

## **Création d'une statistique permettant de connaître les causes d'indigence des requérants de l'Aide sociale vaudoise (ASV)**

### **Réponse à la motion de M. Michel Cornut**

#### ***Rapport-préavis No 2003/18***

Lausanne, le 17 avril 2003

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

#### ***1. Objet du rapport-préavis***

Dans sa séance du mardi 31 octobre 2000, le Conseil communal avait accepté la motion de M. Michel Cornut qui demandait à la Municipalité de prendre les dispositions nécessaires afin de mieux connaître les causes d'indigence de l'Aide sociale vaudoise (ASV).<sup>1</sup> Le motionnaire souhaitait en particulier disposer de statistiques détaillées quant à la part de salariés à temps complet ou partiel au bénéfice de prestations financières, et de renseignements sur les domaines d'activité concernés et les entreprises dans lesquelles ces personnes sont employées.

La Municipalité entend poursuivre et développer les efforts qu'elle réalise depuis 1998 en matière de statistique sociale. En ce qui concerne la demande du motionnaire de publier les noms des entreprises qui emploient des salariés devant avoir recours à l'aide sociale pour assurer leur minimum vital et celui de leur famille, la Municipalité ne peut y donner suite.

#### ***2. Les travailleurs pauvres en Suisse***

Avant de répondre à la motion, la Municipalité souhaite donner quelques informations et apporter quelques précisions quant aux définitions employées généralement dans le cadre de la problématique soulevée par M. Cornut.

---

<sup>1</sup> BCC no 13, 2000, Tome II, pages 390 et ss.

Les travailleurs pauvres sont généralement désignés par le terme de *working poor*, qui vient des Etats-Unis<sup>2</sup> où le phénomène a pris une ampleur certaine. Ce terme se réfère aux personnes dont le revenu salarié est insuffisant pour subvenir à leurs propres besoins ou à ceux du ménage. Selon l'Office fédéral de la statistique, la Suisse comptait en 1999, parmi sa population âgée de 20 à 59 ans, 250'000 *working poor*, dont 186'000 vivaient dans des ménages dont le volume d'activité lucrative est égal ou supérieur à 36 heures hebdomadaires, tandis que 64'000 autres vivent dans des ménages qui travaillent moins de 36 heures par semaine.<sup>3</sup> Les 250'000 personnes touchées vivaient dans des ménages qui en comptent 535'000 (53'000 adultes non-actifs et 232'000 enfants).

**Taux de «working poor» selon les caractéristiques socio-démographiques, en 1999, en %**

*Source : Enquête suisse sur la population active*

	"working poor", total		"working poor" ménages avec ≥36h d'activité lucrative		"working poor" ménages avec <36h d'activité lucrative	
	Nombre	Taux	Nombre	Taux	Nombre	Taux
<b>Sexe</b>						
Femmes	133 000	9,1%	85 000	6,5%	48 000	29,8%
Hommes	117 000	6,4%	101 000	5,7%	16 000	27,3%
<b>Age</b>						
20-29 ans	42 000	6,4%	24 000	3,9%	18 000	45,9%
30-39 ans	89 000	8,3%	71 000	7,1%	18 000	30,8%
40-49 ans	76 000	8,1%	61 000	6,9%	15 000	26,8%
50-59 ans	43 000	6,2%	30 000	4,8%	13 000	19,3%
<b>Nationalité</b>						
Etrangère/étranger	86 000	12,2%	76 000	11,2%	10 000	32,6%
Suisse/suisse	164 000	6,2%	110 000	4,5%	54 000	28,4%
<b>Type de ménage</b>						
Personne seule	33 000	6,1%	11 000	2,5%	22 000	23,4%
Famille monoparentale	27 000	29,2%	10 000	18,9%	17 000	42,7%
Couples sans enfant	26 000	3,2%	17 000	2,2%	9 000	24,7%
Couples avec 1 enfant	25 000	6,7%	23 000	6,3%	..	..
Couples avec 2 enfants	52 000	8,6%	47 000	8,1%	..	..
Couples avec 3+ enfants	44 000	18,0%	42 000	18,1%	..	..
Autres types de ménages	42 000	5,9%	36 000	5,4%	..	..
<b>Région linguistique</b>						
Suisse alémanique	168 000	6,9%	126 000	5,6%	42 000	27,0%
Suisse romande	74 000	9,2%	55 000	7,4%	19 000	31,3%
Suisse italienne	7 000	7,4%	..	..	..	..

<sup>2</sup> En 1995, plus de 10% des Américains exerçant un travail étaient pauvres.

<sup>3</sup> Tobias Bauer, "Elisa Streuli, Les "Working poor" en Suisse, Etude de la problématique, de l'ampleur du phénomène, et des causes", Office fédéral de la statistique, Neuchâtel, automne 2001.

---

Pour définir le seuil de pauvreté, les chercheurs se réfèrent généralement aux recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) qui permettent aux cantons et aux communes d'établir les montants accordés au titre de l'aide sociale. Le minimum vital ainsi défini s'obtient par l'addition des besoins de base, qui varient selon la taille du ménage, le loyer et l'assurance-maladie. Ainsi, une famille de deux adultes et trois enfants dont les deux parents travaillent à plein temps pour un salaire de Fr. 2'500.- disposera d'un revenu total de Fr. 5'000 et ne fera donc en principe pas partie des *working poor*. Par contre, si seul l'un des deux parents travaille et gagne Fr. 4'000, cette famille de cinq personnes appartiendrait au groupe des *working poor*, à moins bien sûr que son loyer ne soit particulièrement bas en regard du prix moyen exigé pour un appartement de quatre pièces ou davantage. Quant à la revendication de l'Union syndicale suisse visant à ce qu'il n'y ait plus dans notre pays de salaire inférieur à Fr. 3'000.- net pour un travail à plein temps, elle se réfère aux besoins vitaux d'une seule personne.

Les "*working poor*" se composent de différents groupes à risque:

- Les femmes qui ont souvent des salaires inférieurs à leurs homologues masculins, avec des perspectives de carrière moins bonnes.
- Les familles nombreuses puisque les enfants exigent un temps important qui n'est pas rémunéré. Le taux de "*working poor*" s'élève à 6,7% pour les couples avec un enfant, à 8,6% pour les couples avec deux enfants et à 18% s'ils en ont trois.
- Les familles monoparentales qui présentent le taux le plus élevé de "*working poor*" (29%). Elles concernent essentiellement des femmes qui travaillent pour la plupart à temps partiel et sont surreprésentées parmi les bas salaires.
- Les étrangers qui sont également surreprésentés parmi les "*working poor*", bien qu'ils présentent un volume d'activité moyen plus élevé que les Suisses. Mais ils exercent aussi plus souvent une activité dans des secteurs économiques à bas salaires et comptent en moyenne davantage d'enfants.
- Les personnes ne disposant que d'une formation élémentaire qui constituent 32% des "*working poor*", mais ne représentent que 11% de la population.
- Les travailleurs qui exercent une profession dans l'agriculture, l'hôtellerie-restauration, les ménages privés, l'industrie textile, la vente, les transports, les métiers artistiques et le nettoyage des bâtiments.
- Les personnes qui travaillent à temps partiel ou qui ont des conditions d'emploi flexibles. Les travailleurs de nuit ou du week-end sont nettement et constamment surreprésentés.
- Les solo-indépendants, c'est à dire les personnes qui ont un statut d'indépendant et n'ont pas d'employés. Parmi eux apparaissent de nombreuses personnes nouvellement indépendantes. Ce nouveau statut est souvent lié à un processus d'externalisation opéré par leur ancien employeur ou à la prise d'une activité indépendante par des personnes au chômage.
- Les personnes ayant une carrière discontinue ou débutant dans un emploi.

Il va de soi que le cumul de plusieurs de ces facteurs augmente considérablement le risque d'appartenir au groupe des "*working poor*".

### *3. Les statistiques disponibles sur les régimes d'assistance*

#### *3.1 Travaux entrepris par la Confédération*

Les éléments chiffrés mentionnés dans la partie 2 de ce rapport-préavis sont tirés de travaux particuliers menés soit par l'OFS, sur la base des données de l'enquête suisse sur la population active (ESPA), soit par des œuvres caritatives privées comme Caritas.

Il n'existe pas en effet pour l'heure de statistique régulière nationale sur l'assistance, qui est du ressort des cantons et des communes. L'hétérogénéité des législations cantonales<sup>4</sup> et la diversité des moyens techniques à disposition des autorités d'application empêchent toute vision d'ensemble et toute comparaison intercantonale.<sup>5</sup> Consciente de ces faiblesses, la Confédération a donné mandat à l'OFS de développer une statistique suisse de l'aide sociale. Celle-ci doit recenser l'effectif et la structure des bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que des informations sur leur situation économique et les prestations reçues.

Il s'agit pour l'OFS d'un défi considérable qui se heurte pour l'instant à de nombreuses difficultés. Outre les obstacles législatifs et techniques déjà mentionnés, les tests menés dans différentes communes suisses ont montré un fort accroissement du travail administratif nécessaire à la saisie des données, et par conséquent une forte résistance des professionnels concernés. L'OFS s'emploie donc depuis 2001 à un important travail de conviction et tente de tenir compte des critiques formulées. Toutefois, les besoins de la Confédération, des œuvres d'entraide, des cantons et des communes de disposer d'indicateurs comparables sont très grands et le projet se poursuivra. Néanmoins, le retard enregistré par le programme est déjà considérable. L'OFS prévoyait initialement de pouvoir disposer des premières données portant sur l'ensemble de la Suisse pour le premier semestre 2003; actuellement, elle espère seulement que les communes incluses dans la première phase du programme, soit celles de Zürich, Berne, Uri, Grisons et Jura, livreront les données à partir de l'année 2003. Le canton de Vaud a négocié avec l'OFS une exportation partielle des données 2001. L'intégration des données manquantes se fera simultanément à l'adaptation du programme Progrès prévue dans le cadre de la fusion du régime ASV et du RMR, lequel n'interviendra pas avant 2004 au plus tôt.<sup>6</sup>

#### *3.2 Travaux entrepris par le canton de Vaud*

Dans le canton de Vaud, les organes d'application de l'Aide sociale vaudoise (ASV) et du Revenu minimum de réinsertion (RMR) utilisent le logiciel PROGRES, qui permet de saisir les données d'un dossier et d'effectuer les paiements aux bénéficiaires.

Le secrétariat général du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), en collaboration avec le Service cantonal de recherche en information statistique (SCRIS) édite depuis 1999 une statistique annuelle sur les bénéficiaires du Revenu minimum de réinsertion. Le régime RMR est géré conjointement par le Département de l'économie (DEC), pour ce qui concerne la réinsertion professionnelle, et par le DSAS, qui est compétent pour la réinsertion sociale et le paiement des

---

<sup>4</sup> Les vingt-six lois cantonales présentent d'importantes variations quant à la conception et à l'organisation de l'aide sociale.

<sup>5</sup> Il suffit de penser au fait que certaines communes travaillent encore avec des documents en papier; par ailleurs, les cantons ont généralement développé leur système informatique de saisie des données de manière isolée.

<sup>6</sup> Jahresbericht 2001 zur schweizerischen Sozialhilfestatistik, OFS, Neuchâtel, 2002.

bénéficiaires. C'est donc sur la base des informations collectées par les centres sociaux régionaux (CSR) et par les offices régionaux de placement (ORP) que cette statistique annuelle a pu être établie.<sup>7</sup>

Le document comprend un certain nombre de commentaires et de tableaux statistiques se rapportant à des données financières, à la gestion du régime (CSR compétent, entrées et sorties), à l'identité des bénéficiaires (âge, sexe, état-civil, nationalité) et à quelques éléments socio-professionnels (essentiellement le niveau de formation achevée).

Le SCRIS a pour l'instant renoncé à réaliser une étude similaire pour les bénéficiaires de l'aide sociale, car il estime que les données ne sont pas encore suffisamment sécurisées.

#### ***4. Action de la Ville de Lausanne en matière de statistique sociale***

La Municipalité est pleinement consciente de la pauvreté des statistiques sur l'aide sociale existant dans notre pays. Dès lors, et dans la mesure de ses moyens, elle cherche à apporter sa contribution à l'augmentation des connaissances dans ce domaine important.

Depuis 1998, le Service social et du travail (SST), dont dépend le Centre social régional de Lausanne, a développé une collaboration avec l'Office d'études socio-économiques et statistiques du Service des affaires générales.<sup>8</sup> Ce partenariat a permis d'exploiter statistiquement les deux bases de données<sup>9</sup> utilisées par le Centre social régional et a permis la publication d'une étude statistique annuelle sur les bénéficiaires de prestations financières du Centre social régional de Lausanne.

##### *2.1 Publication d'une étude statistique annuelle*

Cette réalisation est récente puisque l'étude sur les données 2000 date d'avril 2002 et celle sur les données 2001 d'août 2002. Il est prévu de poursuivre et de développer ce travail, et ainsi de lui donner un caractère pérenne.

L'étude exploite la base de données Progrès. Elle comprend des statistiques étayées et commentées relatives à la gestion des dossiers, aux dépenses pour l'ensemble des dossiers, au profil des bénéficiaires, à leur situation de famille et à leur situation personnelle avant qu'ils ne soient aidés par l'ASV ou le RMR. Un groupe de référence suit le projet et se réunit une fois par année. Son but est d'évaluer les résultats obtenus et de suggérer des améliorations ou des nouveautés. Hormis divers responsables et praticiens du SST, il est composé d'un représentant de l'Office fédéral de la statistique, d'un professeur de l'Ecole d'études sociales et pédagogiques de Lausanne et de responsables du Département cantonal de la santé et de l'action sociale.

Les principaux résultats obtenus grâce aux données 2001 confirment et approfondissent les constats établis l'année précédente sur la base des données 2000. Ils mettent en évidence certaines des carences ou des désavantages dont souffrent les personnes qui doivent avoir recours aux prestations du Centre social régional de Lausanne. (monoparentalité, nombre d'enfants, formation absente ou déficiente,

---

<sup>7</sup> "Revenu minimum de réinsertion, Statistique annuelle 1999", Service cantonal de recherche et d'information statistique, Section des affaires sociales du Secrétariat général du DSAS.

<sup>8</sup> Devenu depuis le mois de janvier 2000 le Service des études générales et des relations extérieures (SEGRE)

<sup>9</sup> SS0000 et Progrès.

précarité du titre de séjour) Cette démarche, parmi d'autres, peut servir à justifier et orienter les mesures de réinsertion socio-professionnelles qu'il convient de développer en faveur de cette population.

L'étude permet divers éclairages. Ainsi, une analyse menée sur les seuls dossiers ASV de décembre 2001 montre que 11,6 % des 2'212 dossiers actifs pour lesquels un versement mensuel a été effectué concernent des personnes salariées. Cette situation concerne avant tout les personnes jeunes ou ayant charge de famille. Il convient de préciser que l'indication du taux d'occupation, prévue dans Progrès à titre facultatif n'est pas exploitée pour l'instant, et que la distinction entre des revenus principaux ou « accessoires » n'est donc pas possible.

Ci-dessous, deux tableaux tirés de l'enquête sur les données 2001 qui montrent le détail par catégories des situations pour lesquelles l'ASV doit intervenir.

	18-25 ans	26-35 ans	36-50 ans	51-64 ans	65 ans et plus	Total
Sans ressources (autre)	129	217	292	141	25	<b>804</b>
Chômage (sans ressources-chômage, complément ressources-chômage, avances sur assurance chômage)	116	124	157	58	1	<b>456</b>
Complément salaire	36	68	129	25	0	<b>258</b>
Santé (sans ressources-maladie, complément ressources-rente AI, avances sur rentes AI-PC)	34	110	289	203	10	<b>646</b>
Autres motifs	8	16	15	5	4	<b>48</b>
<b>Total</b>	<b>323</b>	<b>535</b>	<b>882</b>	<b>432</b>	<b>40</b>	<b>2'212</b>

*Dossiers au bénéfice de prestations financières de l'ASV, selon le motif de demande et l'âge du demandeur, Lausanne, décembre 2001*

*Source : Service social et du travail, Centre social régional, Progrès Data Warehouse*

	Non mariés sans enfant	Non mariés avec enfant(s)	Couples mariés sans enfant	Couples mariés avec 1-2 enfants	Couples mariés avec 3 enfants et plus	Inconnu	Total
Sans ressources (autre)	520	145	60	52	25	2	<b>804</b>
Chômage (sans ressources-chômage, complément ressources-chômage, avances sur assurance chômage)	301	72	33	32	15	3	<b>456</b>
Complément salaire	90	81	17	35	34	1	<b>258</b>
Santé (sans ressources-maladie, complément ressources-rente AI, avances sur rentes AI-PC)	316	70	82	49	19	2	<b>538</b>
Autres motifs	60	71	9	10	6	0	<b>156</b>
<b>Total</b>	<b>1'287</b>	<b>439</b>	<b>201</b>	<b>178</b>	<b>99</b>	<b>8</b>	<b>2'212</b>

*Dossiers au bénéfice de prestations financières de l'ASV, selon le motif de demande, l'état civil et le nombre d'enfants du demandeur, Lausanne, décembre 2001*

*Source : Service social et du travail, Centre social régional, Progrès Data Warehouse*

#### ***4. Position de la Municipalité à l'égard de la motion de M. Cornut***

La Municipalité partage les préoccupations du motionnaire quant à l'intérêt d'une statistique permettant de connaître les causes d'indigence des personnes assistées. Les travaux déjà réalisés permettent d'ores et déjà de délivrer une certaine information dans ce domaine, comme le montrent les tableaux ci-dessus. Il convient toutefois d'être pleinement conscient qu'aujourd'hui le Centre social régional de Lausanne, comme tous les autres organes d'application cantonaux<sup>10</sup>, utilisent une seule et unique base de données, soit le logiciel Progrès. En conséquence, seules les données saisies dans Progrès peuvent être exploitées statistiquement.<sup>11</sup> La structure actuelle de Progrès ne permet donc pas de répondre aux questions très précises posées par le motionnaire.

