

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

Motion Nathalie Jaccard et consorts - Lutter contre la pauvreté : une bataille avec une stratégie, s'il vous plaît

1. PREAMBULE

La Commission thématique de la politique familiale s'est réunie le lundi 9 novembre 2020 à la Salle du Bicentenaire, Place du Château 6, à Lausanne. Sous la présidence de Monsieur le Député Felix Stürner, elle était composée de Mesdames les Députées Claire Attinger Doepper, Céline Baux, Anne-Sophie Betschart (remplaçant Sébastien Cala), Sabine Glauser Krug, Nathalie Jaccard, Catherine Labouchère, Delphine Probst et Anne-Lise Rime ; ainsi que de Messieurs les Députés Nicolas Bolay, Jean-François Cachin (remplaçant Sergei Aschwanden), Jean-Rémy Chevalley, Pierre-François Mottier, Werner Riesen et Pierre Volet. Madame Céline Misiego et Monsieur Jean-Claude Glardon étaient excusé·e·s.

Ont également participé à cette séance Madame la Conseillère d'Etat Rebecca Ruiz, Cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) ; ainsi que Monsieur Fabrice Ghelfi, Directeur de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Monsieur Florian Ducommun, Secrétaire de la commission, a rédigé les notes de séance et en est sincèrement remercié.

2. POSITION DE LA MOTIONNAIRE

En guise d'introduction, la motionnaire déclare ses intérêts en qualité d'administratrice pendant plus de quinze ans de l'association des *Familles du Quart Monde*, ainsi que de l'association *Lire et Ecrire*, ou encore ses divers engagements bénévoles auprès d'associations suivant des personnes en situation de précarité.

Elle se dit très heureuse que cette motion soit débattue au sein de cette commission, car elle concerne l'ensemble des citoyen·ne·s de ce canton. Plus spécifiquement pour les enfants, il est extrêmement important de casser la chaîne générationnelle de la pauvreté. La présente motion a été rédigée après consultation du *Centre social protestant* (CSP) et de *Caritas*, qui ont par ailleurs demandé très récemment la création d'un « Observatoire cantonal de la précarité », ceci afin de prévenir que des milliers de personnes ne passent à travers les mailles du filet.

Selon leurs chiffres, dix pourcents de la population vaudoise était considérée comme pauvre avant la crise sanitaire, les conséquences économiques qui vont en découler ne feront qu'augmenter ces chiffres. A cet égard, la première vague de la pandémie a amené *Caritas* à aider de nombreuses personnes qui n'avaient jamais sollicité de soutien ; non seulement des personnes sans-papiers, mais également des étudiant·e·s dont les jobs ont été supprimés, des indépendant·e·s ou encore des personnes appartenant à la classe moyenne inférieure qui n'arrivaient tout d'un coup plus à payer leur loyer ou à faire face à leurs charges d'impôts ou d'assurance-maladie.

Aussi, la motionnaire tient ici à rappeler que la Constitution fédérale (Cst.) est explicite en son article 41, alinéa 1¹ :

¹ La Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que :

- a) toute personne bénéficie de la sécurité sociale;*
- b) toute personne bénéficie des soins nécessaires à sa santé;*
- c) les familles en tant que communautés d'adultes et d'enfants soient protégées et encouragées;*
- d) toute personne capable de travailler puisse assurer son entretien par un travail qu'elle exerce dans des conditions équitables;*
- e) toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables;*
- f) les enfants et les jeunes, ainsi que les personnes en âge de travailler puissent bénéficier d'une formation initiale et d'une formation continue correspondant à leurs aptitudes;*
- g) les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique.*

En outre, l'article 12 Cst. - *Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse* - édicte que :

Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.²

Le Canton de Vaud est très actif dans cette problématique et décrit, au travers de deux rapports, le contexte économique et socio-démographique, ainsi que la politique sociale cantonale où la pauvreté est évoquée. En outre, le Canton évalue les mesures de politique sociale existantes (par exemple le programme FORJAD³) et s'est également engagé à travers un programme de prévention du surendettement, des prestations complémentaires pour les familles ou encore un revenu déterminant unifié (RDU). Ces mesures constituent sans nul doute une avancée, mais ne suffisent malheureusement pas.

A relever aussi qu'environ trente pourcents de la population ne demandent pas les prestations sociales auxquelles elles auraient pourtant droit. En cause : la méconnaissance de leurs droits, la honte, des démarches administratives trop compliquées et bien d'autres raisons.

Plus on est pauvre, moins on a accès à la formation, aux services de santé, à la sécurité, à l'adoption de bonnes habitudes de vie, à des environnements physiques et sociaux sains ou encore à la culture.

La pauvreté contrevient au développement social qui préconise un développement économique inclusif, durable et intégré, ainsi que l'amélioration de la capacité des citoyen·e·s et des communautés de développer leurs potentiels et de participer à la vie citoyenne.

La lutte contre la pauvreté constitue une stratégie de transformation des structures et des systèmes sociaux rendant possible l'exercice d'un contrôle sur les destinées individuelles et collectives. Le développement social est intimement lié au développement économique et au développement culturel ; influencer sur le premier nécessite d'agir sur les deux autres.

L'avènement d'une société qui permet la pleine réalisation de ses potentiels et de ceux de ses citoyen·e·s, et qui offre des mesures d'insertion et de protection sociales, demande une correction des fondements institutionnels. Lutter contre la pauvreté ne doit pas être l'affaire que des personnes et des communautés pauvres ou des institutions qui ont cette vocation, mais elle est de la responsabilité de l'ensemble de la société.

Raison pour laquelle, une politique cantonale coordonnée devrait être mise en place avec une stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Une telle stratégie permettra - et ce en concertation tant avec les milieux politiques, professionnels, associatifs, mais aussi avec les divers·es actrices et acteurs vivant la

¹ [Article 41 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse](#), recueil systématique fédéral

² [Article 12 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse](#), recueil systématique fédéral

³ [Programme FORJAD](#), site web de l'Etat de Vaud

précarité au quotidien – d'améliorer, de renforcer et de développer un ensemble de programmes comprenant notamment comme listé dans le texte de la motion :

- ☛ l'accès facilité à la formation et à la formation continue ;
- ☛ l'encouragement précoce pour les enfants ;
- ☛ une meilleure conciliation de la vie de famille et de la vie professionnelle.

Et devra aussi :

- ☛ favoriser les échanges pour développer et tester des approches innovantes ;
- ☛ réfléchir à une formation plus efficiente des futur·e·s travailleuses sociales et travailleurs sociaux ;
- ☛ permettre de mieux comprendre certains mécanismes.

Il est également impératif de se doter d'un outil qui mesurerait systématiquement et périodiquement l'ampleur et l'évolution de ce fléau dans notre canton permettant ainsi de tirer les enseignements qui en découlent. Ce monitoring – ou « Observatoire » – cantonal tiendrait compte de l'ensemble des personnes en situation de précarité.

Enfin, la motionnaire se permet de rappeler les divers points stratégiques de ce programme qui se devrait d'être développés et affinés comme notamment :

- ☛ garantir les besoins vitaux ;
- ☛ assurer le libre accès à des formations continues ou des programmes de formation de rattrapage qui permettraient de mieux tenir compte de l'égalité des chances ;
- ☛ développer des actions pour aider les ménages à retrouver leur autonomie ;
- ☛ faciliter l'accès aux aides ;
- ☛ permettre des campagnes de sensibilisation plus ciblée.

D'avance, elle remercie la Commission et le Conseil d'Etat pour l'attention portée à cette motion.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

La Cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) remercie la motionnaire pour ses propos liminaires et note que cet objet parlementaire est très complet et contient toute une série de demandes. Il convient déjà de rappeler que la lutte contre la pauvreté est un objectif stratégique du Canton qui a débuté il y a une quinzaine d'années avec la mise en place de différentes mesures et de politiques publiques :

- ☛ le programme FORJAD (formation pour les jeunes adultes en difficulté) – lequel n'était à la base qu'un projet pilote – qui déploie des effets tout à fait probants et son extension, à savoir le programme FORMAD (formation professionnelle aux adultes) ;
- ☛ un dispositif de prestations complémentaires cantonales pour familles (PCFamilles) ;
- ☛ les prestations cantonales de la rente-pont ;
- ☛ une assurance perte de gain maladie (APGM) destinée aux demandeuses et demandeurs d'emploi au bénéfice d'indemnités de chômage qui tombent malades durant leur délai-cadre d'indemnisation ;
- ☛ l'harmonisation du régime des bourses et du revenu d'insertion (RI) pour permettre d'orienter les jeunes bénéficiaires vers une formation certifiante ;
- ☛ une politique de lutte contre le surendettement avec la mise en place d'un fonds de désendettement et des dispositifs spécialisés dans l'accompagnement des personnes ;

- ☛ l'introduction d'un subside spécifique qui permet d'alléger le poids des primes d'assurance-maladie, soit le taux d'effort de dix pourcents qui a été plébiscité par la population dans le cadre du débat sur la RIE III ;
- ☛ le revenu déterminant unifié (RDU) qui permet la coordination et l'harmonisation de certaines prestations sociales, notamment les bourses études, les subsides ou encore les avances sur pensions alimentaires ;
- ☛ la création d'unités communes entre les centres sociaux régionaux (CSR) et les offices régionaux de placement (ORP) ;
- ☛ une politique d'accueil de jour volontariste pour offrir, en particulier aux mères seules avec des enfants, une mesure d'insertion ou de formation qui leur permette de revenir de manière durable sur le marché du travail ;
- ☛ des programmes spécifiques de prévention afin de lutter contre la reproduction de la pauvreté, tels que le programme *petits:pas* – initié par le DSAS et aujourd'hui géré par l'*Association Vaudoise d'Aide et de Soins à Domicile* (AVASAD) – qui consiste en des visites à domicile de familles défavorisées pour les inciter à stimuler les enfants, à lutter contre l'isolement et à favoriser la socialisation et l'éducation précoce de ceux-ci.

Plusieurs de ces dispositifs ont été introduits en se basant sur l'article 20 de la Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) qui permet de fonder légalement des démarches préventives dans le domaine de la pauvreté et de financer des projets-pilotes. En outre, la Conseillère d'Etat relève le travail effectué sur le terrain par des associations subventionnées par le canton ou par le biais de la facture sociale et qui offrent une multitude de prestations spécifiques pour répondre aux besoins des populations précarisés ou vulnérables.

De plus, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) – née de la récente fusion entre le Service de la prévoyance et de l'aide sociale (SPAS) et le Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH) – fédère toutes les activités de politique sociale et médico-sociale dans le canton et ce, dans un objectif d'égalité de traitement pour la population. Le DSAS se coordonne étroitement avec le Département de l'économie, de l'innovation et du sport (DEIS), en particulier le Service de l'emploi (SDE), pour tout ce qui touche à l'insertion des chômeuses et chômeurs de longue durée, mais également avec Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC) en ce qui concerne la politique de formation pour les personnes défavorisées.

L'objectif est de pouvoir développer, à terme, l'appui social populationnel sur l'ensemble du territoire en permettant une meilleure coordination et intégration des différent·e·s actrices publiques et acteurs publics ainsi que des privé·e·s. Il convient également de faire mention de la santé communautaire, à savoir les centres médico-sociaux (CMS) et les associations actives dans le soutien ou soutien aux proches aidant·e·s – *Pro Infirmis*, *Pro Senectute*, *groupe d'accueil et d'action psychique* (graap), etc. S'agissant du monitoring de la pauvreté, les exigences et demandes contenues dans la motion sont pour la plupart remplies puisque le Département possède déjà certains indicateurs.

Ces différents éléments préliminaires amènent la Cheffe du DSAS à considérer que le canton de Vaud dispose d'ores et déjà d'une stratégie de lutte contre la pauvreté, laquelle est par ailleurs en constante évolution et adaptation. Elle ne voit dès lors pas très bien en quoi l'élaboration d'un décret ou d'un projet de loi viendrait appuyer tout ce qui est déjà mis en œuvre étant donné que le canton possède déjà plusieurs bases légales. Elle serait ainsi favorable à ce que cette motion soit éventuellement transformée en postulat puisque le Conseil d'Etat serait disposé à présenter, d'ici à la fin de la législature, un rapport sur le phénomène du non-recours aux principales prestations sociales.

Enfin, un nouveau rapport social pourrait être rédigé d'ici à la mi-législature 2022-2027, lequel présenterait les nouveaux indicateurs sur la pauvreté, l'identification des forces et des faiblesses du dispositif vaudois ou encore certains approfondissements spécifiques liées aux problématiques discutées.

A ces très amples informations, le Directeur de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) souhaite ajouter quelques éléments liés aux informations dont l'administration dispose ainsi qu'au monitoring et au

suivi. Chaque régime bénéficie d'outils lui permettant d'obtenir de l'information pour lui-même ; la difficulté réside parfois dans le fait de pouvoir faire en sorte de croiser les informations avec les autres régimes. Il convient donc que ces bases de données puissent se parler, mais cela reste extrêmement technique et complexe puisqu'il faut être certain que la bonne valeur soit mesurée.

Pour cela, l'administration s'appuie sur les compétences de StatVaud qui a mis en place, il y a quelques années, une base de données complète et très riche permettant de faire le lien entre les informations fiscales et les principaux régimes sociaux. Néanmoins, les éléments fiscaux sont basés sur les années 2016-2017, ce qui crée un décalage entre la réalité immédiate et celle des chiffres. C'est pourquoi il est par ailleurs nécessaire d'avoir du recul sur l'actuelle situation sanitaire, car elle va fortement impacter l'ensemble de ces régimes.

S'agissant de la question du non-recours, la situation n'est pas aussi simple qu'elle en a l'air. En effet, certaines personnes sont informées par les autorités fiscales du fait qu'elles pourraient être éligibles à un subside au vu du revenu inscrit dans leur déclaration d'impôts. Néanmoins, il s'avère que le taux de demande et de réaction est inférieur à trente pourcents ; c'est pourquoi il serait opportun d'effectuer des enquêtes auprès de ces personnes pour comprendre leurs raisons – méconnaissance, oublis, craintes, concubinage, etc.

4. DISCUSSION GENERALE

Suite à ces précisions, un premier commissaire estime que le filet social dans le canton de Vaud a les mailles assez fines et que tout est déjà prévu pour bon nombre de mesures. Par conséquent, il s'opposera au renvoi de la présente motion au Conseil d'Etat, car selon lui elle ne fait qu'enfoncer des portes ouvertes.

A cela la motionnaire tient à répondre que la motion prend en compte tout ce qui se fait dans le canton. Toutefois, il est nécessaire de renforcer, développer et affiner ces différentes mesures. De plus, l'argent seul ne suffit pas pour lutter contre la pauvreté, c'est pourquoi il est impératif que ces divers programmes soient mieux connus, y compris auprès des associations concernées.

En ce qui concerne la question des subsides, il est selon elle normal que le taux de réponse soit relativement faible puisqu'il convient de rappeler que nombre de personnes ont de la peine à comprendre les courriers qui leur sont envoyés, voire en ont même parfois peur et n'y répondent dès lors pas. Beaucoup de personnes et de familles se cachent, car pour elles la pauvreté est une honte. En outre, de nouveaux visages de la pauvreté vont apparaître suite à la crise sanitaire liée à la COVID-19, et ce n'est donc pas pour rien que le *CSP* et *Caritas* demandent la création d'un « Observatoire de la pauvreté » puisqu'un monitoring devient extrêmement important.

Quelle que soit sa nature, une deuxième commissaire annonce soutenir cet objet parlementaire puisqu'elle en appuie les propos ainsi que la teneur du texte. Désirant également connaître les raisons du faible taux de réponses relatif aux demandes de subsides, elle souhaite souligner le fait que les enfants sont les plus atteints dans des situations de précarité familiale et sociale, c'est pourquoi il est nécessaire de tout mettre en œuvre pour faire en sorte que les plus jeunes puissent démarrer leurs vies avec des perspectives.

Au tour d'un troisième intervenant de remercier la motionnaire pour avoir soulevé cette problématique et de constater que le canton de Vaud n'est pas à la traîne dans ce domaine. Il propose dès lors à la motionnaire une transformation de sa motion en postulat.

Indiquant avoir apprécié les propos tenus par la motionnaire ainsi que par la Conseillère d'Etat, une quatrième commissaire se dit également interpellée par le faible taux de réponses des personnes qui pourraient potentiellement bénéficier de subsides. En outre, et tout comme son préopinante, elle indique soutenir une transformation de la présente motion en postulat.

En l'état actuel, la Cheffe du DSAS n'est malheureusement pas en mesure de donner davantage d'explications quant au taux de réponse extrêmement bas des demandes de subsides. Toutefois, elle émet l'hypothèse que la perception des différents régimes sociaux par ces personnes, mais aussi par une certaine frange de la population, est quelque peu stigmatisante, car elle est liée à des concepts de pitié, de doutes ou encore de suspicions.

Au vu de ces constats, une cinquième commissaire estime qu'il serait opportun de mettre en place un accompagnement social pour toute une catégorie de personnes qui ne souhaitent pas faire appel à des associations ou aux entités étatiques, alors qu'elles se trouvent dans des situations de grande précarité. A cet égard, nombre d'entre elles n'osent même plus ouvrir leurs boîtes aux lettres depuis des mois, car il s'agit d'une source d'angoisse. De plus, elle souhaite relever le fait que l'accueil ne se passe pas toujours bien avec les services sociaux, c'est pourquoi l'aspect formation des collaboratrices et collaborateurs devrait être renforcé.

A la motionnaire d'ajouter que ces personnes sont en situation d'exclusion sociale et ont l'impression de n'avoir aucune importance, tout en ayant peur du jugement et du regard qui peuvent être portés sur elles. Tout comme sa préopinante, elle considère que la formation des travailleuses sociales et des travailleurs sociaux doit être renforcée. En outre, favoriser les échanges permettrait de développer et de tester des approches innovantes entre les services publics, les milieux associatifs et les personnes concernées. Enfin, elle observe qu'il n'est pas rare que des personnes en situation de grande précarité soient considérées comme ne pouvant pas être intégrées dans le milieu professionnel et sont redirigées vers l'assurance invalidité (AI).

En qualité d'ergothérapeute indépendante, une sixième intervenante relève le fait que certaines personnes défavorisées perdent leurs repères en raison de maladies mentales et/ou d'atteintes psychiques. Elles n'ont pas les moyens de faire les choses par elles-mêmes et sont quelque peu oubliées.

Dans un autre registre, un septième commissaire indique que huitante pourcents des personnes qui ont reçu de l'aide de la part de *Caritas* sont des sans-papiers. De ce fait, il considère qu'il est nécessaire de lutter contre le travail au noir et que la loi devrait être plus sévère. Cependant, tout comme la plupart de ses préopinant-e-s, il estime que l'accompagnement de ces personnes doit être renforcé, notamment pour celles ayant des problèmes de santé et qui ne peuvent se déplacer.

Le premier commissaire dit avoir bien entendu tous les arguments émis jusqu'ici, mais pense qu'un décret ou un projet de loi n'apportera rien de plus.

De son côté, le troisième intervenant souhaite rappeler qu'il est possible pour tout·e citoyen·ne de déclarer des cas flagrants de personnes en situation de précarité pour tenter de les en faire sortir, tout en précisant qu'il ne s'agit en aucun cas de délation.

A cela la deuxième intervenante rétorque que la pauvreté est cachée en Suisse et qu'il est donc parfois difficile de la voir.

En ce qui concerne cet aspect, la quatrième intervenante a l'impression que les associations sur le terrain, ainsi que les services concernés, sont les mieux à même d'aider ces personnes en difficulté.

En guise de conclusion, le Directeur de la DGCS insiste sur le fait qu'il n'existe actuellement aucune explication quant au faible taux de réponse relatif aux demandes de subsides. En ce sens, l'administration va initier une démarche qui vise à crédibiliser et à solidifier l'analyse du non-recours.

A l'issue de la discussion générale, la motionnaire annonce formellement aux membres de la Commission sa volonté de transformer la présente motion en postulat.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat (avec l'accord de la motionnaire).

La commission recommande au Grand Conseil de renvoyer au Conseil d'Etat la motion transformée en postulat par 11 voix pour, 2 voix contre et aucune abstention.

Moudon, le 25 février 2021.

*Le rapporteur :
(Signé) Felix Stürner*