

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Révision partielle des normes CSIAS : enjeux et résultats

Dossier préparé par Ueli Tecklenburg, secrétaire général de la CSIAS

Octobre 2004

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

Augmentation importante des cas d'aide sociale, dégradation de la situation financière des collectivités publiques, les pressions sur les normes CSIAS d'aide sociale se sont renforcées ces dernières années. Ainsi en Suisse alémanique en particulier, certains cantons, qu'on peut considérer comme politiquement importants, ont laissé entendre qu'ils seraient obligés de s'écarter des normes CSIAS si elles ne subissaient pas des modifications substantielles. Ainsi, l'unique point de référence national en matière de barèmes d'aide sociale risquait de s'effilocheur peu à peu, ouvrant ainsi la voie à une spirale vers le bas, à une «concurrence de la pauvreté» entre les cantons, voire entre les communes.

La CSIAS a donc décidé d'une révision partielle de ses normes, révision qui a suscité des débats nourris.

Modernes et équitables, les normes CSIAS révisées mettent l'accent sur le principe d'incitation.

Elles prévoient certes une diminution du montant du forfait de base pour l'entretien, mais elles introduisent également franchises sur le revenu d'une activité lucrative et suppléments d'intégration pour participation à des activités d'intégration.

Au delà des aspects financiers, la révision des normes permet également de mettre l'accent sur la professionnalisation et la régionalisation de l'aide sociale, ainsi que sur les divers instruments favorisant l'intégration sociale et professionnelle des bénéficiaires.

RIASSUNTO

Complici l'aumento importante dei casi di assistenza sociale e il degrado delle finanze pubbliche, le pressioni sulle norme COSAS sull'assistenza sociale si sono rinforzate in questi ultimi anni. Così, in particolare in Svizzera tedesca, alcuni cantoni, che possono essere considerati come politicamente importanti, hanno lasciato intendere che se le norme non fossero state modificate sostanzialmente, sarebbero stati obbligati a distanziarsene. L'unico punto di riferimento nazionale in materia di limiti assistenziali rischiava dunque di indebolirsi a poco a poco, aprendo la via ad una spirale verso il basso, ad una "concorrenza della povertà" fra i cantoni e fra i comuni.

La COSAS ha dunque deciso per una revisione parziale delle sue norme, revisione che ha suscitato dibattiti accesi.

Moderne e eque, le norme COSAS riviste mettono l'accento sul principio d'incitamento.

Certo, prevedono una diminuzione del montante del forfait di base per il mantenimento, ma introducono anche franchigie sul reddito da attività lucrativa e supplementi d'integrazione per la partecipazione ad attività d'inserimento.

Al di là degli aspetti finanziari, la revisione delle norme permette anche di mettere l'accento sulla professionalizzazione e la regionalizzazione dell'assistenza sociale, così come sui diversi strumenti per favorire l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari.

I. SITUATION DE DEPART ET ANALYSE DU CONTEXTE

Fin 2003, le Comité de la CSIAS a mandaté la Commission RIP («normes et aides à la pratique») pour soumettre les normes relatives aux concepts et au calcul de l'aide sociale (normes CSIAS), développées dans les années 1995 à 97 et entrées en vigueur le 1er janvier 1998, à un examen politique et pratique. Sur la base de cet examen, le comité attendait des propositions d'adaptation pour l'été 2004.

A l'origine de cette révision partielle, il y avait les considérations suivantes:

