

Av. Krieg 34
1208 Genève
téléphone : 022/346 81 50
télécopieur : 022/789 54 38
courriel : christiane.brunner@bluewin.ch

Genève, le 10 mars 2008

Prestations financières de l'aide sociale de la Ville de Genève

Ce rapport est établi sur mandat de la Direction du Département de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports de la Ville de Genève du 21 décembre 2007, mandat dont l'objectif consistait à formuler des propositions de prestations financières compatibles avec la législation cantonale et fédérale que la commune pourrait octroyer à ses habitant-e-s, en complément aux prestations cantonales et fédérales. Il s'agissait également de prendre en compte le rapport de l'IDHEAP du 28 février 2007 « Besoins sociaux et prestations d'aide sociale en Ville de Genève. Eléments pour une réorientation des aides communales ».

1. Considérations d'ordre général

La Ville de Genève, comme toutes les communes en général, n'est pas véritablement actrice dans le domaine de la politique sociale. Ce sont la Confédération et les cantons qui détiennent les clés de l'orientation de la politique

sociale, de par les lois sur les prestations sociales, mais aussi notamment par la politique du logement et la politique fiscale.

Les politiques sociales cantonales se sont développées pour l'essentiel à partir des prestations complémentaires à l'AVS et l'AI en y ajoutant des prestations cantonales, sur la base des réductions de primes ou de prise en charge partielle des primes d'assurance maladie. Puis, avec la persistance du chômage, elles ont également intégré des prestations de réinsertion des personnes au chômage dans le monde du travail.

Le domaine de l'assistance, appelée peu à peu l'aide sociale, a en règle générale été laissé au ressort des communes. A Genève, l'aide sociale est réglementée au niveau cantonal, sans enlever toutefois des compétences à l'égard des communes.

Dans le domaine de l'aide sociale, les prestations genevoises constituent un réseau très dense, d'un niveau que l'on peut qualifier d'élevé.

En raison de la densité et de la complexité des prestations sociales genevoises, le législateur a décidé d'une loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales afin d'unifier ledit revenu déterminant et d'introduire une hiérarchisation des différentes prestations sociales.

Ce revenu déterminant unifié ne s'applique toutefois pas aux prestations d'aide sociale accordées par les communes genevoises.

Le rapport de l'IDEAP met en évidence que les familles monoparentales, les familles nombreuses et les retraités à bas revenu qui ne perçoivent pas de prestations complémentaires constituent les groupes identifiés comme étant les plus exposés aux risques de pauvreté et de précarité. Il confirme en cela les résultats de nombreuses autres études.

Les causes de la précarité et les catégories de personnes les plus fragiles par rapport à l'ensemble de la population peuvent varier dans le temps, car

cela dépend non pas seulement du tissu d'aides sociales mais aussi d'une multitude d'autres facteurs sociaux et économiques.

Les effets de seuil constituent également une problématique importante des prestations d'aide sociale, dans la mesure où la situation des personnes précaires qui vivent juste au-dessus des barèmes de revenu déterminant donnant droit aux prestations est parfois moins enviable que celle de ceux qui peuvent jouir de l'intégralité des prestations fédérales et cantonales.

2. *Considérations particulières pour la Ville de Genève*

La Ville de Genève ne peut pas pratiquer une véritable politique sociale, c'est-à-dire qu'elle ne peut pas influencer la politique sociale déterminée par la Confédération et le canton et qu'elle ne peut pas se substituer à eux.

Si la Ville de Genève estime qu'une prestation sociale accordée par le canton n'est pas assez élevée pour satisfaire aux besoins légitimes des bénéficiaires, elle ne peut pas augmenter purement et simplement son montant.

Toutes les prestations d'aide sociale périodiques accordées par la Ville de Genève s'intègrent au revenu déterminant unifié pour les bénéficiaires d'une aide sociale cantonale. Par là-même elles annulent leur effet pour le bénéficiaire qui dispose d'un revenu garanti identique.

Pour des raisons de simplifications administratives et également de transparence, les prestations d'aide sociale de la Ville de Genève devraient s'appuyer sur les mêmes données que celles qui sont déterminantes pour les prestations cantonales d'aide sociale. Par données il faut entendre les données qui sont rassemblées pour octroyer une aide et non bien sûr les conditions d'obtention de cette aide.

Pour passer d'une prestation sociale à une autre, ou pour abroger purement et simplement une prestation sociale, il est préférable de prévoir un régime transitoire permettant l'adaptation progressive à la nouvelle situation.

Comme la compétence de décision appartient en principe au Conseil administratif, la Ville de Genève peut s'adapter facilement et rapidement à la survenance ou à l'émergence de nouvelles sources de précarité, elle peut utiliser cette souplesse de système par rapport au canton ou encore plus par rapport à la Confédération.

La Ville de Genève ne peut combler toutes les lacunes constatées dans le tissu d'aides sociales, elle doit fixer des priorités.

3. *Le cadre des prestations financières possibles*

Il faut distinguer entre les prestations sociales périodiques et les prestations sociales ponctuelles car leur cadre juridique ne sera pas le même suivant qu'il s'agit de prestations périodiques ou ponctuelles. Il faut en effet admettre que les prestations financières sociales de la Ville de Genève constituent des éléments du revenu comme n'importe quel autre élément tant qu'une loi cantonale ou fédérale ne les a pas exclus du revenu déterminant pour le cadre législatif de cette loi. Ce sont ainsi les lois fiscales fédérales ou cantonales ou les lois sociales fédérales ou cantonales qui vont fixer les éléments du revenu à prendre en considération comme éléments déterminants du revenu dans le cadre législatif en question.

Définition des prestations sociales périodiques

Il y a prestations périodiques lorsqu'une prestation financière est versée à un bénéficiaire se trouvant dans une situation décrite et se trouvant en même temps en-dessous d'une certaine limite de revenu tant et aussi longtemps que la situation perdure et que la limite de revenu n'est pas atteinte. Même si elle ne lui est accordée que sur demande la personne bénéficiaire a droit à la

prestation sociale tant et aussi longtemps qu'il n'y a pas de modification dans sa situation.

Ainsi tant les prestations sociales versées par la Ville de Genève aux bénéficiaires de prestations complémentaires cantonales que les allocations sociales et les allocations sociales complémentaires versées par la Ville de Genève aux personnes et aux familles se trouvant en-dessous d'une certaine limite de revenu constituent des prestations sociales périodiques.

Définition des prestations sociales ponctuelles

Les prestations sociales ponctuelles se rapprochent plus de l'assistance proprement dite, elles sont versées ponctuellement si un évènement se réalise ou s'est réalisé qui peut conduire (ou a conduit) la personne visée dans une situation financière précaire. Ces évènements peuvent être prédéterminés ou identifiés de cas en cas sans avoir été prédéterminés, ils conduisent en général à une analyse individuelle de chaque dossier. Une aide ponctuelle accordée comprend en règle générale une large part d'interprétation de la part de la personne qui est en charge du dossier d'assistance.

La législation genevoise tend quant à elle à uniformiser la détermination des éléments de revenu qui constituent le revenu déterminant pour le droit à n'importe quelle prestation sociale cantonale soumise à condition de revenu. Elle a, pour ce faire, promulgué une loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (revenu déterminant unifié), entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2007, le Conseil d'Etat disposant encore d'une large marge de manœuvre pour sa mise en œuvre. En incluant les « prestations sociales » dans sa lettre h) de l'art. 4 de ladite loi, le législateur ne fait pas encore de différences expresses entre les prestations sociales périodiques et les prestations sociales ponctuelles. Toutefois comme rien dans les travaux législatifs ne portent sur les prestations sociales ponctuelles, il faut partir de l'idée que le législateur a utilisé le terme de « prestations » dans son acception courante, c'est-à-dire incluant une certaine périodicité, et non pas comme une aide à caractère unique relevant d'un évènement ou d'une situation particulière.

On peut donc déduire de ce qui précède que les prestations sociales périodiques de la Ville de Genève constituent des éléments du revenu déterminant unifié au sens de la législation genevoise, alors que les prestations sociales ponctuelles d'une commune sont exclues du revenu déterminant unifié.

Dans la mesure où une prestation sociale périodique versée par la Ville de Genève fait partie des éléments du revenu déterminant unifié pour le droit à d'autres prestations sociales cantonales, il va de soi que le bénéficiaire d'une prestation sociale de la Ville de Genève n'y trouvera plus aucun avantage, puisque la prestation sociale cantonale sera réduite dans la mesure même où son revenu sera augmenté.

La controverse actuelle entre le canton et la Ville de Genève sur la prise en compte des prestations communales en faveur des bénéficiaires des prestations complémentaires AVS/AI n'est pas vraiment pertinente dans ce contexte. S'il apparaît difficile de dire qui obtiendrait gain de cause devant un tribunal, vu la longue pratique incontestée par le canton des prestations additionnelles octroyées par la Ville de Genève, il est clair que ce système ne saurait être maintenu à long terme en raison des considérations développées ci-dessus (dans la mesure où le revenu déterminant unifié va s'appliquer également aux prestations complémentaires cantonales à l'AVS et l'AI).

4. Conclusions pour les prestations sociales de la Ville de Genève

Trois aspects peuvent être développés :

- a) *La Ville de Genève doit abroger ses prestations sociales périodiques si celles-ci entrent en concurrence avec des prestations sociales cantonales soumises à des limites de revenu fondées sur le revenu déterminant unifié.*
- b) *La Ville de Genève peut adapter ses prestations sociales périodiques si les limites de revenu qu'elle prévoit pour le droit aux prestations sont su-*

périeures à celles prévues pour des prestations analogues par le droit cantonal.

