

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Christine Chevalley et consorts - Lutte contre les effets de seuil

Rappel du postulat

Les effets de seuil dans les assurances sociales constituent un phénomène régulièrement dénoncé. Pourtant, ce problème semble traité que de façon parcellaire, au gré des dossiers. Il manque une vue d'ensemble du problème, qui permettrait un traitement global. Il est vrai aussi qu'il n'est pas facile d'envisager la question sous un angle unique, car chaque secteur a ses spécificités et plusieurs départements sont concernés.

Les idées ne manquent cependant pas. Ainsi en France, l'ancien président d'Emmaüs, Martin Hirsch, membre du gouvernement français, a proposé un système qui permettrait de prendre en compte l'ensemble des prestations sociales susceptibles d'être obtenues par une personne et, sur cette base, a suggéré une dégressivité qui ne pénalise pas le bénéficiaire d'une ou plusieurs aides sociales désireux de retourner dans la vie active. En d'autres termes, selon ce système, la reprise d'un emploi n'entraînerait qu'une diminution de ces aides d'abord modique, puis grandissante au fur et à mesure que le salaire augmenterait, mais, pendant une période assez longue, permettrait un gain total (aides subsistantes et salaire) supérieur au seul revenu découlant de l'assistance.

Nous savons, comme il a été rappelé plus haut, que divers systèmes connaissent un mécanisme proche, sur le plan cantonal ou fédéral (assurance-chômage par exemple). Nous pensons cependant intéressant d'étudier dans quelle mesure le système préconisé serait applicable dans le canton. Pour ce faire, il faudrait connaître toutes les aides qui peuvent être attribuées à une personne, et leur combinaison éventuelle. Nous pourrions ainsi savoir si le système actuel remplit déjà les attentes que peut offrir le système suggéré ou si, au contraire, il aura plutôt tendance à décourager une personne de reprendre un emploi, à cause de la perte de revenu trop importante qu'impliquerait pour lui une diminution, ou une suppression, des aides auxquelles il a droit.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat:

- 1. d'établir un rapport présentant l'ensemble des aides que peut demander une personne qui y a droit*
- 2. d'y mentionner avec précision, avec chiffres à l'appui, les secteurs dans lesquels des mécanismes de lutte contre les effets de seuil sont déjà à l'œuvre et comment ils sont coordonnés avec les aides ou assurances qui en sont dépourvues*
- 3. et, enfin, de préciser les conséquences d'un retour en emploi sur le revenu global des personnes concernées, y compris sur le plan fiscal, dans le système actuel.*

Sur cette base, les postulants étudieront ensuite la question de savoir si un système global de lutte contre les effets de seuil vaut la peine d'être élaboré pour le canton de Vaud.

Rapport du Conseil d'Etat

Considérations générales

Dans son programme de législature pour les années 2007-2012, le Conseil d'Etat met notamment l'accent sur la révision du système des prestations sociales en amont du Revenu d'insertion et leur articulation avec ce dernier. Cela a pour conséquence de mieux ancrer le principe de subsidiarité de l'aide sociale dans la politique sociale vaudoise.

Les réformes entreprises visent d'une part à créer de nouveaux dispositifs, de façon à pouvoir orienter certains types de ménages vers des régimes sociaux mieux adaptés à leur situation et moins lourds et onéreux du point de vue administratif que le RI. Il en va ainsi des jeunes adultes sans formation professionnelle, des familles disposant de revenus salariaux et ayant des enfants mineurs, des chômeuses et chômeurs en fin de droit proches de l'âge de la retraite et des chômeuses et chômeurs malades.

