations sociales.

Les normes CSIAS, elles, créent une réelle incitation à exercer une activité lucrative ou à participer à une mesure d'insertion. A cet effet, le forfait d'entretien, qui est certes inférieur à celui pratiqué jusqu'au 30 juin 2006, sera complété :

- a) par une franchise sur le revenu (de 300 F à 500 F par mois, en fonction du taux d'activité) pour inciter les bénéficiaires à reprendre une activité lucrative ou à maintenir ou élargir leur activité professionnelle;
- b) par un supplément d'intégration (de 100 F à 300 F par mois) pour les personnes sans activité lucrative afin de les encourager à entrer dans des programmes d'insertion; le montant de ce supplément sera établi sur la base des objectifs et de l'évaluation prévue dans le cadre du CASI.

Ainsi, pour appréhender correctement les conséquences de l'application des normes CSIAS pour les bénéficiaires, il est important de comparer la situation actuelle (modifications intervenues le 1^{er} janvier 2006) avec celle qui prévaudra dès le 1^{er} juillet 2006. Les constats sont les suivants :

- selon le nombre de personnes composant le ménage, le forfait d'entretien, qui, comme on l'a souligné plus haut, comprendra dorénavant toutes les dépenses courantes du ménage (y compris le forfait pour la télécommunication qui était encore rajouté au forfait de base dans les directives du 1^{er} janvier 2006), subit une diminution;
- le montant ouvrant le droit sera cependant plus élevé qu'actuellement, car il prendra en compte l'assurance-maladie;
- quant au montant total de l'aide, il va dépendre des suppléments d'intégration octroyés et/ou du niveau de la franchise déduite du revenu. De ce fait, si le bénéficiaire n'a pas d'activité lucrative ou ne participe pas à une mesure d'insertion, ce montant peut subir une baisse d'environ 15 % par rapport à la situation actuelle. Au contraire, s'il s'engage dans une dynamique d'insertion, le montant total de l'aide pourra augmenter d'environ 15 %. Les efforts d'insertion seront ainsi encouragés et reconnus financièrement.

2.3. Les soins médicaux : un besoin de base

Le calcul de l'ouverture des droits prendra dorénavant en compte la prime de l'assurance maladie de base (couverture LAMal) jusqu'à concurrence du montant correspondant à la prime moyenne cantonale. Au vu de ce que représente aujourd'hui ce poste dans le budget des ménages, et des conséquences engendrées par un non paiement de cette assurance pour les personnes et la société, cette nouveauté corrige de façon cohérente la pratique actuelle de l'aide sociale genevoise.

Conclusion

Les normes CSIAS n'entraîneront donc pas une baisse générale des prestations, mais permettront plutôt une répartition différente de l'aide sociale, mettant dorénavant l'accent sur une incitation plus dynamique à l'activité lucrative et sur les mesures d'insertion. L'objectif du Conseil d'Etat est en effet de privilégier une aide sociale active qui vise à l'autonomie des bénéficiaires. Cette vision correspond d'ailleurs aux propositions contenues dans le projet de loi sur l'aide sociale individuelle (LASI), actuellement à l'examen de la commission des affaires sociales. En particulier, ce projet de loi prévoit un "contrat d'action sociale individuel" (CASI), qui, comme on l'a vu plus haut, fixe un continuum de mesures visant à conserver ou à retrouver l'autonomie personnelle et financière.

L'application des normes CSIAS engage l'action sociale et ses bénéficiaires dans une dynamique d'insertion et d'incitation qui est indispensable aujourd'hui si l'on veut véritablement lutter contre les dangers de l'exclusion .

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte de la présente réponse.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Pierre-François Unger