- La pratique de l'aide sociale avait montré que certaines dispositions des normes ne tenaient pas suffisamment compte de l'orientation renforcée de l'aide sociale vers l'insertion professionnelle et l'intégration sociale. Ainsi, la déduction intégrale du revenu provenant d'une activité professionnelle dans le calcul du budget de soutien tout particulièrement n'est pas une incitation à garder ou à reprendre une activité professionnelle, ce qui est en contradiction avec le principe «le travail doit valoir la peine». D'une manière générale, les normes actuellement encore en vigueur contiennent trop peu d'incitations, notamment aussi à la participation à des mesures d'intégration sociale ou professionnelle.
- Les recommandations visant les mesures d'intégration sociale et d'insertion professionnelle contenues dans les normes actuelles (chapitre D) -après le soutien matériel le deuxième pilier principal d'une aide sociale moderne- ne sont pas suffisamment concrètes et n'intègrent pas de manière adéquate les expériences acquises dans ce domaine au cours des dernières années dans l'ensemble des régions du pays, et plus particulièrement en Suisse romande.
- C'est notamment la comparaison (certes pas toujours adéquate) entre les prestations d'aide sociale et les bas salaires qui est à l'origine de la proposition de réexaminer le niveau des prestations de l'aide sociale en vigueur depuis 1998 et adapté au renchérissement pour la première fois en 2003, en particulier en ce qui concerne les prestations en faveur des ménages de plusieurs personnes.
- Bien que les abus au sein de l'aide sociale ne concernent qu'une petite minorité des bénéficiaires, un renforcement ou une simplification des possibilités de sanctions a été considéré comme souhaitable.
- Enfin, il a été rappelé, par différents cantons notamment, que les normes CSIAS actuelles sont parfois trop rigides et ne satisfont pas suffisamment aux exigences d'une plus grande souplesse et individualisation.

Mais c'est avant tout aussi sur la base de l'augmentation drastique, due en grande partie à la persistance de la récession économique, des cas d'aide sociale au courant de ces dernières années, associée à une dégradation de la situation financière des pouvoirs publics, que dans différents cantons la pression à l'égard des normes s'est renforcée; normes qu'ils souhaitaient plus adaptées à la nouvelle donne sociale et économique. Ainsi en Suisse alémanique en particulier, certains cantons, qu'on peut considérer comme politiquement importants, ont laissé entendre qu'ils seraient obligés de s'écarter des normes de la CSIAS au cas où celles-ci ne subiraient pas des modifications substantielles. Rappelons à ce propos qu'à cette époque, certains cantons avaient déjà procédé à des baisses des normes d'aide sociale. Tous ces éléments mettaient l'application harmonisée des normes de l'aide

sociale sur l'ensemble du territoire suisse en cause, et par là la légitimité et la crédibilité même des normes CSIAS. De cette manière, l'unique point de référence national en matière de barèmes d'aide sociale risquait de s'effilocheur peu à peu, ouvrant ainsi la voie, et plus particulièrement dans la situation socio-économique actuelle, à une spirale vers le bas, à une « concurrence de la pauvreté » entre les cantons, voire entre les communes.

II. LES OBJECTIFS DE LA REVISION PARTIELLE

Selon le Comité de la CSIAS, les trois points suivants des normes devaient être prioritairement soumis à un réexamen:

- Intégration sociale et insertion professionnelle
- Incitations et sanctions
- Niveau des prestations de l'aide sociale, notamment en ce qui concerne les ménages de plusieurs personnes.

Les objectifs principaux de la révision partielle des normes étaient dès lors les suivants:

- Les incitations financières à reprendre ou à garder une activité professionnelle doivent être renforcées, même s'il faut admettre que de telles incitations ne peuvent être efficaces que si le nombre de places de travail disponibles est suffisant. La participation à des mesures d'intégration sociale et professionnelle doit elle aussi être récompensée financièrement, puisque de telles mesures sont susceptibles d'augmenter considérablement les chances des bénéficiaires d'être placés et donc la probabilité que ceux-ci puissent sortir de l'aide sociale.
- Le niveau des prestations d'aide sociale à réexaminer se situe dans la contradiction quasi insurmontable entre la garantie du minimum vital social et l'exigence de renforcer les incitations financières. Ces dernières ne peuvent toutefois être augmentées et renforcées de manière considérable et, le cas échéant, devenir efficaces, que si en même temps la couverture de base reste à un niveau bas ou est même réduite, puisque sinon les prestations financières atteindraient un niveau qui ne serait plus sociocompatible et/ou engendrerait une violation du principe de l'égalité de traitement. A l'inverse, une éventuelle baisse du niveau des prestations remettrait en cause la garantie du minimum vital social recommandée par la CSIAS depuis des années.
- Même si les abus dans l'aide sociale représentent des exceptions, il faut néanmoins réexaminer les possibilités de sanctions en tenant compte entre autres et en particulier des récentes décisions du Tribunal fédéral liées à une éventuelle suppression des prestations d'aide sociale. Ce réexamen ne doit cependant pas aboutir à une conception du système des prestations d'aide sociale axée uniquement sur le principe de la lutte contre les abus.
- Finalement, le maintien, voire le renforcement des barèmes uniformes sur le plan national en matière de calcul des prestations de soutien doit être considéré comme l'un des objectifs les plus importants de la révision partielle. Là aussi, il

s'agit d'assurer l'égalité de traitement et la sécurité de droit, puisqu'en cas d'éventuelle suppression des normes nationales, les tribunaux ne pourraient plus avoir recours à des références communes. Par ailleurs, comme mentionné ci-dessus, une absence de normes nationales risquerait de faire apparaître, sous la pression financière et celle d'une vision réduite à une simple politique de lutte contre les abus, une véritable compétition de la sous-enchère en matière de prestations.

III. LE DEROULEMENT DES TRAVAUX DE REVISION

En exécution de son mandat, la Commission RIP a mis en place quatre groupes de travail et a fait appel à des spécialistes pour certaines questions. Elle a organisé des hearing pour recueillir de manière ciblée différentes opinions de la part des milieux politiques et professionnels. Par ailleurs, elle a écouté non seulement les partis politiques et l'association professionnelle, mais également les partenaires sociaux et d'autres organisations partenaires de la CSIAS. Dans ce cadre, le GRAS (groupement romand et tessinois des chefs des services de l'action sociale), a également eu l'occasion d'exprimer la position de la Suisse latine.

Le réexamen du niveau des prestations s'est d'emblée avéré être une tâche ardue donnant lieu à des discussions très controversées. Certes, la définition de montants minimaux de soutien aux personnes les plus défavorisées sur le plan social étant en dernière analyse une question politique, la possibilité de l'asseoir sur des études scientifiques est limitée. Afin de porter le débat néanmoins à un niveau aussi objectif et dépourvu d'émotions que possible, la commission a demandé au Prof. Dr Michael Gerfin (Institut d'économie sociale de l'université de Berne) de réaliser une étude permettant le réexamen des barèmes de prestation. Les résultats de cette étude «Evaluation des normes CSIAS» concernaient d'une part l'ajustement du forfait pour l'entretien et le réexamen de l'échelle d'équivalence (qui sert à convertir les montants prévus pour les ménages d'une seule personne en montants pour ménages de plusieurs personnes) d'autre part. A cet égard, la CSIAS dispose désormais pour la première fois de données et faits corroborés scientifiquement, encore que basés sur une vision purement économique, relatives aux montants d'aide recommandés. Le Rapport Gerfin arrive aux conclusions principales suivantes:

- L'échelle d'équivalence de la CSIAS est non seulement confirmée par une vérification sur la base de la statistique suisse de la consommation, elle supporte aussi la comparaison avec des standards nationaux et internationaux similaires. Les affirmations soupçonnant que cette échelle privilégie de manière injustifiée les grands ménages sont contredites.
- Le montant que la CSIAS recommande pour le forfait I pour l'entretien correspond à quelques francs près à celui que le 20% des ménages aux revenus les plus faibles dépense en moyenne pour le «panier de la ménagère». En revanche, si l'on se référait aux 10% de ménages aux revenus les plus faibles, il faudrait baisser le montant actuellement recommandé d'environ sept pour cent.

- Les coûts censés être couverts par l'actuel complément au forfait I et par le forfait II ne font pas véritablement partie de la couverture matérielle, mais ils correspondent à des dépenses liées à la (ré)intégration sociale et à la (ré)insertion professionnelle qui devraient être prises en compte dans un autre cadre.
- Seul un calcul serré du montant de soutien pour l'entretien permet de compléter celui-ci par des incitations financières ciblées et efficaces destinées à l'intégration sociale et à l'insertion professionnelle, à l'effort général et à l'exercice d'une activité professionnelle.

La pondération plus forte du principe de l'incitation d'un côté ou de la garantie du minimum vital social de l'autre côté a également donné lieu à des débats très nourris au sein des instances chargées des travaux de révision. Deux différents modèles ou systèmes de base de l'aide sociale ont été discutés: le premier, basé plus ou moins sur le système actuel, souligne la nécessité d'une couverture du minimum vital modeste, mais propice également à l'intégration sociale, qui se détache clairement du minimum vital absolu et qui correspond plus ou moins au minimum vital social actuel, représenté par les forfaits I et II pour l'entretien. Pour les raisons que nous avons déjà évoquées, un tel système ne permet d'allouer des suppléments d'intégration et d'incitation que dans un cadre limité pour ne pas créer des problèmes insolubles de financement de l'aide sociale.