Pour ces trois types de situations, des mesures concrètes ont été adoptées par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil ces dernières années. Premièrement, la pérennisation du programme d'insertion *FORJAD* et l'harmonisation des normes financières entre le revenu d'insertion (RI) et le régime des bourses d'études a permis à plus de 600 jeunes adultes de quitter le RI pour les bourses d'études depuis 2009. En second lieu, les dispositifs d'aide prévus par la Loi sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont (LPCFam) sont ciblés sur les familles modestes exerçant une activité lucrative et ayant des enfants de 0 à 16 ans ainsi que sur les chômeurs en fin de droit proches de l'âge de la retraite (dès 62 ans pour les femmes et dès 63 ans pour les hommes) avec pour objectif de leur permettre de sortir du RI ou de ne pas devoir y entrer.

D'autre part, les modifications apportées ont pour objectif de faire en sorte que l'exercice d'une activité lucrative voire la reprise d'un emploi se traduisent en tout point par une augmentation du revenu disponible, soit après paiement du loyer, des primes d'assurance-maladie et des impôts, en comparaison avec un ménage sans ressources salariales. Il en va ainsi des mesures d'élimination des effets de seuil adoptées depuis 2007. Il en va également ainsi de l'harmonisation des normes du RI et des bourses d'études qui a permis de garantir à 1'700 familles en-dehors du RI le minimum vital et par-là prévenir leur éventuel recours au RI malgré l'exercice d'une activité lucrative. Il en va enfin ainsi du dispositif des PC Familles qui renforcerait considérablement l'incitatif financier à la reprise d'une activité lucrative ou à l'augmentation du temps de travail et du salaire en comparaison avec la situation sans PC Familles et qui préviendrait également le recours au RI par des familles avec salaire dont le revenu disponible se situe en-dessous des normes financières de l'aide sociale.

Dans le développement de son postulat, Madame la Députée Christine Chevalley évoque les discussions en cours en France en 2008 concernant la coordination de l'octroi des prestations sociales avec l'objectif de faire en sorte que la dégressivité des aides publiques en fonction de la progression du salaire se traduit par un revenu disponible supérieur au seul revenu découlant de l'assistance.

En 2001, la France a instauré une prime pour l'emploi sous forme d'un crédit d'impôt pour les salariés faiblement rémunérés. Une prime de retour à l'emploi a également été mise en oeuvre en 2005 et, en 2006, deux primes ont été ajoutées au système d'intéressement à la reprise d'emploi pour les bénéficiaires des minima sociaux. Ces mesures visaient notamment à compenser les pertes de certains droits à des prestations connexes au statut de bénéficiaire du Revenu minimum d'insertion (RMI).

Certaines de ces aides ont par ailleurs été réformées pour éviter qu'elles ne deviennent des freins à la reprise d'activité. C'est le cas de l'exonération de la taxe d'habitation réformée en 2000 et des aides au logement revues en 2001. Depuis 2001, c'est donc la stratégie qui valorise le travail et qui vise à faire en sorte que l'emploi rapporte effectivement aux bénéficiaires des minima sociaux qui est privilégiée.

La mise en place du revenu de solidarité active (RSA) le 1^{er} juin 2009 s'inscrit dans cette perspective. Le RSA vise à garantir que tout retour au travail, même minime, donne lieu à une augmentation du revenu effectivement disponible, ce qui devrait permettre d'éviter les effets de seuil qui entretiennent souvent les trappes à inactivité. Pour les ménages sans ressources et sans activité lucrative, le RSA "socle" garantit un revenu minimum dont le montant varie selon la composition du foyer. Pour les personnes en emploi, le RSA "activité" constitue un complément de revenu si les revenus d'activité sont inférieurs à un certain seuil.

La politique menée par le Conseil d'Etat depuis 2005 et à plus forte raison depuis le début de la présente législature poursuit des objectifs analogues. Quant au RSA "activité" en France, il s'apparente fortement au dispositif de PC Familles voté par le Grand Conseil en novembre 2010.

Réponses aux questions

1. Rapport présentant l'ensemble des aides que peut demander une personne qui y a droit

Le Canton de Vaud dispose aujourd'hui d'un éventail assez large de prestations sociales sous condition de ressources qui vont des subsides à l'assurance-maladie jusqu'à des régimes d'aide ciblés sur des besoins spécifiques. Le recours à ces prestations et leur éventuel cumul dépend fortement de la situation individuelle d'un ménage.

Il s'agit principalement des quatre prestations catégorielles identifiées par la Loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales et d'aide au logement et à la formation cantonales vaudoises (LHPS) adoptée par le Grand Conseil en novembre 2010, soit les subsides partiels à l'assurance-maladie, l'aide individuelle au logement, les avances sur pensions alimentaires et les bourses d'études, ainsi que sur le RI en tant que dernier filet de la solidarité cantonale.

La finalité de ces cinq prestations est la suivante. Les subsides partiels à l'assurance-maladie visent à alléger le poids des primes pour l'assurance obligatoire des soins (AOS) dans le budget d'une partie des ménages vaudois en fonction de leur situation financière indépendamment de leur composition. L'aide individuelle au logement a été introduite dans six communes vaudoises (Lausanne, Yverdon-les-Bains, Montreux, Vevey, Nyon et Morges). Elle a pour objectif d'alléger le poids du loyer dans le budget des familles et ménages avec enfant qui vivent dans ces villes. Les avances sur pensions alimentaires ont pour vocation de se substituer à un débiteur défaillant. Les bourses d'études interviennent en appui à des jeunes adultes en formation y compris pour garantir à leur famille le minimum vital. Quant au RI, il a pour mission de garantir le minimum vital à l'ensemble des ménages vaudois dépourvus de ressources suffisantes, abstraction faite des ménages dont la prise en charge sociale relève de la Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA).

Par rapport à ces quatre prestations catégorielles, il manquait jusqu'à présent un dispositif d'aide qui vient en appui aux familles exerçant une activité lucrative avec des enfants de 0 à 16 ans. L'introduction des prestations complémentaires cantonales pour familles (PC Familles) que le Grand Conseil a adoptées en novembre 2010 comblerait cette lacune.

En ce qui concerne les autres aides cantonales auxquelles les ménages vaudois peuvent potentiellement prétendre, il s'agit de dispositifs ciblés dont le droit dépend à la fois de la situation financière d'un ménage et de l'existence d'un besoin spécifique avéré. Ces prestations qualifiées de circonstancielles par la LHPS sont les suivantes : les prestations d'aide et de maintien à domicile au sens de la loi sur l'aide aux personnes recourant à l'action médico-sociale, l'allocation en faveur des familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile, les allocations maternité cantonales, l'attribution d'un logement liée à l'aide à la pierre et l'aide individuelle à l'hébergement des personnes handicapées ou en grandes difficultés sociales.

2. Mention avec précision, avec chiffres à l'appui, des secteurs dans lesquels des mécanismes de lutte contre les effets de seuil sont déjà à l'œuvre et comment ils sont coordonnés avec les aides ou

assurances qui en sont dépourvus

Il y a encore quelques années, la reprise ou l'augmentation d'une activité lucrative avait parfois pour conséquence une diminution du revenu disponible de la personne concernée, lorsque celle-ci perdait du même coup tout droit à l'une ou l'autre des aides financières cantonales. La question de tels effets de seuil occupe une place importante dans le débat sur l'avenir de la politique sociale. Il en va en effet de la crédibilité des politiques publiques, qui doivent faire en sorte qu'un franc supplémentaire gagné sous forme de salaire génère une augmentation réelle du revenu disponible et non pas une baisse de celui-ci. Soucieux de cette problématique, le Conseil d'Etat a inscrit la lutte contre les effets de seuil dans son programme de législation et fait analyser en 2007 et 2008 la situation vaudoise par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), experte nationale en la matière. Cette analyse a révélé que l'articulation entre les régimes sociaux vaudois et l'évolution du revenu salarial des ménages pouvait provoquer des effets de seuil dans deux cas de figure seulement : pour certains ménages monoparentaux au salaire modeste et bénéficiant d'une avance sur pensions alimentaires, d'une part, et pour certains ménages lorsqu'une augmentation modeste de leurs revenus leur permettait de ne plus être tributaire du RI. Enfin, un effet de seuil a également été identifié lors de la mise en œuvre du programme *FORJAD*.

Fort de ces constats et avec l'appui du Grand Conseil, le Conseil d'Etat a procédé aux réformes nécessaires permettant d'éliminer ces effets de seuil.

Dans le cas des ménages monoparentaux au bénéfice d'une avance sur pensions alimentaires, l'effet de seuil a été entièrement éliminé dès le 1^{er} septembre 2007, avec l'introduction d'une franchise de 15% sur le salaire et la prise en considération des frais de crèche réels lors du calcul de l'avance. Au moment de son entrée en vigueur, 128 créancières du Bureau de recouvrement et d'avances sur pensions alimentaires (BRAPA) ont bénéficié de cette mesure.

L'effet de seuil concernant les ménages sortant du RI suite à la reprise d'une activité lucrative a été entièrement éliminé dès le 1^{er} janvier 2009. Les mesures adoptées pour y parvenir portent essentiellement sur les paramètres d'octroi des subsides partiels à l'assurance-maladie. En effet, alors que les primes d'assurance-maladie des bénéficiaires du RI sont prises en charge intégralement, jusqu'à concurrence des primes de référence fixées par le Conseil d'Etat, seuls des subsides partiels sont versés aux personnes qui ne bénéficient pas du RI. Grâce à l'augmentation du subside partiel maximal, qui est passé de 220 francs par mois pour un adulte de plus de 26 ans à 290 francs par mois entre 2004 et 2009, ainsi qu'en raison de l'augmentation du revenu plancher donnant droit au subside partiel maximal et des déductions pour enfants, cet "effet subside" a pu être considérablement réduit. La reprise d'un emploi par un ménage auparavant entièrement dépendant du RI se traduit désormais systématiquement par une augmentation du revenu disponible.

Pour des ménages au RI qui exercent déjà une activité lucrative avant de sortir de l'aide sociale et qui bénéficient dès lors de la franchise de 200 francs par mois prévue par ce dispositif, il peut encore exister un très léger effet de seuil au cas où le revenu salarial se situe seulement à 1000 francs au-dessus des normes du RI sur une année. Cet effet de seuil concerne cependant uniquement les personnes seules, les couples sans enfant et les ménages avec enfants qui vivent dans une commune qui n'a pas introduit l'aide individuelle au logement.

Avec l'entrée en vigueur des PC Familles, ce dernier effet de seuil pourrait être entièrement éliminé et la sortie du RI s'accompagnerait désormais d'une hausse conséquente du revenu disponible pour l'ensemble des ménages concernés.

Enfin, suite à l'harmonisation des normes financières du RI et des bourses d'études, il n'existe plus aujourd'hui d'effet de seuil en raison de la reprise d'une formation professionnelle par un enfant ou un jeune adulte issu d'une famille au RI.

Les effets de seuil qui grevaient la reprise d'une activité lucrative ou l'augmentation du temps de travail ont donc été progressivement éliminés à partir de 2007. Dans le canton de Vaud, il existe ainsi aujourd'hui un incitatif financier au travail, qui est en presque tout point positif. L'introduction des PC Familles le renforcerait encore considérablement en ce qui concerne les familles avec activité lucrative et des enfants de 0 à 16 ans.

Une problématique importante subsiste par contre toujours, qui concerne la reprise des procédures de poursuites à l'égard des ménages au RI endettés qui quittent ce régime suite à la reprise d'un emploi ou l'augmentation de leurs ressources salariales. Une telle pratique a incontestablement un effet désincitatif pour les bénéficiaires du RI, chaque franc gagné en sus du minimum vital étant immédiatement saisi. Elle constitue donc un obstacle important sur le chemin du retour à l'autonomie financière par le travail. Les normes en la matière sont fixées par les "Lignes directrices pour le calcul du minimum d'existence en matière de poursuite (minimum vital) selon l'article 93 de la Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)", ainsi que par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Leur fixation n'est donc pas de compétence cantonale.

A défaut d'une modification de ce cadre normatif, le Conseil d'Etat agit principalement sur le plan de la prévention. Grâce au programme cantonal de prévention du surendettement mis en place dès 2007, le Canton de Vaud dispose aujourd'hui d'une offre publique conséquente.

3. Précision des conséquences d'un retour en emploi sur le revenu global des personnes concernées, y compris sur le plan fiscal, dans le système actuel

Pour évaluer l'effet d'un retour en emploi sur la situation financière d'un ménage, il s'agit de comparer son revenu disponible à l'aide sociale sans travail avec celui en dehors de l'aide sociale. Le revenu disponible s'entend comme la part du revenu global d'un ménage qui subsiste après le paiement du loyer, des primes d'assurance-maladie, des frais d'acquisition du revenu (repas et déplacements professionnels) et des impôts.

Afin d'illustrer cette évolution, le Conseil d'Etat reprend les quatre types de ménages présentés dans sa réponse à la première question du postulat.

Exemple 1 : personne seule

Le tableau ci-dessous compare la situation d'une personne seule au RI et sans travail avec celle de la même personne qui retrouve un travail dont le salaire dépasse légèrement les normes du RI.

Evolution du revenu disponible annuel d'une personne seule (en CHF)

	Salaire net	Charge fiscale	Revenu disponible
Au RI	0.-	0.-	13'320.-
Hors RI	31'000.-	1'046.-	14'200.-

La sortie du RI pour cause de reprise d'une activité lucrative permet ainsi à cette personne d'augmenter son revenu disponible de 70.- par mois, soit une hausse de 7%.

Exemple 2 : ménage monoparental avec un enfant

Le tableau ci-dessous compare la situation d'un ménage monoparental au RI et sans travail avec celle du même ménage qui retrouve un travail dont le salaire dépasse légèrement les normes du RI.

Evolution du revenu disponible annuel d'un ménage monoparental avec un enfant (en CHF)

	Salaire net	Charge fiscale	Revenu disponible
Au RI	0.-	0.-	20'400.-
Hors RI	35'700.-	1'764.-	21'850.-

La sortie du RI pour cause de reprise d'une activité lucrative permet ainsi à ce ménage monoparental d'augmenter son revenu disponible de 120.- par mois, soit une hausse de 7%.

Exemple 3 : couple avec deux enfants

Le tableau ci-dessous compare la situation d'un couple avec deux enfants au RI et sans travail avec celle du même ménage qui retrouve un travail dont le salaire dépasse légèrement les normes du RI.

Evolution du revenu disponible annuel d'un couple avec deux enfants (en CHF)

	Salaire net	Charge fiscale	Revenu disponible
Au RI	0.-	0.-	28'500.-
Hors RI	52'000.-	1'913.6.-	29'900.-

La sortie du RI pour cause de reprise d'une activité lucrative permet ainsi à ce ménage d'augmenter son revenu disponible de CHF 116.- par mois, soit une hausse de 5%.

Ces résultats sont le fruit de la politique poursuivie par le Conseil d'Etat et le Grand Conseil depuis le début de la législature 2007-2012. Pour illustrer l'évolution de cette problématique dans le temps, on peut prendre pour exemple la situation du couple avec deux enfants. En 2005, la sortie du RI en raison de la reprise d'une activité lucrative pour un salaire équivalent à celui de l'exemple 3 ci-dessus, s'est traduite par une perte de revenu disponible de CHF 3'600 par année, soit une réduction de 13%. En 2011, cette réduction s'est transformée en une légère hausse du revenu de l'ordre de 5%. Avec les PC Familles, cette famille bénéficierait d'un revenu disponible supérieur de CHF 4'800 par année comparé à sa situation au RI sans activité lucrative, soit une augmentation de l'ordre de 17%.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 23 mars 2011.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean