

# Le Rapport social vaudois 2011: constats chiffrés et mise en perspective de la politique cantonale de lutte contre la pauvreté 2007-2012

*Dossier préparé par: Olivier Giroud, Judith Kühr et Philipp Müller, Secrétariat général du  
Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) du canton de Vaud*

*Octobre 2011*

**Avertissement:** Le contenu des «dossiers du mois»  
de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

## RESUME

La publication d'un rapport sur la situation sociale d'un canton par l'administration cantonale elle-même n'est pas nécessairement un exercice facile. La mise à disposition d'informations, notamment chiffrées, à l'ensemble des acteurs intéressés est en soi à saluer et répond au besoin de la démocratisation du débat. Cependant, la présentation de faits ou la discussion de l'évolution de certaines problématiques par les autorités, cantonales en l'occurrence, par exemple le recours à l'aide sociale, sans mettre en même temps en évidence les intentions de ces mêmes autorités en termes de réponse aux constats effectués ou de mesures concrètes adoptées risque de vider la démarche de son sens. A moins d'admettre, certes de manière implicite, l'impuissance des pouvoirs publics ou de considérer que le statu quo constitue la meilleure réponse possible aux enjeux sociaux en présence.

Conscient de cet écueil, le canton de Vaud a fait le choix de présenter un premier rapport social cantonal en 2011 qui vise à conjuguer les constats à une mise en perspective des réponses apportées.

L'objectif du Rapport social vaudois 2011, dont la présente contribution vise à restituer les éléments marquants, est dès lors triple. Premièrement, le rapport met en évidence l'évolution du contexte économique et socio-démographique vaudois depuis les années 1990. En second lieu, le document revient sur les fondements de la politique sociale cantonale avec un accent fort mis sur le revenu d'insertion (RI), soit l'aide sociale vaudoise. Troisièmement, le rapport dresse un bilan de la politique vaudoise de lutte contre la pauvreté poursuivie depuis 2007.

## RIASSUNTO

La pubblicazione di un rapporto sulla situazione sociale di un cantone da parte dell'amministrazione cantonale stessa non è necessariamente un esercizio facile. La messa a disposizione di informazioni, in particolare numeriche, all'insieme degli attori interessati, è in sé apprezzabile e risponde al bisogno di democratizzazione del dibattito. Tuttavia, la presentazione di fatti o la discussione dell'evoluzione di talune problematiche da parte delle autorità, cantonali in questo caso, per esempio il ricorso all'assistenza sociale, senza mettere nello stesso tempo in evidenza le intenzioni di queste stesse autorità in termini di risposta alle constatazioni effettuate o di misure concrete adottate, rischia di svuotare l'azione del suo senso. A meno di ammettere, certo in modo implicito, l'impotenza dei poteri pubblici o di considerare che lo statu quo costituisce la miglior risposta possibile alle scommesse sociali presenti.

Cosciente di questo scoglio, il Canton Vaud ha fatto la scelta di presentare un primo rapporto sociale cantonale nel 2011 volto a coniugare le constatazioni a una messa in prospettiva delle risposte apportate.

L'obiettivo del Rapporto sociale vodese 2011, di cui il presente contributo restituisce gli elementi principali, è dunque triplo. In primo luogo, il rapporto mette in evidenza l'evoluzione del contesto economico e socio-demografico vodese dagli anni '90. Secondariamente, il documento ritorna sui fondamenti della politica sociale cantonale con un forte accento messo sul reddito d'inserimento (RI), cioè l'assistenza sociale vodese. In terzo luogo, il rapporto stila un bilancio della politica vodese di lotta contro la povertà perseguita dal 2007.

## **Un contexte économique et socio-démographique en constante mutation**

La politique sociale vaudoise s'inscrit dans un contexte économique et socio-démographique qui a connu d'importantes mutations en quelques décennies seulement.

Le canton de Vaud, à l'image du pays dans son ensemble, a connu un développement économique soutenu au cours des dix dernières années. L'économie vaudoise s'avère même légèrement plus dynamique qu'en moyenne suisse avec un rythme de croissance annuel du produit intérieur brut réel de 2,1% contre 1,8% au niveau suisse. Force est cependant de constater que la croissance économique vaudoise n'a pas profité de manière égale à l'ensemble de la population. Les revenus et la fortune restent en effet très inégalement répartis. Ainsi, en 2007, 1% des contribuables vaudois aux revenus les plus élevés (500'000 francs et plus) disposent de 10% du total des revenus bruts de la population vaudoise, c'est-à-dire d'autant que les 35,5 % de Vaudois en bas de l'échelle des revenus (revenus jusqu'à 50'000 francs). Les inégalités de fortune sont encore plus prononcées: en 2007, les 10% les plus fortunés se partagent en effet près des trois quarts de la fortune nette totale, alors que 28% des contribuables vaudois ne dispose d'aucune fortune et que le quart le moins fortuné (jusqu'à 50'000 francs de fortune nette) possède moins de 2% de la fortune globale. La tendance est au creusement des inégalités: le revenu moyen réel de la moitié des Vaudois aux revenus les plus faibles a diminué de 6%, tandis que celui des 20% aux revenus les plus élevés a augmenté de 7,2% entre 1990 et 2005.

## **Une évolution du marché du travail moins favorable qu'en moyenne suisse**

Les mutations profondes du marché du travail depuis deux décennies ne sont pas étrangères à ces inégalités et leur accroissement. Le phénomène le plus marquant de ce point de vue est bien entendu l'apparition du chômage, auquel il faut ajouter le renforcement de la précarité et des formes atypiques d'emploi. Comme partout en Suisse, la décennie 1990 a été spécialement difficile: un Vaudois actif sur quatre y a connu une privation d'emploi et, au plus haut de la crise, en 1994, 7,5% de la population active était au chômage. La situation s'est ensuite améliorée. Au début des années 2000, le chômage avait reculé en dessous de la barre des 3%. Mais, conséquence de la crise économique et financière récente, la situation s'est à nouveau détériorée: le chômage, encore à 3,9% en 2008, atteint 4,7% en août 2011, contre 5,4% en août 2010.

En comparaison suisse, le canton connaît quelques particularités notables sur ce plan. En premier lieu, le taux de chômage y est régulièrement supérieur à la moyenne suisse, surtout en période de fort chômage, comme au milieu des années 90 où l'écart allait jusqu'à 2,8 points. En deuxième lieu, le canton est nettement plus touché que la moyenne par le chômage de longue durée (une année au moins sans interruption). En 2010, plus du quart (26%) des chômeurs appartenaient à cette catégorie contre 21% en moyenne suisse, soit un écart de 5 points. Le problème est

ancien puisqu'au plus fort de la crise des années 1990 (1994 – 1999), les chômeurs de longue durée représentaient plus de 30% des situations, avec un pic à près de 40% en 1998. Or, comme le chômage de longue durée diminue lentement même en cas de bonne conjoncture, le canton se trouve confronté au problème des personnes qui épuisent leur droit à l'indemnisation chômage sans avoir retrouvé un emploi. Les chiffres pour 2009 et 2010 attestent d'une augmentation de près de 60% de ces situations.

### **Diversification des formes de vie familiale**

L'évolution du contexte économique se conjugue aux modifications profondes du contexte socio-démographique vaudois qui voit, comme ailleurs, les formes de vie familiale se diversifier dans un mouvement d'autonomisation de l'individu par rapport à la famille. Le modèle de la famille nucléaire traditionnelle, basé sur un mariage durable et une répartition sexuée traditionnelle des rôles dans le couple, n'est en effet plus le modèle dominant dans le canton, comme en attestent de nombreux indicateurs: augmentation de l'activité féminine, baisse de la natalité et augmentation de l'âge des femmes au premier enfant, baisse du nombre de mariages et augmentation de l'instabilité conjugale, allongement de la durée de vie comme de la jeunesse, etc. Concrètement, près de la moitié (46%) des actifs vaudois sont aujourd'hui des femmes, contre un peu moins du tiers seulement il y a cinquante ans. Les Vaudoises ne font plus que 1,66 enfant en moyenne (en 2009). La taille moyenne des ménages vaudois, qui était encore de 2,8 en 1970, s'est réduite à 2,2 personnes (chiffre de 2000). La part des personnes vivant seules, à peine un quart en 1970, atteint désormais près de 40%. Les divorces sont quatre fois plus nombreux qu'il y a cinquante ans et, les couples étant plus instables, les familles sont de plus en plus souvent recomposées et monoparentales (10%).