Le deuxième système qui, en cas d'introduction, serait une nouveauté pour la Suisse, met l'accent sur la fonction d'incitation. Selon ce concept, les incitations financières, pour être judicieuses et efficaces, doivent avoir un certain volume. Or, cela peut impliquer une baisse considérable du forfait pour l'entretien.

Mais c'est également à un autre égard qu'un tel modèle engendrerait un «système d'inversion» puisque, selon ses partisans, les bénéficiaires (hormis certaines exceptions justifiées) ne toucheraient en principe dans un premier temps que le minimum vital absolu et ne pourraient acquérir le droit à un complément financier que par une attitude coopérative, par exemple en participant à des mesures d'insertion ou en exerçant une activité professionnelle.

On distinguerait alors entre personnes capables d'exercer une activité lucrative et personnes incapables d'exercer une activité lucrative. Or, cela impliquerait non seulement un renversement du fardeau de la preuve au détriment du bénéficiaire, mais également une classification a priori de la clientèle de l'aide sociale en personnes capables d'exercer une activité lucrative et personnes incapables d'exercer une activité lucrative ainsi qu'une anticipation de la sanction. Dans le canton de Berne, un tel système est actuellement en discussion suite à une motion déposée au Grand Conseil bernois (Motion Pauli). Après discussion approfondie, le «système d'inversion» a été rejeté.

IV. LES NOUVELLES PROPOSITIONS MISES EN CONSULTATION

Mi-juillet 2004, le Comité directeur de la CSIAS a mis en consultation les nouvelles propositions élaborées entre-temps par la commission RIP et approuvées par le comité directeur début juillet.

Ces nouvelles propositions concernaient les domaines suivants notamment :

- Le renforcement du principe de l'incitation comme orientation générale de la révision;
- La nouvelle recommandation concernant la diminution du montant du forfait de base selon les résultats du «rapport Gerfin» mentionné ci-dessus;
- L'introduction d'un supplément d'incitation minimal pour les personnes incapables de fournir une prestation ou pour les personnes auxquelles les organes d'aide sociale ne sont pas en mesure d'offrir une activité d'intégration;
- L'introduction d'une franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative (working poor);
- L'introduction de suppléments d'intégration pour les personnes non actives qui participent à une activité d'intégration;
- Le renforcement de la lutte contre les abus;
- Une nouvelle conception et précision du chapitre des normes concernant les mesures favorisant l'intégration sociale et l'insertion professionnelle;
- La fixation du minimum vital absolu en francs;

Au cours de la procédure de consultation, qui s'est terminée fin août, le secrétariat de la CSIAS a reçu 130 prises de position sur le projet de révision émanant de l'ensemble des cantons, de différentes communes, de villes, de partis politiques et d'organisations privées, membres ou non de la CSIAS. Outre la totalité des cantons latins, plusieurs organisations privées romandes ont participé à la consultation. Le nombre élevé de réactions, et cela en dépit de la pause estivale, témoigne à lui seul du grand intérêt porté au concept et au calcul de l'aide sociale.

Brièvement résumés, les principaux résultats de la consultation ont été les suivants:

L'orientation générale des modifications proposées, à savoir le renforcement du principe d'incitation, est largement soutenue, notamment par la grande majorité des cantons, mais également par la plupart des villes et des communes qui ont participé à la consultation. Les adeptes de la révision soulignent en premier lieu la nécessité d'une application nationale uniforme des normes. Cela dit, l'approbation n'est pas toujours inconditionnelle: on rappelle souvent que l'effet des incitations, notamment de celles qui visent à encourager l'activité professionnelle, est limité par la situation actuelle sur le marché du travail.

Les nouvelles recommandations quant aux montants du forfait de base pour l'entretien et la référence au dernier dixième des revenus sont elles aussi soutenues par la très grande majorité des instances officielles (cantons, villes, communes). Dans ce cadre, on insiste notamment sur le fait que la marge de manœuvre en matière de l'offre de mesures d'insertion et la distance par rapport aux bas salaires peuvent ainsi être augmentées. En revanche, la baisse du forfait de base est

contestée par les partis de gauche, les syndicats ainsi que les associations professionnelles qui motivent leur refus en arguant qu'il n'y a aucune nécessité de diminuer le forfait pour l'entretien et que les recommandations actuelles doivent dès lors être maintenues.