- c) *La Ville de Genève doit développer le cadre de ses prestations sociales ponctuelles*, de manière à saisir encore mieux les situations de précarité, de manière à ce que l'accès à ces prestations soit transparent et administrativement simple.

Développement :

a) Abrogation des prestations sociales périodiques

Il n'est jamais facile d'abroger une prestation sociale une fois qu'elle est établie. Le législateur utilise dès lors deux méthodes transitoires pour rendre plus acceptable de telles abrogations : soit il maintient les droits acquis pour les bénéficiaires tant et aussi longtemps que ces personnes ont droit à la prestation ou à tout le moins pour une période suffisamment longue ; soit il diminue progressivement le montant de la prestation octroyée aux bénéficiaires sur une période plus courte (3 à 5 ans) jusqu'à son abrogation totale. Dans les deux cas il ne peut y avoir de nouveaux bénéficiaires pendant la période transitoire.

Esquisses de solutions :

En ce qui concerne les prestations de la Ville de Genève en faveur des bénéficiaires des prestations complémentaires cantonales à l'AVS et l'AI je préconiserais la deuxième méthode, étant donné que la première (le maintien des droits acquis) peut entraîner des périodes transitoires extrêmement longues selon l'espérance de vie de la personne bénéficiaire.

En ce qui concerne les autres allocations sociales périodiques de la Ville de Genève les deux méthodes pourraient être appliquées avec toutefois une préférence pour la seconde, qui permettrait une réallocation plus rapide des ressources vers des prestations périodiques adaptées ou vers des prestations ponctuelles.

b) Adaptation des prestations sociales périodiques

Le canton de Genève a adopté des seuils de revenu en-dessous desquels il accorde l'aide sociale, des prestations complémentaires cantonales à l'AVS et à l'AI ou d'autres rabais, exonérations ou subsides. Ces limites de revenu comportent évidemment une part d'arbitraire pour déterminer à partir de quel moment on a droit à une aide étatique. De surcroît les seuils fixés impliquent en eux-mêmes un effet pervers appelé « effet de seuil » puisqu'en dessous d'une certaine limite de revenu on a droit à une aide, alors qu'en dessus cette aide disparaît totalement.

La Ville de Genève peut estimer que le seuil fixé par le canton est trop bas par rapport au seuil de précarité qu'elle fixe elle-même, elle peut alors fixer pour elle-même un seuil de précarité plus élevé qui permettra d'octroyer des prestations sociales périodiques.

Dans ce cas la Ville de Genève ne peut verser des prestations sociales qu'à des bénéficiaires qui se trouveront au-dessus des limites de revenus qu'aura fixées le canton pour recevoir les prestations sociales cantonales et au-dessous des limites que la Ville de Genève aura fixées elle-même. Ce n'est que par le biais de ce mécanisme que les bénéficiaires peuvent toucher les prestations pleines prévues par le canton et celles périodiques de la Ville de Genève.

Esquisses de solutions :

En ce qui concerne la précarité des personnes âgées, elle se manifeste surtout pour les personnes à l'AVS qui touchent une petite rente du 2^{ème} pilier et qui se trouvent ainsi juste au-dessus des limites de revenus donnant droit aux prestations cantonales complémentaires à l'AVS. La Ville de Genève pourrait couvrir ce besoin en accordant une prestation sociale à ces personnes. Pour ne pas introduire un nouvel effet de seuil à un niveau plus

élevé, elle devrait octroyer une prestation sociale d'un montant dégressif en fonction de l'élévation du revenu. Administrativement il faudrait procéder à un deuxième calcul pour les personnes qui n'ont pas droit aux prestations complémentaires cantonales afin d'établir si elles entrent dans les limites de revenus donnant droit à l'octroi d'une prestation de la Ville de Genève.

La Ville de Genève pourrait même lier l'abrogation de la prestation sociale existante aux bénéficiaires de prestations complémentaires cantonales à l'introduction de cette nouvelle prestation pour les personnes qui disposent d'un peu plus que le revenu déterminant unifié. Cette dernière prestation devrait alors être introduite d'un montant progressif au fur et à mesure de l'économie réalisée par la diminution des prestations sociales aux bénéficiaires actuels. La réallocation immédiate de ces montants à d'autres personnes âgées qui se trouvent elles aussi en situation précaire manifesterait de manière éclatante la volonté de la Ville de Genève de ne pas diminuer sa participation à la diminution de la précarité existant encore dans la population âgée sans grever davantage son budget.

En ce qui concerne les allocations sociales, ainsi que les allocations sociales complémentaires, versées aux familles, il me semble plus judicieux que la Ville de Genève focalise son aide versée sous forme de prestations périodiques sur les familles monoparentales ; la question de la charge familiale en fonction du nombre d'enfants devant elle plutôt être réglée par des prestations ponctuelles. Il semble avéré en effet que les familles monoparentales constituent un groupe important parmi les catégories de population présentant un risque élevé de précarité.

Des prestations périodiques aux familles monoparentales devraient respecter les principes décrits plus haut, c'est-à-dire s'adresser aux familles monoparentales disposant d'un revenu

supérieur au revenu déterminant unifié, soit aux familles qui n'ont pas droit à l'aide sociale cantonale mais dont le revenu ne dépasse pas certains montants fixés par la Ville de Genève. Ces prestations devraient être dégressives en fonction de l'élévation du revenu familial de manière à ne pas créer un effet de seuil. Cette prestation tiendrait compte partiellement de la difficulté des parents monoparentaux à trouver une activité lucrative compatible avec leurs obligations familiales. Pour déterminer toutefois avec exactitude les limites de revenus qu'il convient de fixer et les montants que la Ville de Genève peut se permettre de verser cette dernière devrait faire procéder à une évaluation chiffrée.

En ce qui concerne des prestations périodiques pour le logement ou pour la prise en charge des primes d'assurance maladie la complexité de la législation en ces domaines rend plus difficile une intervention bien ciblée de la part de la Ville de Genève, c'est pourquoi nous proposerions d'y renoncer, malgré l'acuité de ces problèmes.

c) Prestations sociales ponctuelles

Pour tenir compte de la charge d'enfants la Ville de Genève devrait introduire certaines prestations ponctuelles dont l'octroi serait quasiment automatique jusqu'à la limite de revenu déterminée par le règlement dans le sens que l'étude du dossier se limiterait à constater que la limite de revenu n'est pas atteinte.

Esquisses de solutions :

Une prestation ponctuelle pourrait être versée lors de chaque rentrée scolaire pour chaque enfant se trouvant en période scolaire y compris pour les adolescents du post scolaire obligatoire ou en apprentissage. Cette dernière devrait même être d'un montant plus élevé pour tenir compte des frais augmentés

qu'entraîne l'entretien d'une personne adolescente. Cette prestation reste ponctuelle même si elle est accordée lors de chaque rentrée scolaire dans la mesure où c'est l'évènement lui-même qui entraîne un risque de précarité avec les charges qu'il suscite.

Une prestation ponctuelle pourrait être accordée lors de chaque naissance pour tenir compte des frais engendrés par l'arrivée d'un bébé.

Une prestation ponctuelle pourrait être octroyée lors de la survenance d'un divorce pour tenir compte des frais engendrés par la séparation, tels que la recherche et l'aménagement d'un nouveau logement pour l'époux qui ne conserve pas le domicile conjugal, ainsi que de la réorganisation budgétaire qu'implique une séparation. Cette prestation ne saurait résoudre les problèmes de précarité inhérents à la situation de parents divorcés, mais elle constituerait sans nul doute une prestation sollicitée pour alléger dans l'immédiat la survenance d'une situation de précarité.

Une prestation ponctuelle pourrait être octroyée aux jeunes en recherche d'un premier emploi pendant la durée de cette recherche et de manière limitée dans le temps. La Ville de Genève ne peut se substituer à une politique de la jeunesse définie par le canton, mais elle pourrait ainsi apporter sa contribution à l'encouragement pour la recherche d'un premier emploi et à la charge financière qu'une telle période entraîne pour la famille.

La Ville de Genève devrait définir un cadre réglementaire pour la prise en compte de frais ou de soldes de frais qui peuvent engendrer une situation de précarité en-dessous d'un certain revenu pour des personnes qui ne disposent pas de l'aide sociale cantonale. La Ville de Genève ne résoudrait pas ainsi tous les problèmes de précarité liés à l'invalidité, à l'absence de formation, à l'intégration des personnes immigrées, mais elle y apporterait une contribution importante et réglementée.

Esquisses de solutions :

Les frais liés à un handicap qui ne sont pas couverts par un autre filet social.

Les frais de soins ou le solde de frais de soins ou de soins dentaires qui ne sont pas couverts par un autre filet social.

Les frais de soins en médecine alternative qui ne sont pas pris en charge par l'assurance maladie de base.

Les frais de cours pour des personnes immigrées leur permettant une meilleure intégration.

Les frais de garde d'enfants malades dans la mesure où ces frais ne sont pas couverts par l'aide sociale cantonale, ni par un autre biais résultant notamment des réglementations des conditions de travail.

Le présent rapport ne saurait être exhaustif sur toutes les possibilités de prestations financières d'aide sociale qui se présentent pour la Ville de Genève, il se contente donc de décrire les impossibilités et d'esquisser des solutions compatibles avec la législation fédérale et cantonale.

Christiane Brunner, av.