

RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Christine Chevalley et consorts au sujet de la lutte contre les effets de seuil.

La commission s'est réunie le 7 juin 2011 à 7h30 à la salle des Armoiries, Place du Château 6 à Lausanne. Elle était composée de Mesdames Christine Chevalley, Claire Attinger Doepper et Ginette Duvoisin et de Messieurs Marc-André Bory, Frédéric Haenni, Rémy Pache, Gil Reichen, 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 Monsieur Philippe Müller secrétaire général adjoint au DSAS. La prise des notes durant la séance a été assurée par M. Fabrice Lambelet auquel nous adressons nos chaleureux remerciements.

1. Les problèmes et les enjeux

Rappeler d'abord qu'un effet de seuil caractérise une situation où une personne (ou une famille) au bénéfice de l'aide sociale mais qui cherche à en sortir et à augmenter son revenu en travaillant constate qu'au final, à la fin du mois, elle touche un revenu moindre que si elle était restée complètement bénéficiaire des différentes aides sociales auxquelles elle a droit. Rappeler aussi que cette problématique avait été reconnue avant que le postulat Chevalley ne soit déposé en 2008 et qu'un certain nombre de mesures avaient été déjà prises à ce moment-là. Le DSAS a établi un document qui présente la problématique pour le Canton de Vaud. Ce document a été distribué en séance et commenté par le chef du DSAS. Il peut être obtenu sur demande à Monsieur Fabrice Lambelet secrétaire de séance.

En 1993, le canton comptait 10'000 bénéficiaires de son aide ce qui constituait un pic. Cette aide se faisait au travers de l'aide sociale vaudoise ou assistance publique (ASV) et aussi du revenu minimum de réinsertion (RMR) qui aidait les personnes n'ayant plus droit aux prestations de l'assurance chômage. Le taux de chômage était de 6.9%. Entre 1996 et 2001, ce taux a passé de 7.3% à 2.7% alors que la baisse pour l'ASV et le RMR était moindre. Au 1^{er} janvier 2006, le revenu d'insertion (RI) a remplacé le RMR et l'ASV. Dès 2008, le chômage est reparti à la hausse: les gens, de manière générale, sont d'abord au chômage avant d'être à l'aide sociale.

Plusieurs effets de seuil ont déjà pu être éliminés, certains sont en cours de traitement et il en subsiste un petit nombre. Parmi les effets de seuil déjà éliminés, on note :

- 1) Dès le 1^{er} septembre 2007, celui qui concernait les ménages monoparentaux au salaire modeste, en dehors du RI et avec un droit à une avance sur les pensions alimentaires. En

2006 par exemple, une telle personne avait moins de revenu disponible (ce qui reste après avoir payé les charges fixes telles l'assurance maladie, les impôts, le loyer etc...) quand elle gagnait 50'000 fr. de revenu brut qu'une personne qui en gagnait 40'000 fr. Le DSAS a pris comme mesure, pour pallier cette problématique, d'instaurer une franchise de 15% sur le salaire brut. En conséquence, plus le salaire brut augmente, plus le revenu disponible augmente également.

- 2) Dès le 1^{er} janvier 2009, celui qui concernait les ménages sans travail (au RI) et qui souhaitent reprendre un emploi pour un salaire légèrement supérieur aux normes établies par le RI.
- 3) Dès le 1^{er} janvier 2010 celui qui concernait les ménages avec un revenu inférieur au RI lors de l'entrée de leurs enfants en formation post-scolaire. Avant cette date par exemple, une famille monoparentale avec un enfant n'étant pas en formation touchait un RI de 3'200 fr. par mois. Par contre, si l'enfant entrait en formation, cette famille ne touchait plus que 1'700 fr. A cela s'ajoutaient les frais de formation, le revenu de l'apprenti, etc. Ainsi l'aide publique diminuait de 46% simplement parce que l'enfant entrait en formation ! Dans le cas d'une famille monoparentale avec deux enfants, cette aide publique baissait de 30% et elle baissait de 21% dans le cas d'une famille biparentale avec deux enfants.

En complément de ces cas, il y a eu la pérennisation du programme FORJAD et la mise en place du programme cantonal de prévention du surendettement. Dans le cas de ce programme d'insertion FORJAD, le Conseil d'Etat a retenu la solution de l'harmonisation des normes financières du RI et de l'Office cantonal des bourses d'études (OCBE). Cette harmonisation a été approuvée par le Grand Conseil en juin 2009 dans le cadre de l'exposé des motifs et projet de loi (EMPL) modifiant la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF). La mise en œuvre de cet EMPL a permis, pour l'année 2010, de sortir 572 jeunes adultes du RI. Dorénavant, les aides sont identiques, pour un jeune adulte, que l'on soit en formation ou à l'aide sociale. Concrètement et dès le 1^{er} janvier 2010, une famille monoparentale avec un enfant qui a droit au RI reçoit une aide publique de 3'200 fr. par mois si l'enfant demande une bourse d'étude. Pour une famille monoparentale avec deux enfants : 3'600 fr. ; pour une famille biparentale avec un enfant : 3'700 fr. ; enfin, pour une famille biparentale avec deux enfants : 4'200 fr.

Il est rappelé que les personnes qui ne sont pas dépendantes du RI paient des impôts. Mais les allocations familiales ont augmenté de 160 fr. mensuel par enfant en 2005 à 200 fr. aujourd'hui, et de 190 fr. à 250 fr. pour les jeunes en formation. Par rapport aux impôts, une nouvelle révision est intervenue au 1^{er} janvier 2010 qui a permis d'alléger la charge fiscale pour les familles à bas revenu (entre 40'000.- et 100'000.-). A cela s'est ajoutée une augmentation de la déduction pour les frais de garde. Les subsides LAMAL ont passé de 220 fr. en 2004 à 290 fr. aujourd'hui.

Ainsi en 2005, une famille sans travail avec deux enfants qui bénéficiait du RI avait un revenu disponible de 28'500 fr. Une même famille avec un travail dont le salaire se situait juste au-dessus des normes du RI (avec l'un enfant ayant moins de six ans) soit 51'000 fr. y compris 3840 fr. provenant des allocations familiale avait un revenu disponible de 24'900 fr., soit une baisse de 3'600 fr. par rapport à la situation de la famille sans travail à l'aide sociale.

La même comparaison pour l'année 2010 : la famille sans travail et au RI conserve un revenu disponible de 28'500 fr. Si cette famille touchait un salaire de 52'000 fr., dont 4'800 fr. d'allocations familiales, elle avait un revenu disponible de 29'900 fr., et cela après le règlement des charges fixes. Il existe donc désormais un léger incitatif à la reprise d'une activité lucrative.

Actuellement en 2011 et après le vote des PC familles : la famille sans travail et au RI conserve un revenu disponible de 28'500 fr. Si cette famille touche un salaire de 52'000 fr., dont 4'800 fr. d'allocations familiales, elle va disposer d'un revenu disponible de 33'300 fr., y compris la PC Famille, et cela après le règlement des charges fixes.

D'autres exemples sont présentés : avant 2010, l'effet de seuil perdurait : une famille (un couple avec deux enfants) qui gagnait un salaire brut allant de 19'500 fr. à 48'750 fr., avait un revenu disponible qui baissait au fur et à mesure que le salaire brut augmentait en raison de la fiscalisation du revenu salarial. Après l'introduction des PC familles, une famille (avec deux enfants dont l'un en bas âge) qui retrouve du travail voit le salaire découlant de ce travail constamment mieux reconnu que si elle ne travaillait pas. Pour une famille avec deux enfants âgés de 6 à 16 ans, il y a un intérêt à travailler davantage pour permettre de dépasser les normes du RI par le cumul du salaire et de la PC Famille.

Dans l'actualité enfin, il y a l'introduction des PC familles/rente-pont AVS et le projet d'une assurance perte de gain pour chômeurs qui est actuellement à l'étude au Grand Conseil et elle pourrait être introduite dès 2012 de même que l'introduction d'un revenu déterminant unifié (RDU). Les objectifs visés par ces mesures sont : renforcer a) le rôle du RI comme dernier filet de la solidarité cantonale et b) la politique d'insertion socio-professionnelle sur les personnes qui en ont vraiment besoin.

2. Discussion générale sur le document présenté en séance et le rapport du Conseil d'Etat

Un commissaire souhaiterait savoir si le revenu disponible d'une famille avec deux enfants dont les parents travaillent à plein temps avec un revenu de 60'000 fr. par exemple serait supérieur ou inférieur à ce que toucherait cette famille de l'aide sociale ? La réponse est qu'il n'y a maintenant aucune situation où le revenu disponible diminue lorsque le revenu lucratif augmente. Une impression subjective qui peut générer un sentiment de frustration est naturellement que la fiscalité et les primes d'assurance-maladie diminuent grandement le revenu disponible. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a été mandatée dès 2006 par le DSAS pour réaliser une analyse spécifique du Canton de Vaud en matière d'effets de seuil. En dehors du RI, l'augmentation du temps de travail et/ou du salaire se traduit donc systématiquement par une hausse du revenu disponible. Une autre étude, cependant, de l'Université de Saint-Gall sur la reprise d'une activité lucrative pour une femme dans un couple quand il y a des frais de crèche qui surviennent indique qu'en fonction de la situation, le salaire supplémentaire peut être très largement consommé par les frais de garde. En effet les tarifs des crèches peuvent varier énormément d'une crèche à l'autre.

Il est demandé aux représentants du DSAS s'ils ont tout de même eu connaissance de situations où des jeunes ne sont pas entrés en formation professionnelle du fait d'un risque de perte de revenu disponible. La réponse est difficile, les effets de seuil avaient clairement un effet décourageant. La grande majorité des personnes qui retrouvent du travail souhaitent le garder. Un cas est cité, celui d'un père de famille à qui un travail correctement rémunéré avait été proposé. Il a refusé le poste, car il gagnait moins que ce qu'il recevait de l'aide sociale. Suite à ce cas, la règle a changé et dorénavant en cas de refus non motivé d'un emploi rémunéré, il n'existe désormais plus d'avertissement : une sanction est immédiatement prononcée.

On apprend qu'il subsiste encore un effet de seuil (ou plutôt une inégalité de traitement) qui n'a pas été encore été résolue, car relevant de la législation fiscale fédérale. Si une personne seule touche, par exemple, des prestations mensuelles avoisinant les 3'000 fr. avec l'AVS et la PC AVS, seule la partie relevant de l'AVS est fiscalisée. Dans ce cas de figure, cette personne ne paiera pas d'impôt. Si par contre les 3'000 fr. sont constituées d'un cumul de l'AVS avec un deuxième pilier, elle devra s'acquitter de l'impôt, car l'AVS et le deuxième pilier sont imposables. Pour éviter ce type d'inégalité de traitement, les PC/familles ont été fiscalisées.

Une modélisation mathématique s'avère difficile car il existe une multitude d'éléments dont il faut tenir compte et qui peuvent varier. Par exemple, quelle stratégie pour la garde d'enfant(s)? la mère,

le père, la maman de jour, la crèche ? Ensuite, quel tarif pour les frais de crèche ? Le taux fiscal, par exemple, peut varier d'une commune vaudoise à l'autre. Il convient aussi de s'interroger sur la manière d'amener les personnes qui sont au chômage ou à l'AI à retravailler. Un chiffre est éloquent à ce propos : 78% des bénéficiaires du RI sont considérés comme inaptes au travail par décisions des offices ; c'est un réel problème.

La discussion a aussi porté sur les conséquences négatives, lors d'une reprise d'emploi, des dettes contractées antérieurement (dettes répertoriées à l'Office des poursuites telles que arriérés d'impôts par exemple), quelles solutions ? On apprend que les normes de saisie échappent quelque peu à l'Ordre judiciaire, car il s'agit d'éléments qui dépendent notamment de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Cependant on apprend que les barèmes des offices de poursuites sont maintenant harmonisés avec ceux de l'aide sociale. D'autres résolutions sont intervenues : l'Etat prendra en charge les dettes en lien avec la LAMAL pour les personnes au bénéfice d'un subside à l'assurance-maladie, et cela à partir du 1^{er} janvier 2012. Enfin, le Canton de Vaud a lancé, en 2007, un programme cantonal de prévention du surendettement. Il y a la motion Zisyadis demandant d'harmoniser les règles du minimum vital entre les offices de poursuite et l'aide sociale. Cette motion sera traitée prochainement par le CE.

Un commissaire rappelle que les associations font de grands efforts pour que des personnes retrouvent du travail (y compris à temps partiel). Par exemple, à Pully, un programme de réinsertion des personnes qui ont perdu leur travail a été organisé (PET pour programme d'emploi temporaire). Il est ouvert aux chômeuses et chômeurs de la branche de la restauration et est placé sous la haute surveillance du service cantonal de l'emploi et du secrétariat fédéral de l'économie. Ce programme rencontre beaucoup de succès. Il conviendrait cependant d'accroître la mobilité.

Au vote, la commission accepte à l'unanimité de recommander au Grand Conseil d'accepter le rapport du Conseil d'Etat sur le postulat Christine Chevalley.

Saint-Prex, le 2 août 2011

Le rapporteur :
(signé) *André Chatelain*