

Date de dépôt : 13 novembre 2008

Rapport

de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi de M^{mes} et MM. Véronique Pürro, Christian Brunier, Laurence Fehlmann Rielle, Roger Deneys, Françoise Schenk-Gottret, Alain Etienne et Pablo Garcia modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) (J 4 04)

Rapport de majorité de M. Eric Bertinat (page 1)

Rapport de minorité de M^{me} Laurence Fehlmann Rielle (page 10)

RAPPORT DE LA MAJORITÉ

Rapport de M. Eric Bertinat

Mesdames et
Messieurs les députés,

La Commission des affaires sociales, sous la présidence de M^{me} Laurence Fehlmann Rielle, s'est réunie les 30 septembre et 7 octobre 2008 pour examiner le projet de loi cité que le Grand Conseil avait renvoyé à notre commission.

Ont assisté aux travaux de la commission :

M. François Longchamp, conseiller d'Etat ;

M^{me} Anja Wyden, directrice générale de l'action sociale, DSE.

Présentation du projet de loi

M^{me} Pürro a été reçue par la commission le 30 septembre. Notre collègue nous a expliqué que, selon les auteurs de ce projet de loi, les prestations accordées aux bénéficiaires de la LASI ont évolué à la baisse ces dernières années. En cause, l'application des normes CSIAS qui a non seulement revu à la baisse les prestations initialement accordées par l'Etat, mais qui a également conduit à la suppression de plusieurs forfaits.

Une réduction des prestations a encore été annoncée au début de l'été 2008 par le Conseil d'Etat. Elle concerne les jeunes adultes sans formation, âgés entre 18 et 25 ans. Pour les auteurs, cette décision a des conséquences au niveau des communes et des associations qui prennent le relais lorsque la manne publique n'est plus assez satisfaite pour des jeunes connaissant des situations familiales difficiles. Ceux-ci, lorsqu'ils ne bénéficient plus de prestations, ne peuvent que se retourner vers Caritas. Il ne s'agit donc pas uniquement de jeunes qui ont perdu quelques années sans succès à l'université.

Avec ce projet de loi, le parti socialiste propose de transférer la compétence des montants des prestations au Parlement. Pour ce faire, le Conseil d'Etat, au début de chaque législature, présentera au Grand Conseil les montants de l'assistance publique pour une durée de quatre ans. Il est par ailleurs aussi demandé au Conseil d'Etat de présenter des mesures qui permettraient d'éviter les effets de seuil.

L'avis du DSE

M. Longchamp rappelle que le projet de loi 10322 concerne des sujets connus par le Grand Conseil puisqu'ils ont été discutés voici un an et demi lors du vote de la loi sur les aides individuelles. Cette loi a permis à Genève de passer à des normes qui s'appliquent dans toute la Suisse à l'exception du canton d'Argovie, les normes CSIAS. Il s'agit de disposer au niveau national de règles compatibles les unes avec les autres et cela notamment afin d'éviter l'intérêt de personnes à se déplacer d'un canton à l'autre pour bénéficier de prestations plus avantageuses.

Ces normes CSIAS ont été adoptées après débat par le Parlement et sont aujourd'hui appliquées complètement. L'application de ces normes a permis des résultats spectaculaires puisque pour la première fois depuis dix-sept ans, le nombre de bénéficiaires a baissé à Genève ; cette baisse se concrétisant par des retours à des situations plus heureuses. M. Longchamp souligne avoir toujours affirmé que les normes CSIAS seraient appliquées rigoureusement à Genève car celles-ci permettent notamment d'établir au niveau national des

statistiques fiables et de mener une politique commune constructive. En ce qui concerne l'indexation, il rappelle avoir indiqué que le Conseil d'Etat adapterait les prestations en fonction des directives de la CSIAS, indépendamment de la situation budgétaire.

Il relève qu'il est toujours possible de mener un débat politique sur les normes CSIAS mais que leurs effets sont indéniables puisque depuis dix-sept ans, jamais la situation ne s'était inversée comme cette année. Il relève, concernant la modification de la loi sur le chômage, que certains avaient prévu une augmentation de l'aide sociale alors que celle-ci a en fait diminué.

M. Longchamp rappelle, concernant le barème 2, que le Grand Conseil avait indiqué au Conseil d'Etat qu'il convenait d'établir des barèmes distincts pour les jeunes adultes sans formation achevée. Concernant les propos de M^{me} Pürro indiquant que de jeunes adultes à la tête d'une famille auraient été soumis au barème 2, M. Longchamp indique qu'une telle situation est impossible. Il indique qu'un tel cas serait clairement contraire au règlement.