Ces évolutions représentent autant de défis pour la politique sociale, car elles remettent en question d'une part l'un des présupposés fondamentaux sur lesquels le système de sécurité sociale est fondé, le modèle du mariage stable et de l'homme entretenant la famille, et contribuent d'autre part à faire émerger de nouveaux risques sociaux (pauvreté suite au divorce, pauvreté des enfants, etc.).

### **Davantage de pauvreté et de «*working poor*» qu'en moyenne suisse**

En matière de pauvreté, on peut considérer la situation du canton sur la base des mesures usuelles en Suisse, lesquelles procèdent par approche absolue, selon une définition monétaire et en fonction des normes CSIAS<sup>1</sup>. Au-delà des critiques (cf. encadré), l'approche de la pauvreté par la mesure a le grand mérite de rappeler de façon incontestable que la pauvreté existe malgré toute la richesse et prospérité du canton.

---

<sup>1</sup> Dans le canton de Vaud, en 2007, le seuil de pauvreté est de 30'600 francs pour un ménage d'une personne et de 57'600 francs pour un couple avec deux enfants.

## La mesure de la pauvreté

Rappelons que les chiffres de la pauvreté varient fortement selon la définition de la pauvreté qui est choisie et surtout qu'ils sont loin de pouvoir rendre compte de l'ensemble de la problématique de la pauvreté, tant celle-ci déborde la question de la privation matérielle.

La définition la plus courante fait appel à des critères *objectifs* (revenus, conditions de vie), mais la pauvreté peut aussi être mesurée par la perception *subjective* qu'ont les individus de leur situation. Parmi les approches *objectives*, la mesure la plus fréquente est celle qui se base sur les revenus (pauvreté monétaire). Dans le domaine de la pauvreté monétaire, on distingue la mesure *absolue* et *relative*. La première se réfère à un seuil fixe en dessous duquel on est considéré comme pauvre tandis que la seconde renvoie à un seuil variable, le revenu médian (de l'année de référence). En Suisse, on a pour coutume de retenir l'approche absolue (comme aux USA) et de se référer pour ce faire aux normes de la CSIAS. L'UE et l'OCDE utilisent quant à elles des taux de pauvreté *relatifs* se situant respectivement à 60% et 50% de la médiane du revenu disponible équivalent. Appliqué à la population résidente en Suisse en 2009, on passe ainsi de 6,9% de pauvres selon les normes CSIAS à 8% selon les normes de l'OCDE et à 14,6% selon les normes de l'UE.

On constate ainsi deux particularités du canton de Vaud par rapport à la moyenne suisse. Premièrement, il compte plus de pauvres; en effet, selon les chiffres de 2007, 9,8% de la population vaudoise (en âge de travailler) vit avec un revenu inférieur au seuil de pauvreté suisse, soit 1 point de plus que la moyenne helvétique qui s'établit à 8,8%. Deuxièmement, Vaud connaît plus de pauvreté dans le travail, c'est-à-dire davantage de travailleurs pauvres ou «*working poor*». Si l'exercice d'une activité professionnelle protège la grande majorité des ménages vaudois contre la pauvreté, tel n'est pas le cas pour (au moins) 5% des personnes actives occupées. Au niveau suisse, ce sont 4,4% des actifs occupés pour lesquels le travail rémunéré ne suffit pas à vivre au-delà du seuil de pauvreté<sup>2</sup>.

Malgré ces particularités, les tendances sous-jacentes sont néanmoins les mêmes que pour la Suisse et les pays de l'OCDE dans leur ensemble: les familles monoparentales et nombreuses<sup>3</sup>, les étrangers, les chômeurs (plus particulièrement les chômeurs de longue durée et en fin de droit), mais également les femmes et les enfants, sont en effet largement surreprésentés parmi la population pauvre comme parmi les «*working poor*». Ces catégories de population sont d'autant plus vulnérables, face à l'emploi notamment, lorsqu'elles n'ont qu'un bas niveau de

---

<sup>2</sup> Rappelons que le nombre de travailleurs pauvres est susceptible de varier sensiblement selon les normes de référence, en l'occurrence les 20 et 59 ans, qui travaillent au minimum une heure par semaine contre rémunération et qui vivent dans un ménage pauvre dont les membres cumulent au moins 36 heures d'activité rémunérée par semaine.

<sup>3</sup> Au niveau suisse, 27% des familles monoparentales et 24% des familles avec 3 enfants ou plus sont pauvres.

formation, ce qui est, pour beaucoup d'entre elles, plus fréquent que la moyenne. La mise en avant de ces catégories ne peut toutefois pas tenir lieu d'analyse et faire l'impasse sur les véritables causes du problème, à l'égard desquelles la situation d'emploi<sup>4</sup>, les conditions de travail et le (bas) niveau de formation sont les facteurs déterminants.

### **Les conséquences pour le système d'aide sociale cantonal**

L'augmentation considérable des dépenses sociales est l'indicateur le plus fiable que les mutations socio-économiques et démographiques évoquées précédemment mettent le système de protection sociale sous pression. Selon les comptes globaux de la protection sociale 2008 publiés par l'OFS, les dépenses sociales en Suisse sont passées de 58 milliards de francs à 135 milliards entre 1990 et 2008, représentant une augmentation de leur part relative dans le PIB de 41% (de 17,5 à 24,8%). Pour le canton de Vaud, les coûts de l'action sociale publique dans son ensemble ont passé de 807,3 millions en 1993 à 1,41 milliard en 2005, soit une hausse de 75% en 12 ans. Il faut ajouter à cela qu'il existe, dans le pays comme dans le canton, un réservoir très important de personnes qui auraient droit à des prestations publiques de soutien sans les demander pour autant. L'OFS estime cette pauvreté cachée à 30%.

Au-delà de l'augmentation des coûts, se pose surtout la question de l'adaptation du système aux nouveaux défis. En effet, les présupposés sur lesquels le système est fondé sont d'une part largement remis en question (modèle de l'emploi masculin à durée indéterminée, mariage stable etc.), alors que d'autre part des risques sociaux nouveaux, pas ou insuffisamment couverts, se présentent en plus de l'élargissement considérable de la population touchée par les risques qui existaient déjà auparavant.

### **Un transfert de charges sur les prestations sous conditions de ressources**

D'un point de vue qualitatif, l'une des conséquences majeures de ces mutations socio-économiques est la montée en puissance des différents dispositifs d'aide sous conditions de ressources et le transfert de charges de la Confédération vers les cantons et les communes. De tous les dispositifs vaudois sous condition de ressources, c'est l'aide sociale au sens strict, soit le revenu d'insertion (RI) introduit en 2006 suite à la fusion de l'Aide sociale vaudoise (ASV) et du Revenu minimum de réinsertion (RMR), qui a eu à subir le contrecoup le plus dur. Entre 1993 et 2010, les dépenses vaudoises d'aide sociale et d'aide aux chômeurs passent en effet de 68,2 millions de francs à 248 millions, ce qui correspond à une augmentation des dépenses de plus de 250% directement attribuable à l'explosion du nombre de bénéficiaires. Outre l'hétérogénéité accrue de la population aidée, cet afflux massif amène la remise en question de la nature même de l'aide: prévue initialement pour une période relativement limitée, elle tend aujourd'hui à devenir une aide de longue durée pour un nombre toujours plus élevé de bénéficiaires.

---

<sup>4</sup> Le taux de pauvreté suit l'évolution du taux de chômage avec un décalage temporel de 2 à 3 ans.

Pour mieux saisir les enjeux de la mutation en cours dans l'aide sociale vaudoise, le rapport social 2011 se penche sur divers aspects du RI et répond aux interrogations suivantes: qui est pris en charge, pendant combien de temps, comment en sort-on?

Dans les grandes lignes, les bénéficiaires du RI ont très souvent (4 dossiers sur 10) d'autres ressources que le seul RI (salaire, rentes, allocations d'une assurance sociale, pension alimentaire); ils n'ont donc pas besoin que la totalité des besoins de leur ménage soit prise en charge. Le type de ménage a une incidence déterminante de ce point de vue: plus de 85% des ménages avec enfant(s) ont d'autres revenus, contre seulement 22% chez les personnes seules. Mais qui dit revenu ne dit pas nécessairement exercice d'une activité lucrative. Or celle-ci est particulièrement intéressante dans ce contexte, car elle indique l'existence, dans une certaine mesure du moins, d'une insertion professionnelle et donc d'un besoin moindre, si ce n'est inexistant, en termes d'insertion. En moyenne cette part d'activité lucrative n'est pas très élevée: 21%. Chez les couples avec enfants, elle atteint toutefois 44%. Ce constat est important, car le seul facteur incitatif sur le plan financier à l'exercice d'une activité lucrative est modeste dans la mesure où la franchise à laquelle le travail rémunéré donne droit au moment du calcul du montant de l'aide est faible.

Autres caractéristiques notables: les jeunes adultes sont surreprésentés dans le dispositif. Les 18 – 25 ans représentent à eux seuls 17% des bénéficiaires (non compris les personnes à charge). Cela s'explique le plus souvent par le fait qu'ils n'ont pas achevé de formation et ne sont donc pas en mesure de s'insérer sur le marché du travail. Plus que d'une mesure d'insertion, ils ont donc besoin d'une formation. La faible qualification est une caractéristique majeure des bénéficiaires du RI dans leur ensemble: près de la moitié n'a aucun diplôme. Cela explique par ailleurs pourquoi les étrangers – en moyenne nettement moins diplômés – représentent un peu plus de la moitié (52%) des bénéficiaires. Avec 19%, les familles monoparentales sont elles aussi largement surreprésentées. Outre les difficultés de qualification et d'insertion professionnelle, on rencontre ici le problème de la présence d'enfants (en bas âge surtout) quand il s'agit de reprendre une activité lucrative ou d'augmenter le taux d'activité susceptible d'élever le niveau des ressources du ménage. C'est pourquoi les enfants apparaissent comme un facteur qui tend à allonger la durée de prise en charge: les dossiers avec enfants sont clairement surreprésentés parmi les prises en charge supérieures à 24 mois.

De façon générale, les prises en charge longues sont devenues une caractéristique forte du système: près de la moitié des dossiers (49%) sont actifs depuis plus de deux ans et seuls 20% depuis moins de 6 mois. On observe par ailleurs que, parmi les motifs de sortie du RI, l'amélioration de la situation financière n'intervient que dans 30% des cas, même si cette amélioration provient de la reprise d'une activité lucrative dans 72% de ces cas<sup>5</sup>. Même si on ignore fréquemment le motif exact de sortie, celle-ci n'est malheureusement souvent pas une véritable sortie de l'assistance: dans un peu plus d'un quart des sorties, on quitte le dispositif en raison

---

<sup>5</sup> Viennent ensuite l'augmentation du taux d'activité (17%) et le revenu suffisant d'un autre membre du ménage (6%).

de l'obtention d'une autre prestation sociale (LACI, AI, PC, etc.) et, dans 8% des cas, pour des raisons administratives (départ du canton, décès, etc.).

En conclusion, on peut donc rejoindre les observations que faisaient les chercheurs Da Cunha et Leresche en 2006: l'aide sociale apparaît de plus en plus «*surchargée*» de personnes qui en sont durablement dépendantes et pour la réinsertion desquelles elle apparaît relativement impuissante<sup>6</sup>.

### **Besoins accrus en termes d'insertion**

L'un des risques majeurs liés à la pauvreté aujourd'hui consiste, on le sait, dans la perte des liens de l'individu à la société ou dans ce que le sociologue Robert Castel a nommé la «*désaffiliation*». Du point de vue de l'aide sociale, cela veut dire qu'elle ne peut plus se contenter de garantir le minimum vital, mais qu'elle doit impérativement favoriser l'insertion des bénéficiaires tant sur le plan social que professionnel.

A cet égard, le tournant dans le canton a été l'introduction du Revenu d'insertion. Dans le cadre du dispositif d'aide RMR/ASV, il n'était en effet pas possible de promouvoir concrètement l'insertion des bénéficiaires les plus fragilisés car les mesures d'insertion étaient réservées aux seuls bénéficiaires du RMR.

L'accent mis sur l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RI s'est traduit par une forte croissance du nombre de personnes qui ont bénéficié chaque mois de ces mesures. La progression a été particulièrement forte pour les mesures d'insertion sociale, dont le nombre de bénéficiaires mensuels a plus que triplé entre 2006 et 2010 (passant d'environ 300 par mois à plus de 1000)<sup>7</sup>. Il faut toutefois constater que malgré l'augmentation des moyens engagés au fil des années, le budget pour les mesures d'insertion du RI ne permet pas de répondre à tous les besoins, tout au moins en matière d'insertion sociale. En attendant, la priorité a donc été donnée aux jeunes adultes (18 à 25 ans), si bien qu'ils sont aujourd'hui cinq fois plus nombreux que les autres classes d'âge à bénéficier d'une mesure d'insertion.

### **La politique vaudoise de lutte contre la pauvreté**

Les constats dont il a été question dans la première partie de cette contribution ont amené le Conseil d'Etat vaudois à mettre l'accent sur la révision du système des prestations sociales en amont du Revenu d'insertion (RI) et leur articulation avec ce dernier dans son programme de législature pour les années 2007-2012<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Familles de travailleurs pauvres, chômeurs proche de la retraite, mais aussi personnes sans la qualification nécessaire à l'insertion, etc.

<sup>7</sup> Cette hausse est aussi liée au fait que la majorité des bénéficiaires du RI sont considérés comme inaptes au placement et ne peuvent donc se voir offrir que des mesures d'insertion sociale.

<sup>8</sup> Le contenu de cette deuxième partie a également été présenté dans le cadre d'une contribution à la Revue d'Information sociale (REISO) sous le titre «*Les balises de la politique sociale vaudoise*», 2 août 2011.

Les réformes entreprises à ce titre 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.

D'autre part, les modifications apportées ont pour objectif de faire en sorte que l'exercice d'une activité lucrative ou la reprise d'un emploi se traduise systématiquement par une augmentation du revenu disponible, par rapport à un ménage sans ressources salariales.

L'ensemble des mesures adoptées contribue également au renforcement du rôle du RI comme dernier filet de la solidarité cantonale et au ciblage de la politique d'insertion socioprofessionnelle de l'aide sociale sur les personnes qui en ont réellement besoin. Dans ce domaine, toute une série de réformes ont en effet été mises en œuvre ces dernières années dont la discussion dépasserait cependant le cadre de cette contribution.

### **Le programme d'insertion par la formation professionnelle *FORJAD***

Face à la réalité inquiétante du nombre élevé de jeunes adultes de 18 à 25 ans sans formation professionnelle qui bénéficient du RI, le Conseil d'Etat a lancé en 2006 le programme *FORJAD*, qui a pour but de leur donner une telle formation. Les résultats encourageants de ce programme et la volonté de prévenir l'exclusion sociale des jeunes adultes ont conforté le gouvernement dans sa détermination d'orienter vers *FORJAD* tout jeune adulte au RI sans formation professionnelle certifiée qui est en mesure de suivre ce programme et de le mettre au bénéfice d'une bourse d'apprentissage.

Pour ce faire, le Canton de Vaud a harmonisé les normes du RI avec celles de l'Office cantonal des bourses d'études. Au total, près de 600 jeunes adultes ont ainsi quitté le RI pour le régime des bourses depuis 2009 et 1'700 boursiers financièrement dépendants de leurs parents ont bénéficié d'une augmentation conséquente de leurs bourses, qui leur assurent désormais le minimum vital. Grâce au programme *FORJAD* et à cette réforme, le Canton de Vaud dispose aujourd'hui d'un droit subsidiaire à la formation professionnelle.

Les résultats du programme *FORJAD* sont probants. Depuis 2006, plus de 1'100 jeunes adultes issus du RI sont entrés en formation par ce biais, avec un taux global de réussite de près de 70%. Plus des deux tiers des jeunes suivent une formation en entreprise. Enfin, sur les 178 premiers diplômés qui ont terminé leur formation en été 2009 et 2010, plus de la moitié ont trouvé un emploi stable trois mois après l'obtention de leur titre.

## **Les prestations complémentaires cantonales pour familles et la rente-pont AVS**

Les ménages les plus exposés au risque de pauvreté sont les familles monoparentales et les familles avec plus de trois enfants. Ce risque est particulièrement élevé lorsqu'une famille compte un enfant de moins de 6 ans, Or, l'aide sociale n'est pas adaptée aux familles qui travaillent.

C'est pour permettre à ces familles de s'affranchir du RI, et pour prévenir le recours à l'aide sociale d'autres familles modestes qui travaillent, qu'un projet de loi prévoyant l'introduction de prestations complémentaires cantonales pour familles (PC Familles) et de prestations cantonales de la rente-pont a été adopté en votation populaire le 15 mai 2011. Les PC Familles complètent dès le 1<sup>er</sup> octobre 2011 les ressources financières des familles ayant au moins un enfant entre 0 et 6 ans. Pour les familles n'ayant aucun enfant de moins de 6 ans, les PC Familles permettront de couvrir les besoins des enfants (de 6 à 16 ans) de ces ménages. Ce régime devrait augmenter le revenu disponible de près de 6'000 familles pauvres qui travaillent, comptant 12'000 enfants. 900 de ces familles ne seraient désormais plus tributaires du RI.

### **La rente-pont AVS**

Les chômeuses et chômeurs âgé-e-s de 62 ou 63 ans qui ont épuisé leur droit aux indemnités de l'assurance-chômage et qui ne disposent pas d'une fortune personnelle sont contraints de se tourner vers le RI, alors que leurs chances de réinsertion sur le marché du travail sont très faibles. Certes, la possibilité de prendre une retraite anticipée existe. Chaque année d'anticipation provoque cependant une réduction à vie de 6,8% de leur rente AVS ainsi qu'une diminution de leur rente LPP.

Pour éviter cela, le Canton de Vaud connaît dès le 1<sup>er</sup> octobre 2011 une rente-pont AVS cantonale, ouverte aux personnes ayant épuisé leurs indemnités de chômage et qui ne sont pas au bénéfice d'une rente vieillesse anticipée. Le calcul et l'octroi de la rente-pont AVS s'effectue selon les critères des prestations complémentaires AVS/AI. Ce régime devrait toucher environ 700 personnes à terme, dont 300 recourent aujourd'hui au RI.

### **L'élimination des effets de seuil**

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.

Le Conseil d'Etat vaudois a inscrit la lutte contre les effets de seuil dans son programme de législature. Dans le cas vaudois, il existait 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, le Canton de Vaud 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, 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<sup>er</sup> janvier 2009. Les mesures adoptées pour y parvenir portent essentiellement sur les paramètres d'octroi des subsides partiels à l'assurance-maladie. La reprise d'un emploi par un ménage auparavant entièrement dépendant du RI se traduit désormais systématiquement par une augmentation du revenu disponible. Avec l'entrée en vigueur des PC Familles, la sortie du RI s'accompagne même d'une hausse de 15% en moyenne du revenu disponible.

Enfin, suite à l'harmonisation des normes financières du RI et des bourses d'études, il n'existe plus aujourd'hui dans le Canton de Vaud 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.

## **La prévention du surendettement**

Chacun ou chacune peut devoir faire face à des ruptures dans sa vie professionnelle (chômage) ou familiale (séparation, divorce), ou encore connaître des problèmes de santé. Ce sont autant d'événements qui sont susceptibles de déséquilibrer un budget. Le surendettement est donc un problème qui peut concerner tout le monde, en particulier en période de crise économique. Les chiffres à disposition montrent que les habitants des villes de Suisse romande sont particulièrement concernés par ce phénomène et le canton de Vaud ne fait pas exception.

C'est un sujet de préoccupation pour les autorités de ce canton, en raison notamment des conséquences financières que le surendettement entraîne pour les collectivités publiques: à l'augmentation des dépenses de prise en charge vient en effet encore s'ajouter une diminution des recettes fiscales. Conscient de ces enjeux, le Conseil de politique sociale a décidé depuis 2006 de faire de la prévention du surendettement un axe fort de la politique sociale cantonale. Cette détermination s'est concrétisée avec le déploiement dès 2007 d'un programme cantonal dans ce domaine (<http://www.vd.ch/index.php?id=16209>), qui comprend aujourd'hui une large palette d'actions afin de répondre au mieux à des besoins très divers.