Les avis sont plus partagés en ce qui concerne le supplément d'intégration minimal pour les personnes incapables de fournir une prestation, mais là encore, une majorité des instances publiques est favorable. A retenir que, en dehors de neuf cantons, ce sont entre autres différentes conférences cantonales des organismes d'aide sociale qui se prononcent contre ce supplément en évoquant le risque d'une réintroduction camouflée du forfait II pour l'entretien. La critique la plus fréquente porte sur le fait que le versement du supplément aux ménages de plusieurs personnes ne soit pas clairement réglé, ce qui peut éventuellement entraîner une pénalisation indésirable des familles. Selon d'autres opposants, la distinction par rapport au supplément d'intégration pour personnes sans activité professionnelle ne serait pas réglée de manière satisfaisante.

La franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative est généralement approuvée, même si six cantons se prononcent contre. Relativement nombreux sont ceux qui souhaitent un échelonnement de la franchise selon le taux d'occupation et des réglementations particulières pour les adolescents et les jeunes adultes.

Les suppléments d'intégration pour les personnes non actives qui participent à une activité d'intégration sont également soutenus par une grande majorité, encore que cinq cantons, une partie des syndicats et des groupes d'intérêt privés se prononcent contre. Les opposants motivent leur refus principalement en affirmant que les efforts d'intégration font partie des devoirs normaux des bénéficiaires et ne doivent dès lors pas être récompensés financièrement, alors que d'autres craignent que seuls les montants minimaux soient versés introduisant ainsi à nouveau la possibilité de démanteler les prestations.

Le renforcement de la lutte contre les abus est approuvé également par une large majorité. Sur ce point, les cantons sont unanimes. La critique émane là encore de certains syndicats et associations professionnelles, mais également de groupes d'intérêt privés, qui estiment que les dispositions actuelles sont tout à fait suffisantes.

Seuls deux cantons, quelques rares villes et communes, deux conférences cantonales et quelques groupes d'intérêt privés se prononcent contre le remaniement et la précision du chapitre des normes concernant les mesures favorisant l'intégration sociale et l'insertion professionnelle. Les avis favorables soulignent notamment la nécessité d'une collaboration interinstitutionnelle et de structures professionnelles. Les opposants craignent notamment une charge accrue pour les communes, parfois ils contestent également l'obligation des pouvoirs publics de mettre à disposition des mesures d'intégration.

La proposition de fixer le minimum vital absolu 800 francs pour les ménages d'une seule personne est l'élément le plus fortement contesté de la révision des normes. Une majorité des cantons, des membres privés de la CSIAS, des syndicats et des associations professionnelles, tout comme des groupes d'intérêt privés et des

conférences cantonales, ainsi que la conférence suisse des directeurs des affaires sociales (CDAS) se prononcent contre. Nombreux sont ceux qui estiment que le montant ne doit pas être exprimé en chiffres absolus, mais en pour cent comme jusqu'à présent.

Enfin, plusieurs voix critiques demandent de prendre les questions relatives à la mise en pratique des nouvelles normes davantage en considération et de consacrer plus de temps à un examen et une vérification attentifs de celles-ci.

V. LE PROJET DE REVISION APPROUVE PAR LE COMITE DE LA CSIAS

Le Comité de la CSIAS a pris connaissance des résultats de la consultation dans sa séance du 24 septembre dernier et a approuvé les principes de la révision des normes. La décision a été prise sans opposition avec quelques abstentions cependant. Les décisions sont les suivantes:

1. Pas de changement de système

Le système actuel basé sur le minimum vital social et complété par certains suppléments d'intégration est maintenu tout en optimisant l'aspect incitation dans le sens d'un système de bonus/malus. Il y a quelques années seulement, une évaluation approfondie des normes a montré que le système actuel est largement accepté dans la pratique. Le système d'inversion, basé entre autres sur une diminution massive du forfait pour l'entretien, est rejeté, puisqu'il empièterait trop sur la couverture du minimum vital social et puisqu'il se base trop sur l'idée des abus et anticipe les sanctions.

2. Franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative

Une franchise de l'ordre de 400 à 700 francs sera introduite sur le revenu provenant d'une activité sur le premier marché du travail. Le travail doit valoir la peine. La limite inférieure de 400 francs tient compte du fait qu'avec la révision partielle, l'actuel forfait pour frais généraux d'acquisition de revenu de 250 francs sera supprimé. A l'intérieur de la fourchette, les cantons peuvent fixer la franchise soit en fonction du taux d'activité, soit en fonction du salaire du bénéficiaire. En particulier, ils doivent prendre en compte les répercussions des impôts cantonaux sur les revenus faibles. La franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative est par principe allouée à chaque personne active du ménage, avec toutefois une limite supérieure de 850 francs par ménage. Afin d'éviter que la franchise sur le revenu provenant d'une activité lucrative entraîne à terme un subventionnement salarial, celle-ci ne doit pas être versée pour une durée indéterminée, mais soumise à un réexamen annuel. Rappelons à ce propos que plusieurs cantons romands connaissent d'ores et déjà de telles franchises sur le revenu dont le montant peut toutefois varier par rapport à ceux proposés ci-dessus.

3. Supplément d'intégration

En vue de renforcer le principe de l'incitation, l'actuel forfait II pour l'entretien doit être modifié et transformé en un supplément d'intégration. En effet, le forfait II ne répond plus à l'une de ses fonctions initialement visées, à savoir l'adaptation aux données régionales, puisque la grande majorité des cantons applique le minimum du forfait II. Par ailleurs, le supplément d'intégration proposé remplit également la deuxième fonction du forfait II, le renforcement de l'intégration sociale. Le nouveau supplément d'intégration doit pouvoir être fixé par les cantons dans une fourchette allant de 100 à 300 francs. Il doit être versé en cas de participation à une activité d'intégration, les tâches d'éducation et de prise en charge ou les activités d'utilité publique étant à assimiler à ces activités d'intégration. Il s'agit avant tout aussi d'honorer des prestations fournies dans le cadre du «deuxième marché du travail».

Un montant minimal de ce supplément d'intégration de 100 francs doit être versé aux personnes qui, pour des raisons de santé notamment, ne sont pas en mesure de fournir une prestation. L'absence d'offres d'intégration est assimilée à cette situation et donne donc également droit à un supplément d'intégration minimal. Cela pour éviter que les personnes auxquelles il est impossible de demander une prestation ou qui, bien qu'ayant la volonté de coopérer, n'ont pas d'activité d'intégration à leur disposition, se trouvent sans motif dans une situation moins favorable qu'avec les montants actuels.

Les suppléments d'intégration doivent être octroyés par personne. Dans le cadre des futurs travaux de mise en pratique des normes (voir ci-dessous), il faut garantir que les ménages à plusieurs personnes, en particulier les familles monoparentales avec plusieurs enfants, ne soient pas désavantagés par rapport à la situation actuelle. De même, la question de fixer ou non une limite supérieure par ménage doit encore être examinée.

4. Forfait pour l'entretien et minimum vital social

Sur la base d'une nouvelle définition des montants de référence pour les ménages à faible revenu non soutenus (désormais le dernier dixième des revenus à la place du dernier cinquième) et de l'analyse de la statistique des revenus et de la consommation telle qu'elle correspond à l'étude Gerfin, le montant du forfait pour l'entretien est ramené de 1'030 francs actuellement à 960 francs pour un ménage d'une seule personne. Cette réduction doit permettre une plus grande fourchette dans les suppléments d'intégration.

5. Renforcement de l'intégration

La définition du forfait pour l'entretien et du supplément d'intégration crée de meilleures conditions pour une aide sociale active. Elle permet aux cantons, aux villes et aux communes de réaliser des programmes destinés à favoriser l'intégration, tels qu'ils ont été testés ces dernières années sous les noms de modèles d'incitation, modèles de chances et modèles bonus/malus. La marge

de manœuvre financière dans le calcul des prestations se situe entre 960 et 1'260 francs par mois pour un ménage d'une seule personne.

6. Echelle d'équivalence

L'actuelle échelle d'équivalence continuera à être appliquée pour calculer le forfait pour l'entretien des ménages de plusieurs personnes. Elle s'est avérée être appropriée également pour les grands ménages.

7. Sanctions et lutte contre les abus

Les propositions de révision prévoient un prolongement de la période de réduction et une nouvelle réglementation de la pratique en matière de suspension des prestations de soutien sur la base de la nouvelle pratique du Tribunal fédéral. En ce qui concerne les sanctions, le maintien de la réglementation actuelle, à savoir une réduction de 15% au maximum du forfait pour l'entretien, est approuvé. Cela est considéré comme limite inférieure des réductions admissibles. Les critères à appliquer aux réductions doivent eux aussi être précisés dans le cadre des futurs travaux de mise en pratique (voir ci-dessous).

8. Les autres points de la révision

- L'introduction des suppléments d'intégration, et notamment l'introduction de la franchise sur le revenu, entraîne en toute logique la suppression du montant forfaitaire pour frais généraux d'acquisition de revenu de 250 francs prévu par les normes actuelles. En revanche, les frais effectifs d'acquisition du revenu sont maintenus par le biais des prestations circonstanciées pour éviter l'introduction d'une désincitation au travail.
- Le complément au forfait I de 206 francs pour la troisième personne au-dessus de 16 ans vivant dans le ménage est supprimé. En revanche, les jeunes ayant terminé leur scolarité obligatoire peuvent bénéficier de suppléments d'intégration et de franchises sur le revenu. Les études, l'apprentissage et les autres formations sont assimilés aux activités d'intégration. Cela veut dire que seuls les jeunes au-dessus de 16 ans qui sont actifs bénéficient d'une prestation complémentaire. Cette disposition permet de mettre en place des incitations également dans cette classe d'âge dont le traitement est parfois controversé. Le montant des franchises sur le revenu et des suppléments d'intégration pour les adolescents et les jeunes adultes doit toutefois encore être précisé dans le cadre des futurs travaux de mise en pratique (voir ci-dessous).
- Les mesures d'intégration ne peuvent être efficaces que si elles sont réellement disponibles en nombre suffisant et sous une forme adéquate. C'est pourquoi les normes révisées doivent souligner davantage l'obligation de la collectivité de mettre de telles activités à disposition. Dans certains

cas, cela implique d'une part un renforcement de la collaboration régionale ou une régionalisation de l'aide sociale, d'autre part, un renforcement de la collaboration interinstitutionnelle (CII), notamment entre l'aide sociale, les offices AI et les offices régionaux de placement de l'assurance chômage. L'absence d'une telle collaboration bien rôdée n'entraîne pas seulement des redondances coûteuses, elle risque aussi de compromettre le dépistage précoce et par là même l'efficacité des mesures.

- L'attribution de mesures appropriées et surtout efficaces d'insertion professionnelle et d'intégration sociale ne peut se faire que sur la base d'examens approfondis et professionnels. Dès lors, l'importance de la professionnalisation, qui a fait de grands progrès au cours de ces dernières années, doit être soulignée davantage dans les normes révisées.
- Une incitation supplémentaire consiste à supprimer l'obligation de remboursement en cas de participation à des activités d'intégration et d'activité professionnelle en général. Cette obligation, certains l'ont déjà qualifiée d' «épée de Damoclès suspendue au-dessus de la tête de tous ceux qui veulent travailler». Restent réservées les dispositions légales cantonales relatives au devoir de remboursement suite à l'obtention d'une fortune ou suite à une fraude.
- L'application et la mise en pratique des normes révisées dans les cantons doivent être vérifiées à l'aide de suivis réguliers et publiquement accessibles (monitoring).

VI. LA SUITE DES OPERATIONS

La consultation a mis en évidence que différents points doivent encore être clarifiés et précisés. Ainsi, le comité, dans sa séance du 24 septembre 2004, a approuvé les principes des nouvelles normes dans une première lecture et a défini ainsi l'orientation sociopolitique générale. En même temps, il a chargé la Commission RIP d'examiner, sur la base de ces décisions, les questions pratiques de mise en œuvre, et d'assurer la formulation rédactionnelle des normes. Il s'agit notamment de vérifier la cohérence des différentes composantes de prestations par rapport à la logique générale du système. Les normes rédigées définitivement doivent être approuvées par le comité lors d'une deuxième lecture au début du mois de décembre 2004. Le moment de leur introduction est de la compétence des cantons. Vu les délais précités, une introduction au 1er janvier 2005 semble prématurée. La CSIAS recommande d'envisager le 1er avril 2005 au plus tôt et de prévoir une phase d'introduction de six mois.