M^{me} Wyden présente des chiffres comparatifs concernant le coût moyen d'un dossier avant et après le passage aux normes CSIAS. Avant le passage aux normes CSIAS, le coût moyen d'un dossier s'élevait à 2252 F et se monte pour le 1^{er} semestre 2008 à 2157 F (y compris les dossiers des jeunes adultes). Si l'on fait abstraction de la nouvelle catégorie des jeunes adultes soumis au barème 2 largement réduit, le coût moyen d'un dossier ordinaire se monte à 2244 F, ce qui représente une diminution de 8 francs par rapport à 2005.

Le principe régissant les prestations accordées aux jeunes adultes distingue les jeunes qui acceptent un processus de formation professionnelle leur permettant d'acquérir un métier d'une part, des jeunes qui refusent de travailler ou de suivre une formation d'autre part. Les premiers sont aidés en conséquence de leurs efforts, les seconds sont soumis au barème 2. Cette distinction tend à mettre fin à la situation antérieure où des jeunes s'inscrivaient à l'aide sociale car les prestations y étaient supérieures au gain découlant de leur apprentissage. Il s'agit d'encourager les jeunes concernés à trouver une voie professionnelle.

Débat en commission, 30 septembre

Un commissaire PDC s'interroge sur le fait que le Conseil d'Etat ait décidé cet été de diminuer les prestations pour les jeunes adultes alors que cette diminution figurait déjà dans la loi.

M^{me} Wyden indique que le règlement est entré en vigueur en automne 2007. Il a fallu quelques mois à l'Hospice général pour adapter son système

informatique et les nouveaux éléments sont donc pleinement appliqués depuis le 1^{er} janvier 2008.

Ce même commissaire évoque la possibilité d'augmenter les prestations lorsque l'inflation se monte à 5%.

M. Longchamp indique que certains éléments comme les primes d'assurance-maladie, le loyer ou les frais de santé sont pris en charge en totalité et qu'une augmentation de ceux-ci implique nécessairement une augmentation des prestations. Concernant l'indexation des barèmes prévue par la CSIAS, elle est faite sur la base d'un calcul établi par l'Office fédéral de la statistique qui ne tient précisément pas compte des primes d'assurance-maladie, mais intègre toutes les dépenses couvertes par le forfait entretien. C'est sur la base de ce calcul que la CSIAS décide d'indexer les prestations. Il indique se refuser à entrer dans un système divergeant des autres cantons, qui causerait par ailleurs une perte d'efficacité du processus de réinsertion.

Un commissaire libéral fait remarquer que l'alinéa 3 de l'article 21 traitant des effets de seuil est caduc, la commission a entre-temps adopté deux projets de lois sur ce point.

Un commissaire socialiste se réfère au rapport d'un projet de loi sur les subventions individuelles dans lequel figure un tableau récapitulatif des prestations accordées avant et après l'entrée en vigueur de la LASI à une famille composée de deux parents sans revenu et de deux enfants. Avant l'entrée en vigueur de la LASI, le forfait s'élevait à 3117 F et, après l'entrée en vigueur de la loi, à 2854 F au maximum. Elle invite les commissaires à consulter les chiffres détaillés dans le rapport en question.

Débat en commission, 7 octobre

Audition de M. Bertrand Levrat, directeur, et de M. Alain Kolly, directeur, action sociale, de l'Hospice général.

M. Levrat rappelle tout d'abord que la dernière modification de la LASI avait notamment pour but d'inciter les jeunes adultes sans formation à entrer sur le marché du travail. Elle a en outre permis d'ouvrir l'accès à l'aide sociale aux étudiants qui, jusqu'au 1^{er} janvier 2008, ne pouvaient y prétendre.

M. Levrat assure que les bénéficiaires et les communes ont largement été informés des modifications afin qu'ils puissent appréhender au mieux les changements de la LASI. Il explique que l'Hospice général a rapidement été confronté à des difficultés, si bien qu'il a été nécessaire de dresser une liste d'exceptions. Ainsi, les individus qui souffrent d'un problème de santé important, les personnes ayant un enfant de moins de 12 ans à charge (avec un barème exceptionnel, la famille ne pourrait bénéficier de frais de garde) et

les personnes de plus de 25 ans qui voudraient entreprendre un apprentissage sont dispensés du barème exceptionnel.

Il relate encore qu'il n'a pas eu connaissance de cas de communes contraintes de s'occuper d'individus que l'Hospice général n'aurait plus pu prendre en charge. Il constate pour conclure qu'aujourd'hui le système fonctionne normalement.