La Municipalité entend toutefois poursuivre et développer les efforts qu'elle réalise depuis 1998 en matière de statistique sociale. La publication de l'étude annuelle « Les bénéficiaires de prestations financières du centre social régional de Lausanne » se poursuivra. Le SST poursuivra ses efforts pour que les demandes d'information et les préoccupations du motionnaire relatives à l'emploi soient intégrées aussi largement que possible. A noter que, dans le cadre des récents accords de collaboration passés entre la Ville de Lausanne et le SCRIS, celui-ci remplacera à terme le SEGRE dans l'appui technique accordé au SST. Cette collaboration nouvelle ne remettra toutefois pas en cause l'existence du groupe de référence lié aux travaux de l'enquête annuelle.

Par les contacts réguliers que le SST entretient avec le Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) et le Secrétariat général du DSAS, la question du manque de données statistiques permettant de mieux cerner les causes d'indigence des personnes assistées est fréquemment évoquée. Les services concernés sont d'ailleurs pleinement conscients des difficultés rencontrées. La prochaine révision de la Loi sur la prévoyance et l'aide sociales (LPAS), qui permettra la fusion de l'ASV et du RMR en un régime unique baptisé Revenu d'insertion, contribuera à une plus grande fiabilité des données et facilitera leur exploitation.

En ce qui concerne enfin la demande du motionnaire de publier les noms des entreprises qui emploient des salariés devant avoir recours à l'aide sociale pour assurer leur minimum vital et celui de leur famille, la Municipalité ne peut y donner suite. Ce serait en effet contraire à l'article 3 de la LPDP (Loi sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles du 25 mai 1981), qui concerne tant les personnes physiques que les personnes morales. De plus, l'enregistrement de telles données ne serait pas compatible avec le principe de la proportionnalité prévu par la LPDP dans la mesure où un tel fichier n'est pas en soi nécessaire pour les tâches de l'administration communale. Un premier avis de droit interne à l'administration communale, concluant à l'illégalité de la démarche, a par la suite été confirmé par le Département des finances du canton de Vaud auquel incombe la surveillance de la bonne application de la LPDP. Par ailleurs, la Municipalité remarque que les secteurs économiques offrant une faible rémunération aux employés sont aujourd'hui assez bien connus en Suisse. Il s'agit pour l'essentiel des domaines de l'agriculture, de l'hôtellerie-restauration, de la vente, du nettoyage, et d'autres activités de service comme la coiffure ou les sociétés de sondage par téléphone. Selon les informations dont elle dispose, les rapports de l'Inspection communale du travail relatifs à ses enquêtes et aux dénonciations qu'elle effectue par exemple, la Municipalité ne peut que confirmer que, hormis l'agriculture évidemment, ce sont les mêmes secteurs qui sont concernés à Lausanne.

<sup>10</sup> Centres sociaux régionaux, Service de prévoyance et d'aide sociales, Service de protection de la jeunesse, etc.

<sup>11</sup> Le logiciel Progrès comprend notamment les champs suivants: état du requérant au moment de la demande (pour le RMR seulement), dernière profession exercée, catégorie socioprofessionnelle, formation apprise, activité professionnelle du conjoint, activité professionnelle du requérant (pour l'ASV seulement), motif principal pour le versement des indemnités (pour l'ASV seulement).

### *5. Conclusions*

Eu égard à ce qui précède, la Municipalité vous prie, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, de bien vouloir prendre les résolutions suivantes :

*Le Conseil communal de Lausanne,*

Vu le rapport-préavis n° 2003/18 de la Municipalité, du 17 avril 2003 ;

oui le rapport de la commission nommée pour examiner cette affaire;

considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour,

*décide:*

d'accepter la réponse à la motion de M. Michel Cornut demandant la création d'une statistique permettant de connaître les causes d'indigence des requérants de l'Aide sociale vaudoise (ASV)

Au nom de la Municipalité:

Le syndic:  
Daniel Brélaz

Le secrétaire:  
François Pasche