

**RAPPORT DE LA COMMISSION  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Catherine Labouchère et consorts -  
Mieux connaître les différents types d'aides sociales et leurs bénéficiaires (14\_POS\_056) et  
Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Philippe Jobin et consorts - L'attractivité des aides  
sociales est-elle une bombe à retardement ? (15\_INT\_415)**

**1. PREAMBULE**

La commission nommée pour étudier le rapport du Conseil d'Etat au postulat Catherine Labouchère et consorts s'est réunie le vendredi matin 15 avril 2016 à la Salle Guisan, dans le Bâtiment administratif de la Pontaise, à Lausanne. Elle était composée de Mesdames les députées Claire Attinger Doepper, Ginette Duvoisin, Christiane Jaquet-Berger, Sylvie Podio et Claudine Wyssa ; de Monsieur le Député Axel Marion ainsi que du soussigné, confirmé dans le rôle de président-rapporteur. Ont également assisté à la séance : Monsieur le Président du Conseil d'Etat Pierre-Yves Maillard (Chef du Département de la santé et de l'action sociale - DSAS), Mme Caroline Knupfer (Responsable de la section Politique sociale au Secrétariat général du DSAS - SG-DSAS), de MM. Pierre-Antoine Schorderet (Adjoint de la responsable de la section politique sociale au SG-DSAS) et Olivier Giroud (Responsable de l'Unité de Recherches et de statistiques sociales au SG-DSAS). Les notes de séance ont été prises par Fabrice Lambelet, Secrétaire de commissions au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC).

**2. POSITION DU CONSEIL D'ETAT**

Quatre remarques sont apportées par le gouvernement :

- c'est une réponse, certes partielle et synthétique, à ce postulat. Suite à l'impatience exprimée par la postulante, le gouvernement a décidé de présenter ce rapport qui ne prend pas en compte plusieurs études ou évaluations devant survenir à terme : le bilan réalisé par le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles (PC Familles) et la rente pont, le rapport sur le Revenu déterminant unifié (RDU). Ce rapport partiel est aussi un prélude au rapport social qui sera publié en 2017 ;
- l'un des soucis exprimés est de mieux comprendre et coordonner les aides sociales tout en favorisant une politique sociale axée sur l'insertion socio-professionnelle. A ce titre, la plupart des effets de seuils ont pu être éliminés ces dernières années. Pour rappel, il y a encore 10 ans, CHF 220 au maximum de subside à l'assurance-maladie était attribué, quel que soit le revenu. Par contre, pour les bénéficiaires du Revenu d'insertion (RI), la prime de référence était au-dessus de CHF 400. Cela pouvait représenter près de CHF 200 par adulte d'effet de seuil. Aujourd'hui, le subside pour les bénéficiaires du RI a été baissé à CHF 380, et augmenté, pour les personnes sans droit au RI, à un maximum de CHF 320. Par contre, il reste des inégalités de traitement, par rapport au remboursement des frais notamment. Dans plusieurs régimes sociaux, le paiement de la prime, de la franchise et la participation aux frais sont pris en charge, alors qu'une personne hors des régimes sociaux n'a pas accès à ces prestations. Quant au volet de l'insertion sociale, le budget dévolu aux mesures d'insertion sociale (MIS) est passé de l'ordre de CHF 1 million à CHF 32-33 millions aujourd'hui. Avec l'introduction du RI, le canton a montré un volontarisme certain en priorisant les mesures destinées aux jeunes entre 18 et 25 ans. Or, une analyse interne a montré que les chances d'insertion dans le marché

du travail ou d'obtention d'une bourse étaient significativement plus élevées pour les jeunes ayant suivi une MIS que pour les autres. Sur les trois dernières années (2012, 2013 et 2014), les chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS) situent le canton de Vaud parmi les cantons où la croissance du taux d'aide sociale est la plus faible de Suisse alors que l'inverse prédominait il y a encore quelques années ;

- le chantier à développer est la simplification dans l'accessibilité des mesures sociales, car une partie de la population n'accède pas aux prestations sociales. Beaucoup de prestations sociales ont été développées, même si la question des soins dentaires et des frais de santé n'est pas réglée. L'un des enjeux sera d'automatiser et standardiser le plus possible les systèmes d'octroi des prestations sociales. Pour cela, il faut demander les documents réellement nécessaires et disposer d'administrations facilement identifiables connaissant les situations des bénéficiaires. L'exemple des PC Familles est mentionné ici : son mécanisme d'octroi a été revu, car il n'était pas bon à ses débuts. En effet, il s'agissait d'un régime assez lourd avec le dépôt d'un dossier par une personne où il était demandé un certain nombre de pièces avant l'envoi de celui-ci à l'agence de Clarens où il pouvait être redemandé un certain nombre de pièces par un gestionnaire de dossier qui n'avait pas rencontré le bénéficiaire. Maintenant, une simplification de ce régime est intervenue avec une décentralisation en six centres où les mêmes gestionnaires reçoivent les bénéficiaire et étudient leur dossier avant de rendre une décision ;
- par rapport au cas spécifique du RDU, lors du dépôt d'une demande dans une agence d'assurances sociales, quatre prestations sont gérées par le RDU : les subsides LAMal (loi sur l'assurance-maladie), les avances sur pensions alimentaires, les bourses d'études et d'apprentissage et l'aide individuelle au logement. Si une personne souhaite obtenir des subsides, il est examiné si elle a droit aussi aux trois autres prestations. Si ce n'est pas un guichet unique à proprement parler, l'idée reste de pouvoir couvrir un certain nombre de prestations sociales qui sont importantes. De même, après un examen de la situation fiscale d'une personne, celle-ci peut être orientée vers un Centre Social Régional (CSR) pour une analyse plus détaillée du droit au RI.

### **3. POSITION DE LA POSTULANTE**

La raison du dépôt de ce postulat est rappelée par son auteure. L'objectif était de voir si toutes les mesures d'aide sociale étaient réellement favorables à leurs usagers, notamment leur accessibilité et la coordination entre celles-ci. A ce propos, avait été évoquée la question du guichet unique, car nombre de bénéficiaires ont de la peine à s'y retrouver tant le domaine de l'aide sociale peut s'avérer complexe. Il est regrettable qu'il ne s'agisse que d'une réponse partielle à ce stade. Sur le rapport en lui-même, il est lacunaire quant à la collaboration avec le Département de l'économie et du sport (DECS), notamment sous l'angle des mesures des Offices régionaux de placement (ORP).

### **4. DISCUSSION GENERALE**

Un commissaire estime que l'attention devrait être portée sur les personnes entrant au chômage, et non celles qui en sortent. A ce titre, une étude devrait figurer dans le prochain rapport social, afin de savoir si les mesures d'insertion professionnelle devraient être renforcées avant que ces personnes n'émargent au RI. Le prochain rapport social traitera des questions de mesures d'insertion professionnelle, mais aussi de l'expérience pilote à l'essai depuis 2015 à Lausanne sur un dispositif mixte où des bénéficiaires du RI sont en insertion professionnelle ; prise en charge effectuée à l'ORP de Lausanne par une équipe mixte de placeurs de l'ORP et d'assistants sociaux (AS).

Un commissaire relève aussi des décisions politiques comme responsables des difficultés rencontrées par certains bénéficiaires de mesures sociales, notamment : les modifications de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI) ; les modifications de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) ; l'augmentation des primes de l'assurance-maladie ; l'augmentation des besoins en prestations complémentaires.

De même, la démographie joue aussi un rôle. Un certain nombre de bénéficiaires ne connaissent pas tous leurs droits, et quand c'est le cas, ils n'osent pas les réclamer. Le fait de demander des mesures complique singulièrement l'accès à l'aide sociale pour des gens étant réellement dans le besoin.

Un commissaire signale qu'il existe certes un décloisonnement entre les gens au RI et les gens touchant le chômage, mais il devrait être davantage accentué. Pour une personne touchant le RI, il n'existe aucun suivi et aucune collaboration entre le Service de l'emploi (SDE) et les CSR. Une personne n'ayant plus de travail est rapidement mise à l'écart et aura de plus en plus de difficultés à retrouver un emploi.

Un commissaire trouve le rapport relativement complet même s'il est intermédiaire. C'est le DECS, et non le DSAS, qui est responsable de l'organisation des CSR. Sur décision du Canton, il y a eu une séparation entre les responsables administratifs et les AS, ce qui entraîne des difficultés dans la collaboration de ces gens sur le même dossier (les approches professionnelles sont différentes). En outre, les personnes en fin de droit ne vont pas forcément toucher le RI, notamment si elles possèdent une fortune ou si leurs conjoints ont un salaire. Sous l'impulsion de décisions politiques, des normes peuvent changer rapidement, ce qui implique que des AS n'arrivent pas toujours à se mettre à jour sur celles-ci ; l'aspect pratique sur le terrain devrait être revu.

Un autre commissaire souligne une différence entre l'aide sociale au sens strict et l'aide sociale au sens large. Si le RI est maîtrisé, c'est grâce à d'autres mesures sociales en place : ce n'est pas signe de bonne santé sociale pour autant. Sur le long terme, il s'interroge de savoir si la maîtrise du RI peut s'effectuer sans augmenter graduellement d'autres mesures sociales.

Un commissaire constate aussi l'existence des mesures et du personnel habilité pour octroyer celles-ci, mais leur coordination entre elles, permettant ainsi une vision globale et une meilleure maîtrise, fait encore défaut, au risque d'épuiser les bénéficiaires dans leur recherche d'un emploi ; ce n'est pas à eux d'effectuer cette coordination, mais c'est au politique de l'améliorer. À ce titre, la question du guichet unique peut représenter « une porte d'entrée » pour mieux coordonner le système des mesures sociales.

## **5. ÉTUDE DU RAPPORT DU CE**

### ***2. LE SYSTÈME DE LA PROTECTION SOCIALE***

#### ***2.1 Lutter contre la pauvreté en assurant le minimum vital***

À une interrogation demandant si l'aide sociale au sens strict était le RI, il est répondu par l'affirmative en précisant que la faible croissance des dossiers de l'aide sociale ces dernières années pourrait s'expliquer, en partie, par la création du régime des PC Familles et de la rente-pont. Il est estimé à environ un millier de dossiers qui ont été transférés du régime du RI vers le régime des PC Familles et de la rente-pont. Toutefois, ce chiffre doit être nuancé, car la moitié des personnes sortent du régime RI en une année. La croissance des dépenses sociales au sens strict est un mauvais indicateur, car un certain nombre de personnes n'arrivent pas à intégrer le marché du travail. Par contre, la croissance des subsides de l'assurance-maladie est un bon outil de politique économique et sociale. Il ne s'agit pas d'un aveu d'échec que la croissance de ces subsides, mais résulte plutôt d'une volonté de soulager la classe moyenne : c'est le moyen le plus simple et le plus efficace en terme de ratio coût/bénéfice.

#### ***2.2 La politique sociale vaudoise : structure et prestations***

À la demande d'un commissaire de savoir quand entrera en vigueur la répartition de 2/3 par l'État et de 1/3 par les communes concernant la croissance des coûts sociaux, le département répond que c'est déjà le cas. D'ailleurs, le budget du DSAS pour 2016 en tient compte sans que cela puisse être imputé à une explosion des coûts sociaux. Dans les faits, c'est une reprise d'une vingtaine de millions de francs des coûts de l'État aux communes. Une commissaire précise que cette baisse n'est pas généralisable pour chaque commune vaudoise. En effet, une augmentation de la facture sociale est parfois constatée dans certaines d'entre elles. Il faudrait parler de moindre croissance que de baisse.

Sur la base du tableau 1 en page 5, il est demandé si un dossier équivaut à une personne. Par exemple, si une personne sort de l'aide sociale et y revient : a-t-elle toujours le même dossier ? Le département signale que pour les subsides LAMal, ce sont des personnes, et non pas des dossiers. Par contre pour le RI, ce sont des dossiers qui sont actuellement au nombre de 25'000.

Sur la base du graphique 1 en page 6, il est demandé si les méthodes de calcul sont identiques à tous les cantons, le département répond que c'est le travail de l'OFS. Le chiffre de 7% de croissance annuelle des dépenses nettes pour les prestations sociales pour le canton de Soleure s'explique notamment par l'introduction des PC Familles en 2010. Chaque canton a ses propres explications quant à cette croissance. À cela, il faut aussi tenir compte du découpage temporel. Ce tableau concerne une période allant de 2003 à 2012. Si une autre fenêtre temporelle avait concerné les années 2007 à 2015 par exemple, le canton de Vaud aurait eu un pourcentage de croissance annuelle des dépenses sociales plus élevé.

À un commissaire demandant si le taux de chômage est corrélé à la croissance démographique (l'accueil des réfugiés notamment), il est répondu que le taux de chômage n'est pas forcément influencé par la croissance démographique. En effet, si le canton de Vaud a vu, en 10 ans, l'équivalent de la ville de Lausanne venir s'installer sur son territoire, la nature de cette population reste difficilement identifiable, même si elle est composée notamment de travailleurs de l'Union européenne (UE) ou de requérants d'asile.

Le département évoque la question de l'assurance-chômage qui devrait être convertie en une assurance-formation ; il s'agit là d'un débat se situant au niveau fédéral. En effet, une personne de 45 ans qualifiée subissant un licenciement économique retrouvera rapidement un emploi. Par contre, une personne sans certificat fédéral de capacité (CFC), du même âge, perdant son emploi aura des difficultés à en retrouver un. L'objectif d'une telle assurance serait de donner à ces personnes de véritables qualifications certifiées ; l'assurance-chômage ayant pour unique but un retour rapide à l'emploi. Par rapport aux jeunes de 18 à 25 ans touchant le RI, 70% n'ont actuellement pas de CFC ; de manière générale, il y a une surreprésentation des gens non qualifiés dans les régimes sociaux. S'agissant de cette grande réforme à mener, toute personne sortant des Hautes écoles à 25 ans devrait avoir au moins un CFC.

À ce propos, un commissaire s'étonne que la formation continue ne se conjugue pas avec les principes de l'assurance-chômage. Selon des chiffres fournis par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), seuls 74% de gens âgés de plus de 55 ans ont un emploi : c'est un problème auquel la formation continue pourrait remédier. Un autre commissaire précise qu'il est très difficile pour des personnes à partir de 50 ans d'obtenir un emploi, même avec un CFC. Pour la tranche des personnes de 50-60 ans, le département souhaiterait réfléchir à une piste leur offrant un contrat pour un emploi d'une année à 2 ans comme prestation sociale. Il ne s'agit pas de rendre cela systématique comme le canton de Genève l'a fait pour tout chômeur en fin de droits, car le SECO a mis son veto. Un commissaire déclare que l'une des résistances des employeurs à engager des personnes de 55 ans et plus sont les coûts qu'ils représentent. En outre, la question de la validation des acquis d'expérience devrait être mise sur la table selon un autre commissaire, car il y a des personnes avec des qualifications qui ne sont pas reconnues. Un autre commissaire affirme que c'est plus compliqué, car des personnes venant d'obtenir leur CFC ne sont pas employées, au motif de leur manque d'expérience.

### ***3 LES MESURES DE SIMPLIFICATION ET D'OPTIMISATION DES PROCESSUS D'OCTROI***

Les objectifs sont contradictoires entre le monde politique et les administrations. Ce propos est illustré par l'exemple de la lutte contre la fraude aux prestations sociales. Le politique peut demander un renforcement de la lutte contre la fraude qui va être appliquée à l'ensemble des bénéficiaires des prestations sociales. Néanmoins, une personne souhaitant réellement frauder pourra toujours le faire (production de faux documents notamment), mais cela découragera, par contre, la personne ayant réellement besoin de prestations sociales. Il s'agit donc d'une satisfaction que la mise en place des contrôles croisés des données AVS et des données fiscales. Un tel système est efficace, car l'État a découvert que 15% des gens au RI, depuis au moins 2 ans, ne déclaraient pas certains revenus qui restent modestes tout de même.

### ***4. CONCLUSIONS : SYNTHÈSE ET RÉPONSES AUX QUESTIONS***

Sur la base d'une assertion en page 14 : « *A cet égard, il conviendrait de calculer dans chaque contexte socio-économique cantonal, le revenu disponible libre de chaque ménage après transferts pour mesurer si oui ou non les prestations proposées garantissent une protection sociale suffisante et*

*mesurer ainsi l'efficacité des politiques publiques y relatives* », le département répond, à une demande pour savoir si ce calcul sera effectué dans le prochain rapport social, que ce celui-ci a été réalisé dans deux études, de 2005 et 2007, par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Il n'a pas les moyens de réaliser ce calcul, au contraire d'un organisme de recherche.

## **6. VOTE DE LA COMMISSION**

*La commission recommande au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'État par 4 voix pour et 3 abstentions.*

Lausanne, le 11 mai 2016

Le président-rapporteur :  
(Signé) Jean-Luc Chollet

### **Annexe :**

- Annexe n° 1 : OFS – Évolution du nombre de dossiers d'aide sociale par canton entre 2013 et 2014, en %

**Annexe n° 1**