M. Kolly illustre la situation par quelques chiffres de fin août 2008. Il indique qu'il y a aujourd'hui 945 dossiers d'individus entre 18 et 25 ans sur un total de 7867 dossiers. Parmi les dossiers de jeunes adultes, 135 dossiers concernent des suivis uniquement sociaux et sans aide financière, 340 dossiers concernent des barèmes 1 (barème ordinaire) et 470 des aides financières exceptionnelles. Il précise que ces catégories sont tendanciuellement stables sur ces derniers mois avec peu de fluctuations. Des projets ont été mis en place afin d'orienter les jeunes vers un emploi (*incite+* qui s'adresse à des jeunes qui ont terminé leur première formation et leur permet d'effectuer des stages et de se faire connaître sur le marché du travail). Jusqu'à présent 45 personnes ont été placées dans le programme et 16 d'entre elles ont retrouvé un emploi. Quant aux jeunes sans formation, l'Hospice général avec la collaboration du CEBIG et de l'Office pour l'orientation, la formation professionnelle et continue offre des suivis pendant deux semaines à plein temps, permettant de faire le bilan et de cadrer les jeunes afin qu'ils puissent définir un projet complet de formation. Ce projet va être prochainement intensifié pour pouvoir répondre à toutes les demandes. M. Kolly évoque encore la volonté de renforcer *infor jeunes* ainsi qu'un projet de *jobcoaching*.

Barème 1 et Barème 2

Les barèmes figurent dans le règlement d'exécution de la loi. **Le barème de base** s'élève quant à lui à 960 F auxquels s'ajoutent les frais de loyer, plafonnés à 1100 F, l'assurance maladie et les prestations circonstanciées et complémentaires. **Le barème d'aide financière exceptionnelle** représente pour une personne seule 325 F, auxquels s'ajoutent 90 F d'argent de poche pour une personne de plus de 17 ans, 36 F pour les frais de vêtement et, éventuellement, les frais d'un abonnement TPG. Il est en outre possible d'obtenir une participation aux frais de loyer.

Jeunes et CASI

La majorité des personnes entre 18 et 25 ans inscrites à l'aide sociale ont dû signer un CASI. Si un retour à l'emploi correspond à 34% des CASI des deux catégories, seuls 10% des CASI de l'aide ordinaire portent sur la formation alors qu'ils sont 35% pour l'aide financière exceptionnelle. Soit, en

tout, près de 70% des CASI signés par les jeunes de 18 à 25 ans en aide financière exceptionnelle portent sur un retour à l'emploi et sur de la formation. La différence majeure entre les dossiers d'aide ordinaire et les dossiers des 18-25 ans se situe au niveau du statut familial puisque presque tous les 18-25 ans sont des célibataires. Cela se concrétise par des objectifs et un travail social très différent. L'objectif est fixé à travers le CASI et le projet. Or, tous les trois mois, l'Hospice général a la possibilité de stopper l'aide si le bénéficiaire ne fait pas d'efforts. Dans le cas d'un jeune qui ne voudrait absolument rien faire, l'HG va travailler avec d'autres acteurs dans une approche coordonnée afin de le remotiver au mieux.

Profil sociologique des jeunes inscrits à l'aide sociale

Selon l'OFS, Genève n'est pas le pire des cantons. Toutefois, les tendances montrent qu'un jeune qui rentre à l'aide sociale et pour lequel on ne trouve pas de solution, a un risque élevé de rester à l'aide sociale. Un projet avec l'OFS est en cours et devrait permettre de disposer d'une base de comparaison grâce à des centaines d'indicateurs. Chaque mois, l'Hospice général remet des indicateurs qualitatifs et quantitatifs très poussés au département. Mais il n'est pas possible pour les responsables de l'Hospice général de donner plus de précision, ce qui étonne une commissaire socialiste qui regrette qu'il n'y ait pas plus de précisions sur ces questions fondamentales.

Le règlement d'application et ses exceptions

La LASI votée, le texte donnait droit au Conseil d'Etat de faire un barème spécifique pour des jeunes dans des situations particulières. 35% des gens qui restent au barème ordinaire sont dans des situations d'exception, situations qui ont fait l'objet d'une liste très claire. Cependant, ces exceptions s'expliquent en rapport des objectifs fixés, tel l'exemple d'une mère célibataire avec un enfant à charge qui ne pourrait bénéficier des frais de garde au barème exceptionnel.

Position des partis

Les socialistes sont frappés par la pauvreté d'analyse de l'Hospice général sur sa propre population de jeunes et auraient aimé pouvoir disposer d'informations plus précises. Ils mettent en doute l'argument de causalité entre l'introduction des normes CSIAS et le fait que pour la première fois depuis dix-sept ans, on assiste à une diminution du nombre de bénéficiaires.

Les libéraux rappellent que le projet de loi propose de modifier une loi qui a été votée il y a dix-huit mois et qu'ils ne vont pas revenir sur leur vote précédent. Ils refuseront donc l'entrée en matière.

Le PDC n'est pas du tout à l'aise avec l'article 11, alinéa 3, lettre d et l'énorme différence entre l'aide ordinaire et exceptionnelle. Ils estiment que la situation actuelle n'est pas loin de causer une inégalité de traitement pour les jeunes et estiment manquer en l'état d'éléments pour pouvoir faire le bon choix.

Les radicaux n'entreront pas en matière sur le projet de loi 10322. D'une part, le projet de loi a pour but de corriger les effets de seuil alors que deux autres projets sur ce sujet ont déjà opéré les corrections nécessaires et d'autre part, les radicaux soutiennent la politique préconisée pour la LASI pour les jeunes de 18 à 25 ans.

L'UDC refusera l'entrée en matière car la problématique des effets de seuil a déjà été récemment corrigée. De surcroît, d'après les montants alloués, il ne semble pas qu'il y ait un véritable problème de *sous-bénéficiaires*. Il relève aussi que l'Hospice général a confirmé que les CASI portent leurs fruits et qu'il n'y a pas de signal nécessitant la modification de la LASI.

Les Verts accepteront l'entrée en matière mais auront certainement des amendements à faire ultérieurement.

Le MCG s'abstiendra sur l'entrée en matière mais attend de voir les amendements qui seront proposés en séance plénière sur un autre projet de loi.

Avant de passer au vote, M. Longchamp rappelle que les normes CSIAS avaient notamment pour effet d'augmenter, certes marginalement, le nombre d'ayants droit à l'aide sociale. En effet, depuis l'année dernière, pour la première fois depuis dix-sept ans, le nombre de personnes à l'aide sociale a diminué alors que parallèlement, les normes CSIAS entraînent en vigueur. Selon le chef du département, la cause de la baisse des bénéficiaires ne provient pas de la conjoncture puisqu'il y a eu de nombreuses autres années de bonne conjoncture. Il estime aussi que la nouvelle loi sur le chômage joue très probablement un rôle.

Concernant la statistique de l'aide sociale, le conseiller d'Etat ne veut pas que les commissaires fassent une mauvaise interprétation des propos de MM. Levrat et Kolly qui ont indiqué qu'ils ne possédaient pas de statistique séparée sur les différents éléments. Il insiste sur le fait que l'Hospice général dispose pourtant d'une quantité de statistiques qui ont été notamment présentées en sous-commission des finances. Ces statistiques et tableaux de bord sont publics, soit disponibles sur le site internet de l'Hospice général soit sur demande.

Quant au projet de loi 10322, il souligne qu'il est contraire aux décisions qui ont été prises dix-huit mois auparavant. Pour conclure, il se dit convaincu

que si on n'agissait pas rapidement pour motiver les jeunes à l'aide sociale, leurs chances d'intégrer le marché de travail seraient compromises. Le conseiller d'Etat veut à tout prix éviter une logique d'aide sociale permanente.

La présidente met aux voix **l'entrée en matière sur le projet de loi 10322.**

Pour : 5 (3 S, 2 Ve)

Contre : 8 (1 PDC, 2 R, 3L 2 UDC)

Abstention : 1 (1 PDC)

L'entrée en matière est refusée.

Deux séances de Commission des affaires sociales ont, semble-t-il, suffi à faire le tour du problème des jeunes adultes sans formation, âgés entre 18 et 25 ans qui s'adressent à l'Hospice général. Les explications données tant par le département que par les responsables de l'HG ont convaincu une majorité de commissaires de refuser l'entrée en matière. Forts de toutes ces explications et informations, ils vous proposent, Mesdames et Messieurs les députés, de refuser à votre tour ce projet de loi.

Projet de loi (10322)

modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) (J 4 04)

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève décrète ce qui suit :

Article 1

La loi sur l'aide sociale individuelle (LASI) (J 4 04), du 22 mars 2007, est modifiée comme suit :

Art. 11, alinéa 3, lettre b (abrogée)

Art. 21 Principe et calcul des prestations d'aide financière (nouvelle teneur)

¹ Ont droit aux prestations d'aide financière les personnes dont le revenu mensuel déterminant n'atteint pas le montant destiné à la couverture des besoins de base et dont la fortune ne dépasse pas le montant adopté par le Grand Conseil.

² Au premier trimestre de chaque législature, pour toute la durée de celle-ci et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi suivante, le Conseil d'Etat présente une loi spécifique, fixant les différents éléments entrant dans la détermination des besoins de base, ainsi que leurs montants. Il en va de même pour le montant de la fortune admise.

³ Le Conseil d'Etat prend les mesures nécessaires pour éviter les effets de seuils.

⁴ Chaque année, les prestations sont indexées aux coûts de la vie.

Article 2 Entrée en vigueur

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

Date de dépôt : 18 novembre 2008

RAPPORT DE LA MINORITÉ

Rapport de M^{me} Laurence Fehlmann Rielle

Mesdames et
Messieurs les députés,

Ce projet de loi part du constat que les prestations sociales d'assistance ont baissé durant ces dernières années : il y a eu d'abord la suppression des forfaits vêtements et de l'abonnement TPG, puis l'introduction des normes CSIAS impliquant que Genève s'aligne sur les autres cantons. Enfin, en été 2008, une réduction de prestations a été effectuée à l'encontre des jeunes adultes sans formation.

Le projet de loi socialiste vise à ce que le montant des prestations soit fixé dans une loi approuvée par le Grand Conseil pour quatre ans. Cela présenterait l'avantage de faire avaliser les niveaux de prestations par le Grand Conseil et de laisser le dernier mot au peuple en cas de référendum. De plus, le mécanisme d'approbation des montants sur quatre ans préserverait la stabilité au système et ne figerait pas des montants définitifs dans une loi puisqu'ils seraient fixés pour une durée de quatre ans, à savoir au début de chaque législature. A l'argument qui a été opposé en commission selon lequel on favoriserait les bénéficiaires de l'assistance en indexant les montants au détriment des salariés qui n'en bénéficient pas forcément, nous répondons qu'il ne faut pas niveler par le bas : il est nécessaire que les salariés soient aussi indexés mais ce n'est pas par voie législative que l'on peut traiter cette question, du moins dans le secteur privé.

Le projet de loi prévoit également une indexation automatique au coût de la vie chaque année. Ce mécanisme devrait couler de source mais ce n'est visiblement pas le cas. On a d'ailleurs relevé le même problème dans le débat sur les allocations familiales où l'on a pu constater que depuis dix ans, les allocations familiales n'avaient pas été indexées !

Quant au dernier volet du projet de loi sur les effets de seuil, je ne m'y arrêterai pas dans la mesure où la commission a voté à l'unanimité les projets 10292 et 10293 qui avaient précisément pour but de lutter contre les

effets de seuil au niveau des subsides de l'assurance maladie et de l'assistance.

Le Département de la solidarité et de l'emploi interrogé sur ce projet de loi a fait valoir deux arguments qui me semblent très contestables : d'une part, les normes CSIAS permettraient de prévenir le tourisme social en unifiant les barèmes et d'autre part, leur application aurait fait chuter de manière spectaculaire le nombre de dossiers d'assistance. Il est permis de douter que des bénéficiaires de l'assistance soient attirés à Genève du simple fait que les barèmes seraient un peu plus élevés. De plus, prétendre que ces barèmes sont la cause d'une diminution des dossiers d'assistance signifie qu'un certain nombre de personnes profiteraient du système : cette vision un peu courte ne fait pas le lien avec l'amélioration de la conjoncture qui a permis à de nombreuses personnes de retrouver un emploi et de sortir de l'assistance.

Une audition des dirigeants de l'Hospice général concernant les jeunes à l'aide sociale n'a pas convaincu les Socialistes du bien-fondé de la différence de traitement entre les jeunes de 18 à 25 ans, certains recevant une aide ordinaire et d'autres une aide exceptionnelle qui ne leur permet pas de vivre dignement. Un député démocrate-chrétien a exprimé aussi son malaise face à cette situation d'inégalité de traitement. Si nous adhérons pleinement à l'objectif d'insertion des jeunes la plus rapide possible par des mesures d'incitation, le fait de diminuer l'aide financière ne contribuera pas à les motiver car la précarité n'est pas un facteur de stabilité, ni forcément un aiguillon.

Enfin, les arguments opposés par la majorité des commissaires se sont révélés très fragiles et reposent globalement sur deux aspects : les effets de seuil ont déjà été traités et il n'est pas question de modifier la LASI dix-huit mois seulement après son entrée en vigueur.

Les arguments sur le fond, liés notamment au nivellement par le bas que constitue l'introduction des normes CSIAS ou l'absence d'indexation automatique des prestations, ont totalement fait défaut.

Compte tenu des considérations qui précèdent, nous vous engageons, Mesdames et Messieurs les députés, à revoir la position des groupes et à accepter l'entrée en matière sur ce projet de loi.