## Perspectives d'ici 2012

D'ici 2012, deux projets ont soit été adoptés par le Grand Conseil et sont en cours de réalisation, soit doivent être traités prochainement par les député-e-s vaudois-e-s.

Il s'agit d'une part de la loi sur l'harmonisation et la coordination de l'octroi des prestations sociales cantonales vaudoises (LHPS), qui vise notamment l'introduction d'un revenu déterminant unifié (RDU), à l'instar des législations existantes dans les cantons du Tessin, de Genève, de Neuchâtel et de Bâle-Ville, avec pour objectif principal la simplification de l'accès aux prestations publiques en amont de l'aide sociale. Adoptée en novembre 2010 par le Grand Conseil, cette loi devrait entrer en vigueur au plus tard d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2013. La LHPS unifie et harmonise les éléments de revenu, de charge et de fortune pris en considération pour calculer l'octroi d'une aide publique ou le coût d'une prestation régis par une législation cantonale. La loi prévoit également la hiérarchisation partielle de l'octroi des prestations sociales cantonales afin de garantir une égalité de traitement entre les différent-e-s requérant-e-s d'une aide publique. Enfin, il s'agit de mettre en place une base de données cantonale (SI RDU) consolidant les demandes d'aide d'une personne requérante dans le respect de la législation sur la protection des données.

D'autre part, le Conseil d'Etat propose au Grand Conseil l'introduction dans la loi sur l'emploi d'une assurance perte de gain maladie pour les bénéficiaires des indemnités chômage (APGM). Cette prestation serait destinée aux personnes qui remplissent les conditions pour bénéficier du droit à l'indemnité de chômage et qui sont inscrites auprès d'une caisse de chômage active dans le canton. A l'instar de l'APGM genevoise, ce dispositif permettrait notamment à ses ayant-droit d'éviter le recours à l'aide sociale.

## Conclusion

Ces dernières années, le canton de Vaud a procédé à une réforme en profondeur de l'architecture de sa politique sociale avec pour objectif principal le renforcement ou la consolidation des dispositifs sociaux et d'aide à la formation en amont de l'aide sociale. La mise en place des PC Familles et de la rente-pont AVS tout comme le programme *FORJAD* et l'harmonisation des normes financières entre le RI et le régime des bourses d'études sont les principales réponses concrètes apportées par les autorités vaudoises pour ancrer cet objectif dans la réalité de leur politique de lutte contre la pauvreté.

Les familles de «*working poor*», les chômeuses et chômeurs en fin de droit proches de l'âge de la retraite et les jeunes adultes en formation n'émargent désormais plus à l'aide sociale vaudoise ou, grâce à l'importante dimension préventive de cette politique, ne devront plus envisager d'y recourir. En offrant des solutions mieux adaptées, moins lourdes d'un point de vue administratif et plus faciles d'accès, ces dispositifs permettent à l'aide sociale de se concentrer davantage sur l'une de ses

deux missions principales: l'insertion socioprofessionnelle de ses ayants droit sans emploi et sans formation achevée.

Par ailleurs, les effets de seuil induits par le manque de coordination entre les différentes politiques sectorielles ont été entièrement éliminés depuis 2007. Désormais, la reprise d'un emploi par un ménage, voire l'augmentation de son taux d'activité ou de son salaire se traduit systématiquement par une amélioration du revenu disponible. La juste reconnaissance de l'emploi, y compris sur le plan financier, est désormais garantie.

Les réalisations de la politique vaudoise de lutte contre la pauvreté ne sauront cependant faire oublier que les défis pour les années à venir sont importants. C'est notamment l'intensification des efforts d'insertion des ménages au RI sans emploi sur le marché du travail, la formation des personnes de plus de 25 ans à l'aide sociale qui en sont dépourvues tout comme la prévention sociale qui devraient se situer au centre des préoccupations futures.