

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant:

Postulat Jean-Michel Dolivo et consorts - 4^{ème} révision de la LACI, une mesure en faveur des chômeurs et chômeuses âgé-e-s : élever la limite de fortune en fonction de l'âge pour pouvoir bénéficier des prestations du revenu d'insertion.

La commission s'est réunie le 1^{er} avril 2011 à 8h30 à la salle Guisan du Département de la Santé et de l'Action Sociale (DSAS) au Bâtiment administratif de la Pontaise. Elle était composée de Madame Michèle Gay Vallotton et de MM. Régis Courdesse, Jean-Michel Dolivo, Pierre Grandjean, Hans-Rudolf Kappeler, Jean-Marc Sordet et du soussigné André Chatelain (premier membre nommé de la commission) confirmé par la commission dans la fonction de président rapporteur.

Assistaient également à la séance : Monsieur le Conseiller d'Etat Pierre-Yves Maillard Chef du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ainsi que Madame Françoise Jaques cheffe du Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS). La prise des notes durant la séance a été assurée par M. Jérôme Marcel auquel nous adressons nos chaleureux remerciements pour sa rapidité en particulier.

Monsieur le Postulant expose ses motivations

Il rappelle que ce 1^{er} avril 2011, jour de la séance de commission, la 4^{ème} révision de la Loi sur l'assurance chômage (LACI) entre en vigueur. L'annexe 1 indique les différences de durée d'indemnités. Parmi les conséquences de ces modifications, de nombreux chômeurs âgés se retrouveront au RI ce qui signifiera une chute de revenus et un risque certain de devoir manger leurs maigres économies. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2006 le régime RI prévoit des limites de fortune imposées relativement basses pour pouvoir bénéficier de ses prestations à savoir Fr. 4000.- pour une personne seule, Fr. 8000.- pour un couple avec augmentation des limites de Fr. 2000.- par enfant à charge. Une famille ne peut dépasser Fr. 10'000.- de fortune pour qu'un de ses membres ait droit au RI. On voit donc que la situation sera problématique pour beaucoup de chômeurs âgés car non seulement ces personnes ne peuvent se refaire facilement en fin de carrière mais ils verront disparaître ces petits bas de laines qui sont souvent nécessaires pour faire face à des besoins lorsqu'on est à la retraite.

En conséquence, le postulant souhaite que le Conseil d'Etat étudie les possibilités de relever les limites de fortune fixées dans le règlement de la Loi vaudoise sur l'action sociale (LASV) permettant de

bénéficiaire des prestations du Revenu d'insertion (RI). Bien sûr l'accent devrait être mis sur les chômeurs âgés, les jeunes ayant moins eu la possibilité d'avoir accumulé un pécule et on peut penser qu'il est moins difficile pour eux de "se refaire". Il est rappelé que le RI est le produit de la fusion en 2006 de deux régimes sociaux à savoir l'aide sociale et le revenu minimum de réinsertion (RMR). Or les limites de fortune pour prétendre au RMR étaient nettement plus élevées (Fr. 25'000.- pour une personne seule, Fr. 40'000.- pour un couple, Fr. 15'000.- supplémentaire par enfant à charge). La présente proposition sous forme de postulat n'a donc rien de révolutionnaire, car il s'agit juste de revenir aux conditions de l'ancien régime du RMR. Il s'agit d'évaluer si la modification du règlement est suffisante ou si c'est la loi qui devrait être modifiée pour avoir un régime différencié en lien avec l'âge de la personne et aussi d'évaluer la pertinence des limites actuelles quel que soit la tranche d'âge. La forme du postulat permet au Conseil d'Etat d'avoir une large marge de manœuvre.

Le chef du DSAS apporte alors les éléments suivants concernant cette problématique. Sur le plan juridique (voir annexe 2), en plus de l'art. 18 du règlement d'application de la LASV qui mentionne les montants de fortune, il faudrait modifier la LASV pour changer ce barème, car la loi, à son article 32 "limites de fortune", fait directement référence aux normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Le chef du DSAS se dit prêt à examiner cette question : il estime qu'une modification de la LASV est possible mais qu'il faudra veiller à ne pas introduire une trop grande différence entre personnes concernées de plus de cinquante ans et de moins de cinquante ans afin d'éviter de créer une inégalité de traitement.

Pour obtenir une estimation des impacts financiers, il a été procédé à une extrapolation sur la base du nombre de ménages qui, lors de la bascule RMR-RI, ont été exclues du nouveau dispositif pour ce motif de limite de fortune. Si les limites de fortune étaient relevées pour l'ensemble des bénéficiaires aux anciennes normes du RMR, on ferait face à un coût supplémentaire annuel situé entre 6 et 8.4 millions de francs. Si on relevait les limites de fortune seulement pour les personnes âgées de plus de cinquante ans, le coût supplémentaire annuel se situerait entre 1.3 et 2.1 millions.

Il est rappelé qu'aux yeux du Conseil d'Etat la réponse pour les personnes à moins de deux ans de la retraite à cette problématique des chômeurs âgés en fin de droit aux indemnités, c'est l'introduction d'une rente-pont dans la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont (LPCFam), dont le but est justement d'éviter le recours à l'aide sociale pour ces personnes (votation populaire le 15 mai prochain).

Discussion générale

Organisation actuelle de l'aide sociale

Idéalement, on souhaite que les personnes au chômage puissent réintégrer le marché du travail. Un commissaire souhaite savoir si tout est entrepris pour aider ces personnes à retrouver un emploi ? Les précisions suivantes sont données par le Chef du DSAS concernant l'organisation de l'aide sociale.

Deux administrations s'occupent de la même personne : d'une part les ORP dépendant du DEC qui s'occupent de l'insertion professionnelle et d'autre part le DSAS qui s'occupe des aspects sociaux. 24.4 millions de moyens sont alloués aux ORP pour des mesures de réinsertion des personnes en fin de droit au chômage. 22% seulement des personnes à l'aide sociale bénéficient de ces mesures parce que les autres 78% ne peuvent être considérés comme apte au placement en se basant sur les critères de la LACI ! La situation paradoxale suivante a été présentée à titre d'illustration : une mère

seule avec enfant qui n'avait pas **déjà** une solution de garde n'est pas éligibles aux mesures de réinsertion... il fallut d'abord trouver une place en garderie, donc éventuellement prendre la place d'une mère qui a du travail et qui cherche désespérément une solution de garde, pour créer l'aptitude au placement et bénéficier de mesures de réinsertion. Cette situation paradoxale a été corrigée par les contacts entre le DSAS et le DECen considérant que si ces femmes trouvent un emploi, elles trouveront également une solution pour leurs enfants. Des mesures d'insertion socioprofessionnelles sont maintenant développées dans le but de créer une aptitude au travail. Le budget était de un million en 2004 et a été augmenté à 20.08 millions. L'essentiel de ces moyens est utilisé pour des mesures visant les 18-24 ans. En effet, si entre 40 et 50% des bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas de formation achevée, cette proportion monte à 70% dans la tranche d'âge précitée. Ainsi le programme de formation destiné aux jeunes issus de l'aide sociale FORJAD (formation professionnelle pour les jeunes adultes bénéficiaires du revenu d'insertion RI) a-t-il été lancé en 2006. Ce programme commun DSAS-DFJC-DEC prévoit l'entrée en apprentissage de jeunes adultes sans formation professionnelle issus du RI, et vise à mener ces personnes jusqu'à une attestation professionnelle type CFC. Le projet PC Familles vise quant lui à sortir les personnes qui travaillent de l'aide sociale.

Prise en compte de la fortune, des biens immobiliers et utilisation de "ses économies".

L'annexe 2 donne les articles concernés de la LASV et de son règlements en relation avec le présent postulat. Ces articles devront probablement être modifié si le postulat est accepté.

En complément, nous apprenons que la procédure actuelle prend en compte la fortune immobilière sauf si la personne habite son logement. Dans ce cas, l'aide sociale est accordée sous forme de prêt dans la perspective où ce bien immobilier devait un jour être réalisé. Dans ces cas une cédule hypothécaire est établie. En revanche, si un bien n'est pas utilisé, il entre dans la composition de la fortune. Pour l'assurances-vie, la valeur de rachat est utilisée. Même si les normes sont strictes, elles ne sont pas faciles à contrôler : le secret bancaire s'applique à toutes et tous ! La déclaration fiscale ne dit pas toujours tout, et même si la taxation définitive est exigée, il est très dur de connaître la réalité des situations.

Une démarche est en cours (RDU pour revenu déterminant unifié) visant à avoir la même définition des éléments qui composent la fortune pour tous les régimes sociaux.

Un commissaire rappelle que les plafonds admis pour les "très" aînés sont considérablement supérieurs à ceux dont il est question ici pour les chômeurs et chômeuses âgés et en fin de droits. En 2011, une augmentation de 25'000.- à 37'500.- de ces plafonds de fortune intouchable est intervenue dans les PC-AVS/AI. Il y aurait donc une certaine logique à transmettre ce postulat pour étudier les possibilités de procéder à une augmentation en amont, soit avant la retraite ou avant l'entrée éventuelle en EMS. Il est aussi relevé que les normes CSIAS (Conférence Suisse des institutions d'action sociale, *Concepts en normes de calculs de l'aide sociale*, section E.2.1 " *Principes et montants laissés à la libre disposition* ", 4ème édition avril 2005) indiquent que " *les services d'aide sociale peuvent renoncer à la réalisation de la fortune dans les cas où une telle mesure:*

- *mettrait le bénéficiaire ou sa famille dans une situation de rigueur excessive,*
- *serait d'un mauvais rendement économique,*
- *lorsque la vente d'objets de valeur ne peut être exigée pour d'autres raisons."*

Ces dispositions devraient permettre à l'administration de travailler plus sagement que ne le laisse suggérer la législation en vigueur, sans modifications lourdes des normes en vigueur, notamment dans des situations spéciales ou transitoires et en particulier en faveur des aînés.

Possibles mise en œuvre et collision avec la rente-pont (LPCFam).

Le chef du DSAS répète que pour mettre en place une différenciation en fonction de l'âge du bénéficiaire, il faut la justifier sinon on risque d'établir une inégalité de traitement. Une des justifications possibles, c'est que si, malheureusement, on doit recourir à l'aide sociale en étant en fin de carrière, les possibilités de se refaire sont plus minces. Or, il est légitime de préserver un pécule pour les coups durs pendant la retraite, de ne pas priver les personnes de leurs réserves pour les quinze années de vie au moins avant l'entrée dans un EMS. Ces réserves sont notamment utiles en cas de maladie (participations, franchises). A contrario, pour une personne jeune, il s'agira de mettre l'accent sur la réinsertion plutôt que sur la préservation de la fortune. Ces points de vue sont soutenus par des commissaires et contestés par d'autres qui estiment que les économies accumulées pour faire face "en cas de coup dur" doivent précisément être utilisées dans ces cas de fin de droits.

La "rente pont", si elle est acceptée en votation populaire, limitera les fortunes à Fr. 37'500.- pour une personne seule et Fr. 60'000.- pour un couple. Ce serait le régime auquel auraient droit les personnes à deux ans de la retraite, soit 63/62 ans. Il y aurait donc une forte cohérence à introduire, pour les personnes âgées en fin de droit au RI, un régime intermédiaire afin de "lisser" l'effet de palier.

Quel calendrier ?

En 2012 va se poser, en particulier, la question de l'indexation des normes CSIAS. Le postulat demande d'intervenir pour le 1^{er} avril 2011, or il est d'ores et déjà trop tard. Pour le Chef du DSAS, les questions soulevées par le postulat pourraient être abordés en même temps que d'autres dossiers prévus en 2012 tels que bien sûr cette question de l'indexation mais aussi l'harmonisation pour les jeunes entre normes de l'aide sociale et bourses d'études, la manière de subsidier l'assurance, etc. Pour le Postulant, la situation empire du côté des chômeuses et chômeurs de plus de cinquante ans notamment du fait de l'entrée en vigueur de la révision de la LACI et il conviendrait d'y remédier au plus vite.

Pour un commissaire, les questions soulevées par le postulat ne sont pas prioritaires par rapport à d'autres problèmes financiers auxquels les communes doivent faire face, notamment l'indexation des prestations sociales.

Vote d'entrée en matière

Par **quatre OUI et trois NON**, la commission recommande au Grand Conseil la prise en considération de ce postulat, et de le transmettre au Conseil d'Etat.

Un rapport de minorité est annoncé. La séance est levée à 9h 15.

Saint-Prex, le 26 avril 2011.

Le rapporteur :
(Signé) *André Chatelain*

Annexe 1 : différences de durée d'indemnités LACI au passage du 1^{er} avril 2011

Période de cotisation	Age / Enfant/s à charge	Autres conditions	Indem. Journ. -> 31.3.11	Indem. Journ. dès 1.4.11
de 12 à 24 mois	jusqu'à 25 ans et sans enfant/s à charge		400	200
de 12 à < 18 mois	dès 25 ans ou avec enfant/s à charge		400	260
de 18 à 24 mois	dès 25 ans ou avec enfant/s à charge		400	400
de 18 à < 24 mois	dès 55 ans		520	400
24 mois	dès 55 ans		520	520
24 mois	dès 25 ans ou avec enfant/s à charge	Perception rente AI min.40%	520	520
Assurés sans oblig. cotiser de 12 à 24 mois		- 4 ans âge retraite	260 120 jours supp.	90 120 jours supp.

Annexe 2 : Rappel de normes légales et réglementaires

Art. 32 LASV : Limites de fortune

¹Cette prestation financière est versée selon les conditions de ressources prévues par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

Art. 18 règlement LASV : Limites de fortunes

¹Le RI peut être accordé lorsque le patrimoine du requérant, de son conjoint, de son partenaire enregistré ou concubin comprend des actifs n'excédant pas les limites de fortune prévues par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), savoir :

- Fr. 4'000.- pour une personne seule
- Fr. 8'000.- pour un couple marié ou concubins.

²Ces limites sont augmentées de Fr. 2'000.- par enfant à charge, mais ne peuvent pas dépasser Fr. 10'000.- par famille.

Art. 19 règlement LASV : Fortune (Art. 32 LASV) 4

¹Sont notamment considérés comme fortune :

- les immeubles à leur valeur fiscale, quel que soit le lieu de leur situation, après déduction des dettes hypothécaires ; lorsque la dette hypothécaire grevant l'immeuble est supérieure à l'estimation fiscale, l'immeuble représente une fortune de zéro et il n'est pas tenu compte du solde de cette dette dans le calcul des autres éventuels éléments de fortune ;
- les valeurs mobilières et créances de toute nature telles que créances garanties par gage, les dépôts et comptes bancaires ou postaux ;
- les assurances-vie et vieillesse pour leur valeur de rachat.

²Les immeubles grevés d'un usufruit ne sont pas considérés comme fortune ni pour le nu-propriétaire ni pour l'usufruitier.

³A l'exception des dettes hypothécaires, les dettes ne sont pas déduites des éléments de fortune.