

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Catherine Labouchère : "Travail précédant l'aide sociale : une mesure adéquate pour notre canton"

Rappel du postulat

Le 3 novembre 2009, Madame la députée Catherine Labouchère demande une étude sur la faisabilité d'instituer dans le canton de Vaud un concept s'inspirant de ce qui se fait dans plusieurs villes alémaniques, à savoir un programme de travail d'un mois pour les personnes qui demandent l'aide sociale.

"Pas de Röstigraben pour les bonnes idées ! Plusieurs villes alémaniques ont institué un programme de travail d'un mois pour les personnes qui veulent s'enregistrer à l'aide sociale. Cette période probatoire ne s'adresse qu'aux personnes qui ne présentent aucun critère d'exclusion. Il sert de contrepartie et de condition préalable à l'obtention de l'aide sociale. Ce concept qui fait ses preuves en Suisse alémanique, a certainement sa justification également dans le canton de Vaud. Il répondrait à des objectifs d'efficacité, notamment pour éviter de tomber dans une précarité à long terme et serait ciblé sur un groupe de personnes aptes au travail. Le but étant à la fois d'aider ces personnes à s'insérer dans une démarche de travail en évitant d'émarger par la suite à l'aide sociale et également de servir de moyen de lutte contre les fraudes et abus.

L'étude devrait notamment déterminer :

- Les objectifs visés*
- Les personnes concernées par ces mesures (groupe cible) notamment par leur aptitude au travail et les connaissances minimales de la langue*
- Les conditions de ces mesures*
 - description de l'engagement (nature du contrat)*
 - contenu du contrat (durée et conditions)"*

Réunie le 15 février 2010, la commission parlementaire n°09-315 a proposé à une large majorité une prise en compte du postulat. En date du 14 avril 2010, le Conseil d'Etat a chargé le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) en collaboration avec le Département de l'économie et du sport (DECS) de préparer une réponse au postulat.

Finalement, le Grand Conseil a renvoyé cet objet au Conseil d'Etat le 16 novembre 2010.

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

Le présent rapport vise tout d'abord à répondre aux principales questions posées par le postulat. Il s'agit ainsi de déterminer les objectifs visés par un tel programme, les personnes concernées et les conditions de ces mesures (nature et conditions du contrat d'engagement).

Lors de la séance de la commission parlementaire, d'autres questions sont apparues concernant notamment les activités à développer dans le cadre de ces emplois, la durée optimale de la mesure, les liens et les collaborations avec des mesures existantes et, entre le Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) et le Service de l'emploi (SDE). Enfin, la commission a également souhaité une

comparaison avec les mesures des autres cantons.

Aussi, dans une première partie, ce rapport présente les principales mesures existantes dans le dispositif cantonal pour favoriser la réinsertion socio-professionnelle des bénéficiaires du revenu d'insertion (RI) et lutter contre les abus et les fraudes. Dans une deuxième partie, le rapport présente différents dispositifs cantonaux, basés sur un programme de travail pour les demandeurs de l'aide sociale, et plus particulièrement celui de la ville de Winterthur. Une délégation du SDE et du SPAS s'est en effet rendue à Winterthur au mois de février 2012 et une rencontre a eu lieu avec le responsable du projet. Dans une troisième partie, les résultats de l'analyse de ces programmes seront présentés en vue du développement d'un dispositif vaudois. Enfin, le Conseil d'Etat décrit le dispositif imaginé pour le canton de Vaud correspondant aux objectifs principaux du postulat.

1 MESURES FAVORISANT LA RÉINSERTION PROFESSIONNELLE DES BÉNÉFICIAIRES DU RI ET LA LUTTE CONTRE LES ABUS

Le dispositif souhaité dans le cadre du postulat vise deux objectifs principaux : la réinsertion professionnelle des bénéficiaires du RI et la lutte contre les fraudes et abus. Dès lors, avant de présenter les dispositifs spécifiques développés par d'autres cantons, il est nécessaire de rappeler les nombreuses mesures déjà existantes en la matière dans le dispositif vaudois.

Le RI vaudois comprend une aide financière pour ses bénéficiaires mais également des *mesures d'insertion professionnelle* (destinées aux bénéficiaires du RI inscrits auprès des ORP) et *sociale* (pour les bénéficiaires suivis par les autorités d'application (AA) de la LASV), visant à faciliter leur réintégration sur le marché du travail et à leur permettre de recouvrer leur indépendance financière.

Les *mesures d'insertion professionnelle* (MIP) ont pour but de favoriser le retour en emploi des bénéficiaires aptes au placement. En 2011, 4'100 bénéficiaires du RI se sont inscrits à l'ORP et 3'300 l'ont quitté. En moyenne, 3'200 bénéficiaires du RI étaient inscrits par mois dans un ORP. Les mesures proposées aux bénéficiaires sont des prestations de formation, des emplois d'insertion, des stages professionnels ou des allocations cantonales d'initiation au travail. Au total, ces différentes mesures ont permis d'accueillir 3'568 participants en 2011 (Formation : 2159, Emploi d'insertion : 1202, Allocations d'initiation au travail : 195 et Stages : 12). Plus particulièrement, des mesures spécifiquement adaptées aux besoins des bénéficiaires du RI ont été mises en œuvre, notamment :

- une entreprise sociale qui offre une trentaine de postes de travail aux personnes durablement éloignées du marché du travail ;
- un projet pilote, en collaboration avec l'AVDEMS, combinant formation et emploi dans un EMS en vue d'une insertion durable dans un secteur professionnel en essor a concerné 98 personnes en 2011 ;
- des mesures de coaching intensif à la recherche d'emploi, en collaboration avec des partenaires spécialisés et actifs dans le domaine du reclassement professionnel, ont intégré 1335 personnes en 2011.

Globalement, un budget de 24 millions de francs a été consacré à l'ensemble de ces mesures en 2011. Enfin, 41% des bénéficiaires du RI ayant quitté l'ORP ont retrouvé un emploi (ce chiffre comprend les CDI et CDD de plus de 3 mois, indépendamment du taux d'activité et du droit au RI).

Les *mesures d'insertion sociale* (MIS) peuvent être regroupées en quatre catégories : les mesures "bas seuil" (reprise de confiance, rythme et lien social), les mesures socio-professionnelles (recouvrement de l'aptitude au placement, élaboration d'un projet professionnel et transfert à l'ORP) les mesures qui visent l'acquisition des compétences de base (français, math, etc.) et les mesures destinées aux jeunes adultes (élaboration d'un projet professionnel, rattrapage scolaire, accompagnement psychosocial et accès à l'apprentissage via le programme FORJAD). Hormis ces mesures dites "standards" (proposées par le SPAS et conventionnées avec des organismes prestataires), les AA disposent également d'un budget pour octroyer des mesures spécifiques et individualisées à leurs bénéficiaires. En 2011, un budget de 23 millions de francs a été consacré à l'ensemble de ces mesures (ce budget comprend également les budgets utilisés pour des projets spécifiques comme l'insertion des familles monoparentales par exemple). Sur une moyenne mensuelle de 15'900 adultes bénéficiaires du RI en 2011, environ 6'000 bénéficiaires étaient potentiellement activables par une mesure d'insertion sociale (ne sont pas considérés comme activables, les bénéficiaires de moins de 18 ans, les

bénéficiaires qui ont une activité lucrative, les familles mono-parentales sans solution de garde ou encore les bénéficiaires d'autres prestations sociales. De plus, environ 45% des personnes activables disposent d'un certificat médical de longue durée ou répétitif (données du CSR de Lausanne). Finalement, 4'588 MIS standards ont été octroyées en 2011 pour un total de 1'526 participants (le nombre total de mesures dépasse le nombre de participants car les participants cumulent parfois une même mesure). Concernant les participants aux mesures socio-professionnelles et aux mesures destinées aux jeunes adultes (N=859) (les résultats concernant les mesures "bas seuil" ne peuvent être établis selon les mêmes critères que les autres mesures car il s'agit de mesures préalables ne visant pas l'entrée en formation ou encore le retour à l'emploi), 24% sont actuellement en emploi, 20% sont en formation, 17% poursuivent leur processus d'insertion. Les 39% restants se répartissent entre les bénéficiaires orientés vers l'AI, les autres issues (maternité, armée, etc.) et les situations non renseignées.

En outre, depuis 2007, un dispositif cantonal d'enquête pour lutter contre les fraudes a été mis en place. Il vise deux objectifs : *la répression des abus*, en identifiant les fraudes éventuelles (en cas de soupçons ou manque de renseignements) et en entreprenant les actions administratives et pénales nécessaires (restitution des indus, arrêt de l'aide, sanction, dénonciation pénale) ; *la prévention des abus*, en diffusant les résultats des enquêtes et les conséquences pour les fraudeurs. Actuellement, douze enquêteurs répartis par régions d'action sociale sont chargés de réaliser les enquêtes. De nombreuses enquêtes sont menées chaque année (2009 : 470, 2010 : 254, 2011 : 327) et dans environ deux tiers d'entre elles, des fraudes sont découvertes. Ce résultat ne doit pas être extrapolé à la situation générale de l'aide sociale car les enquêtes sont ciblées sur un échantillon de dossiers sur lesquels existent des soupçons de fraude. Parmi les types de fraude, la dissimulation de ressources est de loin l'abus le plus fréquent puisqu'il représente 48% des fraudes découvertes. Enfin, par ce dispositif, 1,6 million de francs touchés indûment par des bénéficiaires du RI ont pu être récupérés en 2011 (2007 : 0,9 million ; 2008 : 1,1 million ; 2009 : 1,6 million ; 2010 : 1,5 million).

2 PRÉSENTATION DES MODÈLES CANTONAUX EXISTANTS

Les premiers programmes visant à ce que tout demandeur de l'aide sociale soit occupé durant une durée déterminée (souvent un mois) préalablement à l'octroi de l'aide ont été développés dans des villes suisses alémaniques avec les projets de Winterthur (2001), Bâle (2006), Lucerne (2007) et Zurich (2009). Les cantons romands, avec notamment Genève et Valais, ont également adopté le lancement de programmes du même type. Ces expériences témoignent d'une tendance à réorienter l'aide sociale vers l'emploi.

Ces projets présentent une certaine diversité dans leurs objectifs, leurs publics cibles et leur organisation.

2.1 Les objectifs

On retrouve deux dimensions dans l'ensemble de ces programmes : la lutte contre les abus ainsi que l'orientation et l'activation en vue d'une insertion socio-professionnelle. Selon les projets, on peut observer plus fortement l'une ou l'autre dimension. Les programmes bâlois, bernois et lucernois se concentrent sur un public de personnes jugées peu coopératives. Ils ont pour objectif de tester la motivation des bénéficiaires à se réinsérer et intègrent une forte notion de contre-prestation. Le projet "Passage" de Winterthur vise deux objectifs principaux : instaurer une contre-prestation préalable à la délivrance de l'aide sociale et réaliser un bilan des compétences sociales et professionnelles des participants. Les projets genevois et valaisan proposent une évaluation à tous nouveaux demandeurs de l'aide sociale. Ils permettent, grâce à une mise en situation, d'évaluer l'aptitude au placement et définir plus adéquatement des objectifs par rapport à une réinsertion professionnelle ou sociale.

2.2 Le public cible

Les conditions d'entrée peuvent varier selon les programmes. Ainsi, certains (Valais, Zurich) s'adressent à l'ensemble des demandeurs de l'aide sociale en fixant néanmoins quelques exceptions : working poor, personnes au bénéfice d'un certificat médical, personnes avec enfants à charge. Le projet de Winterthur ne s'adresse pas à tous les demandeurs de l'aide sociale. Dans un premier temps, tout requérant de l'aide sociale est reçu par une équipe de professionnels du service social qui effectue un premier bilan. A l'issue de ce bilan, le service détermine si les requérants relèvent d'un suivi à "court terme" - auquel cas ils ne sont pas concernés par Passage - ou "à long terme". Dans ce deuxième cas de figure, les requérants sont affectés au projet pour autant qu'ils ne remplissent pas les critères d'exclusion du programme (maladie, personnes à charge sans solution de garde, activité professionnelle indépendante, en formation, problèmes de dépendances, rente AVS) et correspondent aux conditions d'admission (capacité de travail, bonne connaissance de la langue). Ainsi chaque année, environ 80% des requérants sont directement soutenus par l'aide sociale et seulement 20% sont affectés au dispositif Passage. Certains dispositifs intègrent, en plus des primo-demandeurs de l'aide sociale, des bénéficiaires pour lesquels il est souhaitable de tester la motivation et définir des objectifs d'insertion c'est le cas à Zurich ou Genève.

2.3 L'organisation

Les activités proposées

Dans les cantons suisses alémaniques, la responsabilité des programmes a été confiée aux administrations communales. En principe, les activités proposées sont prédéfinies et ne correspondent pas forcément aux compétences ou aux objectifs de la personne.

On trouve soit des activités utiles à la communauté, soit des activités en atelier (Zurich, Genève). Des séances d'information en groupe ou de coaching s'ajoutent à ces activités. Dans le projet de Winterthur, les participants travaillent en groupe, en ville ou en forêt, et participent au ramassage des déchets et à divers travaux de nettoyage. Les activités proposées ne sont pas qualifiantes et la durée de travail est limitée à 6,5 heures/jour. Les participants peuvent travailler à temps partiel (50-80%). Un soutien et un coaching personnalisé sont également délivrés. Au terme du projet, l'évaluation des forces, des faiblesses et des chances de réinsertion des participants fait l'objet d'un rapport écrit. Dans le projet valaisan, les activités sont adaptées à chaque bénéficiaire en fonction de leur projet et de leurs objectifs. En principe, des prestataires externes sont mandatés pour l'organisation de ces activités. A l'exception du Valais, pour lequel la durée peut être de trois mois, tous les autres cantons ont arrêté un délai d'un mois pour la réalisation du programme.

Les salaires et contre-partie

Dans les projets suisses alémaniques, chaque participant est salarié. A Winterthur et à Zurich, il est au bénéfice d'un CDD. Dans le projet de Winterthur, les participants sont engagés par la ville et reçoivent un CDD limité à un mois. Les salaires des participants ne sont donc pas financés par le budget de l'aide sociale. Le salaire est calculé en fonction du minimum vital individuel, avec 10% pour les assurances sociales, et un bonus maximal de CHF 400.-. Le salaire total ne peut dépasser CHF 4'500.-. Le salaire est calculé en fonction du type de ménage et non du type ou du temps de travail effectué (les personnes pour lesquelles l'évaluation du minimum vital en fonction des caractéristiques du ménage dépasse les CHF 4'500.- ne participent pas au programme). Le salaire est payé à la fin du programme et un paiement de transition est accordé jusqu'au paiement du salaire. En cas de refus, d'interruption ou d'exclusion du programme, le salaire n'est pas versé (ou seulement pour les jours de participation) et un refus de l'aide sociale est prononcé. Le refus d'octroyer l'aide sociale est possible dans la mesure où une personne refuse un travail proposé et rémunéré. En Suisse alémanique, de manière générale, le refus de participer au programme, l'interruption ou l'exclusion de celui-ci entraînent en effet un refus de l'octroi de l'aide sociale et un non-paiement du salaire. Il n'existe pas d'informations documentées sur ce qu'il advient de ces personnes.

Dans les cas genevois et valaisan, les participants touchent l'aide sociale.

2.4 Les résultats

Ces programmes étant encore relativement jeunes, nous ne disposons actuellement pas d'un retour suffisant concernant les résultats. Néanmoins, d'après les quelques éléments en notre possession il apparaît que, pour le projet de Zurich par exemple, 20% à 30% des demandeurs de l'aide sociale sont concernés. Par ailleurs, on constate un taux relativement important de personnes (40%) qui refuseraient l'entrée dans les programmes ou auraient trouvé d'autres solutions. Selon les responsables du projet de Winterthur, les résultats du projet sont stables et peu sensibles à la conjoncture depuis 2001. Les résultats présentés par les responsables se basent en effet sur l'année 2007, l'année de référence de l'évaluation scientifique du projet réalisée par les instituts econcept et Idheap (2008). Aucune autre évaluation scientifique n'ayant été réalisée depuis 2008, les responsables ont certifié aux délégués du SDE et du SPAS que ces résultats se confirment pour les années suivantes. Ainsi en 2007, sur 310 personnes affectées au programme, 52% (N=162) bénéficient de l'aide sociale à l'issue du projet et 48% (N=148) trouvent une solution en dehors de l'aide sociale. Parmi ces dernières (N=148), 27 % (N=40) trouvent un emploi et 6% (N=9) ne relèvent plus d'un suivi de l'aide sociale (droit à l'AVS, maladie/accident, etc.). Ainsi dans 67% des cas (N=99), la solution trouvée par les personnes demeure inconnue des responsables. Les études ne parviennent pas non plus à expliquer les raisons du refus de l'activité proposée, les solutions trouvées par ces personnes ou encore la proportion d'entre elles redemandant l'aide sociale ultérieurement. Refusent-elles d'intégrer les programmes car les activités proposées sont trop dévalorisantes ? Quels moyens de subsistance trouvent-elles ? Reçoivent-elles néanmoins l'aide sociale ?

2.5 Les coûts des dispositifs

Seuls les coûts du projet de Winterthur sont connus de manière détaillée. Le total des coûts effectifs du projet en 2005 (année de référence pour l'évaluation des coûts du dispositif, évaluation econcept et Idheap (2008) s'élève à CHF 1'545'500.- comprenant les coûts du personnel (CHF 638'500.-), de l'infrastructure (CHF 21'600.-), des frais de matériel (CHF 39'300.-) et des salaires des participants (CHF 846'100.-). Par contre, les économies réellement réalisées grâce au projet Passage ne sont pas calculées. En effet, depuis 2001 aucune étude de cohorte sur les participants au projet de Winterthur n'a été conduite. Une estimation des non-dépenses d'aide sociale à court terme pourrait être imaginée mais ne serait pas pertinente. D'après les responsables du projet, ces non-dépenses représentent souvent des coûts différés ou exportés car certaines personnes reviennent dans le dispositif ultérieurement et d'autres changent simplement de commune de domicile.

Dans le canton de Zurich, le coût du stage d'évaluation à l'emploi revient à environ CHF 1'710.- par stage.

3 ANALYSE DES MODÈLES CANTONAUX EN VUE DU DÉVELOPPEMENT D'UN PROJET VAUDOIS

Les différents modèles cantonaux peuvent présenter un intérêt pour le canton de Vaud pour autant que l'on évite de proposer des activités dévalorisantes pour les personnes, qui motiveraient alors des refus et pourraient les entraîner dans des situations difficiles.

Néanmoins, les résultats recensés semblent faire apparaître un effet désincitatif participant à la lutte contre les abus. D'autre part, l'opportunité développée par plusieurs de ces programmes d'offrir une évaluation en emploi des bénéficiaires et, dès lors, d'avoir des informations documentées sur leur capacité de travail nous semble très intéressante. Cela permet ainsi d'offrir la meilleure prise en charge pour les bénéficiaires. Ces dispositifs mettent également en place des procédures pour tout demandeur et permettent d'intervenir le plus tôt et le plus rapidement possible auprès des bénéficiaires. Par ailleurs, certains cantons (Genève, Zurich) utilisent ces dispositifs d'évaluation non seulement pour les nouveaux demandeurs, mais également pour les bénéficiaires lorsqu'il est utile de tester leur motivation ou de définir des objectifs d'insertion. Néanmoins, plusieurs aspects de ces programmes, notamment pour les dispositifs alémaniques, ne sont pas en adéquation avec l'organisation vaudoise de l'aide sociale.

3.1 Différence organisationnelle de l'aide sociale (canton-commune)

En premier lieu, la taille et l'organisation des projets diffèrent. Le projet de Winterthur, par exemple, comme l'ensemble des projets alémaniques est développé et géré au niveau des communes. Or, en Suisse romande, ce sont les cantons qui organisent l'action sociale. Comme on a pu le voir, Genève et le Valais ont choisi de mandater des prestataires externes pour l'organisation des activités et le suivi des participants. La mise sur pied d'une structure similaire à celle de Winterthur impliquerait, en effet, l'engagement de plusieurs collaborateurs par le canton. A Winterthur, le programme fonctionne avec un chef de projet et trois collaborateurs. Il faudrait envisager un dispositif plus conséquent dans le canton de Vaud sachant qu'à Winterthur le programme accueille entre 25 et 35 personnes par mois et qu'elles seraient vraisemblablement 4 à 5 fois plus nombreuses dans notre canton.

On trouve également une différence dans l'organisation de la collaboration avec les ORP. Les cantons alémaniques ont une organisation avec une gestion cantonale des services de l'emploi et communale des services d'aide sociale. Dans le canton de Vaud, le dispositif d'insertion des bénéficiaires de l'aide sociale repose sur une structure à deux piliers (SDE et SPAS), tous deux pilotés au niveau cantonal. Ainsi, près de 20% des bénéficiaires du RI sont suivis par les ORP en vue d'une insertion professionnelle. Ces différences organisationnelles doivent être intégrées dans le dispositif vaudois qui devra ainsi permettre de faciliter l'orientation des bénéficiaires vers la prise en charge la plus adaptée.

3.2 Salaires et places de travail

Il faut s'interroger sur la possibilité de créer une centaine de places de travail à durée limitée sur le territoire cantonal qui ne fassent pas concurrence au marché libre. Mais surtout, le financement des salaires apparaît problématique dans le cadre d'une mesure organisée par l'Etat. Vraisemblablement, leur financement serait supérieur aux normes RI et des budgets supplémentaires devraient être prévus. D'autre part, le financement des salaires aux participants au programme pose plusieurs questions par rapport aux cotisations pour les assurances sociales et notamment en ce qui concerne l'assurance-chômage. En effet, avec la révision de la LACI, les salaires "subventionnés" ne permettent plus de reconstituer un droit à l'assurance-chômage. Par conséquent, le Conseil d'Etat privilégie un dispositif proche des modèles proposés par les cantons de Genève et du Valais. Les personnes participant au programme ne reçoivent pas de salaire mais l'aide sociale. De plus, ces programmes sont principalement axés autour de l'évaluation à l'emploi et l'orientation vers la prise en charge la plus adéquate. A Genève, l'orientation vers ces dispositifs concerne à la fois les nouveaux demandeurs mais également des bénéficiaires de l'aide sociale pour lesquels un tel bilan permet de tester la motivation et les objectifs d'insertion.

Le Conseil d'Etat rappelle par ailleurs que tout employeur engageant une personne au RI peut bénéficier d'une allocation cantonale d'initiation au travail (ACIT), versée pendant la période de mise au courant professionnelle, pour une durée de 6 mois au maximum. Les allocations couvrent le 80% du salaire contractuel, le Conseil d'Etat invite les communes à faire usage de cette opportunité. Les communes ont aussi la possibilité de proposer aux bénéficiaires du RI de prendre part à des programmes d'insertion, d'une durée de 6 à 12 mois, pour permettre à un bénéficiaire du RI de venir accomplir une tâche à caractère extraordinaire au sein d'une administration communale. Différentes institutions, le Centre de gestion des programmes d'insertion (CGPI), l'OSEO ou la Ville de Lausanne (l'ETSL) sont à disposition des communes pour les guider et leur apporter une aide administrative dans le cadre d'une telle opération.

4 PROPOSITION DU CONSEIL D'ETAT : PROGRAMME VAUDOIS D'ORIENTATION ET D'ACTIVATION POUR LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE

L'amélioration de l'orientation des bénéficiaires, la rapidité de prise en charge et la lutte contre les abus constituent les aspects centraux du dispositif que le Conseil d'Etat propose en réponse au postulat de Mme Catherine Labouchère.

4.1 Objectifs du programme

Le dispositif vaudois doit constituer une porte d'entrée afin d'orienter rapidement les demandeurs de l'aide sociale vers la prise en charge la plus adéquate. Plus particulièrement, la mesure octroyée doit permettre d'évaluer et d'observer les ressources des personnes dans la réalisation d'une activité professionnelle et de les mettre en perspective avec la réalité du marché du travail. Ce bilan doit notamment permettre à l'assistant social ou au conseiller en personnel de définir la suite du parcours d'insertion. Par ailleurs, cette nouvelle mesure enrichit les mesures à disposition des AA et des ORP. Elle permet de pouvoir mieux établir l'aptitude au placement avant la transmission du suivi à l'ORP. Elle devrait ainsi apporter une amélioration de l'orientation des bénéficiaires et des modalités de collaboration entre les AA et les ORP. Enfin, en activant les bénéficiaires du RI, des situations d'abus (notamment en cas de travail au noir) devraient pouvoir être combattues.

4.2 Public cible

Le programme vaudois concerne les nouveaux demandeurs de l'aide sociale et est proposé aux personnes immédiatement disponibles pour l'intégrer.

Par ailleurs, le dispositif peut être mis à disposition des professionnels (assistants sociaux et conseillers en personnel) à tout moment afin de pouvoir vérifier la motivation et définir des objectifs d'insertion avec un bénéficiaire du RI. Les personnes ayant bénéficié d'une mesure ou d'un stage permettant de développer leur employabilité dans les six derniers mois seraient néanmoins exclues de cette possibilité.

4.3 Organisation

La mesure d'évaluation et d'orientation proposée devrait être limitée à quatre semaines comme la plupart des dispositifs présentés précédemment l'ont préconisé. Ce délai semble en effet suffisant pour l'évaluation des ressources des personnes et l'élaboration d'un bilan complet et solide.

Les évaluations seront déléguées à des prestataires externes, compétents et expérimentés dans ce type d'évaluation. Les activités proposées ne correspondront pas forcément aux compétences des participants mais devront se rapprocher au plus près des conditions de travail réelles (horaires, activité productive, augmentation progressive de la complexité des tâches effectuées, etc.). A l'issue de la mesure, le prestataire fournira un bilan des compétences (personnelles, sociales, professionnelles) de la personne. Relevons que l'employabilité étant évolutive, les bénéficiaires pourront se voir proposer ou solliciter une nouvelle participation à la mesure durant leur parcours à l'aide sociale (l'employabilité est la capacité d'insertion professionnelle d'un individu, déterminée par l'interaction entre ses caractéristiques et compétences personnelles et le marché du travail. La notion d'employabilité est à distinguer de la notion juridique d'aptitude au placement, art.15 LACI). Afin d'assurer une qualité uniforme des bilans effectués, les cahiers des charges des prestataires devront être clairement définis.

Suite à la mesure, les AA devront transformer les évaluations en plans d'action personnalisés (PAP). D'une part, le bilan permettra aux AA d'orienter au mieux les bénéficiaires vers le type de suivi adéquat : suivi professionnel (par l'ORP) ou social (par les AA). Relevons qu'un troisième type de suivi, socio-professionnel, sera testé dans une phase pilote dès 2013. Ce canal d'insertion socio-professionnelle devra permettre de mieux intégrer les bénéficiaires qui ne remplissent pas les conditions d'aptitude au placement prévues par la LACI et pour lesquels un dispositif spécifique d'insertion, visant le développement et le renforcement de leur employabilité, est indispensable. D'autre part, au-delà de la fonction d'orientation, les évaluations devront permettre aux AA de définir les objectifs d'insertion du bénéficiaire, les conditions et les moyens nécessaires pour les réaliser.

La réalisation d'un bilan dans les premières semaines suivant la demande d'aide sociale augmentera considérablement la rapidité de l'orientation et de la prise en charge des bénéficiaires. En effet, la réalisation d'un bilan social peut nécessiter actuellement plusieurs rendez-vous entre le bénéficiaire et l'assistant social, espacés sur plusieurs mois. L'évaluation des ressources des personnes par une mise en situation de travail durant quatre semaines augmentera également la qualité et l'objectivité des bilans des bénéficiaires.

4.4 Contre-prestation

En cas de refus de l'activité ou d'interruption sans justification valable, la situation est réexaminée. Selon les circonstances, le réexamen peut donner lieu à une sanction, sans avertissement préalable, ou à une suppression de l'aide. Cette disposition est conforme à la Directive sur les sanctions en vigueur dans le cadre du RI.

4.5 Projet pilote

Le Conseil d'Etat propose de développer un projet pilote dont la mise en œuvre serait assurée conjointement par le SDE et le SPAS. Les évaluations seront effectuées par un organisme prestataire neutre (ne collaborant ni avec le SDE ni avec le SPAS dans le cadre d'autres projets - MIS, MIP, etc.).

Plus particulièrement, ce projet pilote devra permettre de préciser les éléments suivants :

- définition de l'organisme prestataire et de son mandat
- modalité de collaboration entre le SDE, le SPAS et l'organisme prestataire
- articulation de la mesure d'évaluation avec le dispositif existant

Pour la mise en œuvre du projet pilote, une ou deux régions d'action sociale devront être définies. Il serait toutefois pertinent de retenir les mêmes régions d'action sociale que dans le cadre du projet pilote sur le canal d'insertion socio-professionnelle évoqué précédemment. La durée du projet est limitée à 2 ans et demi et le calendrier de mise en œuvre devrait être également coordonné avec celui du canal d'insertion socio-professionnelle. Au terme du projet pilote et avant une généralisation à l'ensemble du canton, une évaluation sera réalisée par l'UCA.

Le budget du projet pilote devra encore être évalué précisément en fonction de la région et du prestataire choisi mais peut être globalement estimé à 1 million de francs. Dans le cadre pilote, ce projet pourra être financé par le Fonds de lutte contre le chômage ou par le budget ordinaire du SDE des mesures d'insertion professionnelle RI.

Les bases légales sont actuellement suffisantes pour le développement d'un tel projet. En fonction des résultats de l'évaluation et d'une éventuelle généralisation du projet à l'ensemble du canton, des précisions concernant ce programme d'évaluation seront ajoutées aux bases légales existantes.

La généralisation de ce projet pourra aussi être influencée par les résultats d'une étude que le Conseil d'Etat vient de confier au Prof. Daniel Oesch de l'Université de Lausanne. Cette étude est réalisée en concrétisation de l'une des actions prévues au point 2.2 du Programme de législature, soit "analyser l'évolution du PIB en regard de l'évolution démographique ; élaborer des stratégies conduisant à ce qu'il s'établisse une relation directe entre le dynamisme économique et la réduction du nombre de chômeurs". L'analyse du Prof. Oesch devrait permettre de mieux comprendre les raisons pour lesquelles le canton de Vaud qui connaît une forte croissance de l'emploi et de son PIB souffre d'un taux de chômage systématiquement supérieur à celui de la Suisse. Cette étude pourrait potentiellement aider les autorités compétentes à optimiser leur politique de réinsertion et de reconversion professionnelles.

En résumé :

En réponse au postulat de Mme Catherine Labouchère, le Conseil d'Etat souhaite qu'un dispositif d'orientation et d'activation, permettant une évaluation rapide des capacités de travail des bénéficiaires du RI, puisse se mettre en place dans le Canton de Vaud à l'instar des projets qui se développent dans d'autres cantons romands et alémaniques, Valais et Genève notamment.

Cette mesure vise une amélioration de l'évaluation de la situation du bénéficiaire et la formulation d'une stratégie d'insertion adéquate au plus vite après la demande d'aide sociale. Il clarifie l'orientation des bénéficiaires vers le dispositif d'insertion le plus adapté (ORP ou AA). Le rythme de prise en charge des bénéficiaires devrait être également accéléré permettant d'envisager, lorsque cela est possible, un retour à l'emploi le plus rapide possible.

D'autre part, la possibilité d'activer le dispositif à tout moment offre un outil d'aide à l'orientation très important pour les professionnels. Par ailleurs, le fait de disposer du même instrument d'évaluation au sein des ORP et des AA devrait permettre d'affiner la collaboration entre les deux entités.

Enfin, la poursuite d'une activité régulière a un effet dissuasif pour les personnes poursuivant une activité non déclarée. Le dispositif participe, dès lors, à la lutte contre les abus.

Afin de mener à bien ces différents objectifs, le Conseil d'Etat propose de lancer un projet pilote dans

une ou deux régions d'action sociale permettant ainsi de préciser concrètement les modalités et les conditions de mise en œuvre d'un tel projet. La phase pilote fera l'objet d'une évaluation.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 27 mars 2013.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean