

## Réponse de la Municipalité

à l'interpellation de M. Jean-Luc Laurent  
déposée le 11 décembre 2012

« *Explosion de l'aide sociale : le pourquoi* »

### Rappel

L'interpellateur affirme que la Ville de Lausanne affiche, en 2012, « un nombre important de nouveaux cas annuels et des coûts effectifs de l'aide sociale en constante augmentation ». Il estime que de nombreuses villes ont cherché des solutions pour valoriser le travail par des programmes d'intégration destinés principalement aux jeunes, pour augmenter le maintien des demandeurs ou des bénéficiaires de l'aide sociale sur le marché du travail. Dans le canton de Vaud, l'introduction des PC familles devait permettre une diminution des dossiers d'aide sociale. Or, selon l'interpellateur, de nombreuses villes obtiendraient de meilleurs résultats que Lausanne, notamment grâce à la mise en œuvre d'un système de contrôle indépendant des personnes bénéficiaires de l'aide sociale, y compris le recours à des détectives sociaux indépendants. L'interpellateur estime que les explications fournies jusqu'ici par les autorités concernant l'évolution de l'aide sociale à Lausanne ne sont pas satisfaisantes et sollicite une nouvelle fois la Municipalité sur ce thème en posant sept questions.

### Préambule

En préambule, la Municipalité rappelle au Conseil communal quelques éléments essentiels concernant l'aide sociale.

#### *L'aide sociale est un régime cantonal*

L'aide sociale est un régime cantonal, institué par la *Loi sur l'action sociale vaudoise* (LASV), qui a pour but de « *venir en aide aux personnes ayant des difficultés sociales ou dépourvues des moyens nécessaires à la satisfaction de leurs besoins indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine* »<sup>1</sup>. La commune de Lausanne est une *région d'action sociale* au sens de la LASV et le service social de Lausanne (SSL), en sa qualité de *centre social régional*, est l'autorité d'application de la LASV à Lausanne. Alors que le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) de l'Etat de Vaud en est l'autorité d'exécution.

Ainsi le CSR de Lausanne doit-il accorder l'aide sociale, ou Revenu d'Insertion (RI), à tout ayant-droit domicilié à Lausanne, en conformité de la loi, de son règlement d'application ainsi que des directives du DSAS. La situation de Lausanne est donc très différente de celle des autres villes suisses alémaniques avec lesquelles elle est régulièrement comparée, qui gèrent elles-mêmes leur régime d'aide sociale et peuvent éventuellement le soumettre à des conditions particulières. Dans le canton de Vaud, les communes ou associations de communes ne sont compétentes qu'en matière d'organisation de leur CSR.

---

<sup>1</sup> Art. 1 LASV.

### *La demande d'aide sociale reflète l'évolution de la société et de l'économie*

L'évolution de la demande d'aide sociale est avant tout le reflet de l'évolution de la société. Depuis 1990, cette demande augmente considérablement, et presque continuellement. A Lausanne, les aides allouées sont passées, entre 1990 et 2012, de 7 à 110 millions de francs par an. Les principales raisons de cette augmentation, observée à des degrés divers dans toutes les régions urbaines de Suisse, sont connues :

- l'avènement du travail sur appel, temporaire ou à temps partiel imposé (un bénéficiaire de l'aide sociale sur quatre est un *working poor*)<sup>2</sup> ;
- l'accroissement du nombre de divorces (une famille monoparentale sur quatre est désormais à l'aide sociale) ;
- les restrictions intervenues dans l'accès aux assurances sociales fédérales, en particulier l'assurance chômage et l'assurance invalidité ;
- la croissance démographique (le taux d'aide sociale n'augmente plus alors que le nombre de cas augmente) ;
- la délocalisation de la plupart des manufactures qui occupaient les travailleurs faiblement qualifiés. Les emplois proposés aujourd'hui dans notre région exigent des qualifications plus importantes auxquelles une partie de la population ne peut malheureusement pas prétendre. Tel est notamment le cas de migrants faiblement scolarisés originaires d'ex-Yougoslavie et d'Afrique noire, manifestement surreprésentés à l'aide sociale<sup>3</sup> ;
- Les soubresauts de notre économie, de plus en plus fréquents<sup>4</sup>. A chaque crise conjoncturelle, la demande d'aide sociale augmente, avec un « effet retard » de 18 à 24 mois. Elle est le fait de chômeurs qui ne sont pas parvenus à retrouver un emploi durant leur période d'indemnisation et que l'inactivité prolongée a malheureusement « déqualifiés » sur le marché du travail.

La globalisation de l'économie et la précarisation de l'emploi qu'elle entraîne, la dérégulation des marchés financiers et les crises économiques à répétition qu'elle favorise, le recul de la sécurité sociale fédérale et les reports de charge qu'il implique, les mouvements migratoires de ces deux dernières décennies et les défis qu'ils représentent pour toutes les politiques publiques (en raison de la faible qualification des migrants notamment) sont autant d'éléments sur lesquels les municipalités des villes suisses n'ont que peu d'influence, mais qui expliquent largement la hausse de la demande d'aide sociale en Suisse, dans le canton de Vaud et à Lausanne.

### *L'aide sociale est délivrée aux requérants de nationalité suisse ou séjournant légalement en Suisse*

Les villes n'ont plus de murailles, elles ne choisissent pas leurs habitants, ces derniers ont droit au minimum vital garanti par la Constitution et la loi. Lorsque, pour l'une ou l'autre des raisons évoquées, ce minimum ne peut plus être assuré par le gain d'une activité lucrative ou par une assurance sociale couvrant la perte de gain, l'aide sociale intervient. Mais cette aide est accordée aux seules personnes de nationalité suisse ou au bénéficiaire d'un titre de séjour légal. Selon la législation cantonale en effet, tout autre requérant ne peut prétendre qu'à une aide d'urgence, en nature (hébergement, nourriture, soins de premier recours).

### *A Lausanne, la « fraude à l'aide sociale » n'est pas tolérée*

Lausanne est la première ville de Suisse à avoir engagé des enquêteurs, qui procèdent à des investigations plus étendues en cas de doute fondé sur l'indigence d'un requérant de l'aide sociale. Aujourd'hui, le service social participe au *dispositif cantonal d'enquête*, sous l'autorité du DSAS, qui offre les ga-

<sup>2</sup> C'est à la fin des années 1980 que de nombreuses entreprises résilient les contrats de durée indéterminée et à plein temps de leurs collaboratrices et collaborateurs pour le remplacer par des contrats précaires. C'est aussi à ce moment-là que se développent les entreprises de travail temporaire (la Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services étant adoptée en 1989).

<sup>3</sup> 54% des bénéficiaires de l'aide sociale sont des Etrangers et 55% d'entre eux sont sans formation professionnelle (contre 40% des Suisses bénéficiaires du RI)

<sup>4</sup> La dérégulation des marchés financiers intervenue dans les années 1980 a écourté et amplifié les cycles économiques. Or chaque crise nourrit ce que les experts appellent le « socle incompressible » du chômage et de l'assistance.

ranties nécessaires concernant le respect des droits des bénéficiaires. Rien n'indique que ce dispositif soit moins efficace que le recours à des détectives privés.

En outre, les contraventions à la Loi sur l'action sociale vaudoise font l'objet d'une dénonciation au préfet, alors que les escroqueries et les faux dans les titres donnent lieu à une plainte pénale. La Municipalité renvoie l'interpellateur au rapport de gestion, qui donne chaque année des informations complètes sur le nombre d'enquêtes conduites, de dénonciations et de plaintes déposées.

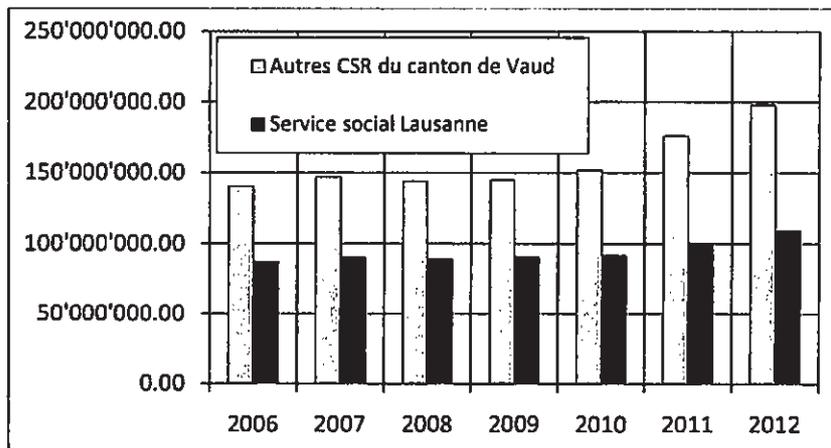
#### *A Lausanne, la priorité est à la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale*

Le SSL s'efforce de réinsérer plutôt que d'assister :

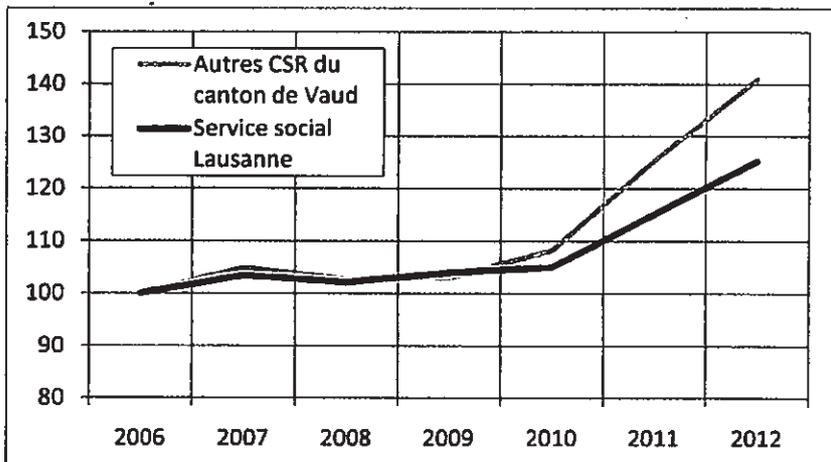
- A l'instar des autres CSR de notre canton, il a développé une étroite collaboration avec l'office régional de placement. Il y a davantage de demandeurs d'emploi inscrits à l'ORP à Lausanne que pour toutes les autres villes suisses auxquelles l'interpellateur fait référence ;
- Le SSL est aussi le premier service social d'une grande ville à avoir permis, dès 2010, à ses assistants sociaux de se consacrer à l'appui social visant l'autonomisation des usagers plutôt qu'à l'assistance. Ainsi le taux de bénéficiaires de l'aide sociale participant à des mesures d'insertion (cours, stages, etc.) a-t-il sensiblement progressé.

Désormais, l'aide sociale augmente moins vite à Lausanne que dans les autres villes du canton, ainsi que le montrent les graphiques suivants.

#### **Evolution de l'aide sociale à Lausanne et dans le canton de Vaud**



Source : base de données Progrès – Extraction Cognos du Service cantonal de prévoyance et d'aide sociales



Source : base de données Progrès – Extraction Cognos du Service cantonal de prévoyance et d'aide sociales.

*De manière générale, le taux d'aide sociale est proportionnel à la taille des agglomérations*

La statistique suisse de l'aide sociale montre que le taux d'aide sociale est proportionnel à la taille des agglomérations.

#### **Suisse : taux d'aide sociale moyen selon la taille de la commune**

Le taux d'aide sociale représente le rapport entre le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et la population.

Nb habitants	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<1'000	0.8	1.2	1.1	1.1	1.2	1.1
1'000-1'999	1.0	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4
2'000-4'999	1.7	2.0	1.9	2.0	2.0	2.1
5'000-9'999	2.5	2.6	2.4	2.5	2.5	2.5
10'000-19'999	3.8	3.7	3.4	3.4	3.4	3.4
20'000-49'999	5.1	5.0	4.9	4.5	4.4	4.4
50'000-99'999	4.8	4.6	3.9	4.8	4.8	4.9
> 100'000	6.7	6.3	5.9	5.9	5.7	5.8

Source: OFS, Statistique de l'aide sociale 2011, STATPOP 2010

Signalons aussi que les villes à forte population étrangère – telle Lausanne (40% d'Etrangers) – présentent des taux d'aide sociale plus élevés que les autres villes. Ainsi que nous l'avons déjà signalé, cela est dû au fait que, proportionnellement, les cas de faible niveau de qualification sont plus nombreux au sein de la population étrangère que chez les Suisses, ce qui rend celle-ci plus vulnérable aux aléas conjoncturels.

#### **Réponses aux questions posées**

La Municipalité répond comme suit aux questions posées :

**Question 1 : Comment expliquer la forte croissance du nombre de cas dans notre ville, alors que la tendance générale s'inscrit dans une baisse ?**

L'interpellateur ne précise pas, ici, à quelles autres collectivités il compare Lausanne, ni à quelle période il fait allusion. S'il s'agit de comparer notre ville au reste du canton, les graphiques ci-dessus montrent, encore une fois, que la demande d'aide sociale progresse moins vite à Lausanne.

S'il s'agit de comparer Lausanne aux autres grandes villes suisses, la Municipalité prie l'interpellateur de se référer à la réponse apportée à sa question 6.

**Question 2 : Combien de personnes sont arrivées dans notre ville durant ces 5 dernières années, et quel est le pourcentage d'étrangers ?**

60'937 personnes sont arrivées dans notre ville ces 5 dernières années, dont 16'961 Suisses (28%) et 43'976 (72%) Etrangers. Ces chiffres ne comprennent pas les naissances.

**Question 3 : Quel pourcentage de ces nouveaux arrivants reçoit une aide des services sociaux de la Ville de Lausanne ?**

Parmi les 60'937 personnes arrivées à Lausanne ces 5 dernières années, 9'024 ont sollicité l'aide sociale au moins une fois, dont 4'271 Suisses (25.2% des Suisses arrivés à Lausanne) et 4'753 Etrangers (10.8% des Etrangers arrivés à Lausanne). Les données disponibles ne permettent pas de dire combien de personnes sont arrivées à Lausanne alors qu'elles percevaient déjà le RI dans une autre région d'action sociale.

## Arrivées à Lausanne et proportion de personnes ayant sollicité au moins une fois le RI

Nb total d'arrivées à Lausanne	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011
Arrivées de Suisses	3'440	3'394	3'296	3'439	3'392	16'961
Arrivées d'étrangers	7'606	9'186	8'148	9'141	9'895	43'976
Total	11'046	12'580	11'444	12'580	13'287	60'937
<b>Total des perceptions de RI par année d'arrivée avec au moins une perception l'année d'arrivée</b>						
	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011
Arrivées de Suisses RI	1'225	941	760	632	713	4'271
Arrivées d'étrangers RI	1'349	1'042	936	722	704	4'753
Total	2'574	1'983	1'696	1'354	1'417	9'024
<b>% d'arrivées à Lausanne ayant perçu le RI</b>						
	2007	2008	2009	2010	2011	2007-2011
Arrivées de Suisses RI	35.6	27.7	23.1	18.4	21.0	25.2
Arrivées d'étrangers RI	17.7	11.3	11.5	7.9	7.1	10.8
Total	23.3	15.8	14.8	10.8	10.7	14.8

Source : SCRIS et Direction des systèmes d'information de l'Etat de Vaud (les données de 2012 ne sont pas encore disponibles)

Les Suisses ont été proportionnellement plus nombreux à demander l'aide sociale que les Etrangers. En revanche, les Etrangers sont proportionnellement plus nombreux à bénéficier de l'aide sociale, parce qu'ils la demandent plus longtemps.

### Taux d'aide sociale à Lausanne selon l'origine (SSL uniquement)

Moyenne mensuelle des personnes aidées rapportée à la population résidente permanente de 0-65 ans

	2008	2009	2010	2011
Suisses	6.6	6.7	6.4	6.6
Etrangers	8.8	8.8	8.7	9.0
Tous	7.6	7.6	7.4	7.6

Source : SPAS/SCRIS. L'état de la population résidente permanente de 0-65 ans à Lausanne pour 2012 n'est pas encore disponible

### Question 4 : Combien d'étrangers en situation irrégulière dans notre Ville bénéficient d'une aide financière, d'un accompagnement social, de formations gratuites et d'un logement de la ville de Lausanne ?

Aucun étranger en situation irrégulière ne bénéficie d'une aide financière ou d'un logement de la Ville de Lausanne<sup>5</sup>. Ainsi que nous l'avons déjà signalé, les personnes en situation irrégulière ne bénéficient au mieux que des aides en nature (hébergement de nuit, nourriture, soins de premiers recours) de l'aide sociale d'urgence.

Les associations subventionnées par la Ville pour dispenser une formation élémentaire (cours de la Communauté d'intérêt pour la formation élémentaire des adultes - ciféa) ne procèdent pas à des contrôles d'identité et une partie des usagers peuvent être en situation irrégulière. Leur proportion est estimée à 10% des participants par les associations concernées.

### Question 5 : A l'exemple de la majorité des villes suisses : pourquoi les coûts de l'aide sociale pour l'année 2007 ne sont-ils pas maîtrisés en Ville de Lausanne ?

Si l'interpellateur se base sur le rapport annuel 2011 de l'Initiative des Villes, il importe de mentionner que ce dernier ne considère pas uniquement, sous l'appellation « Lausanne », les seules prestations RI délivrées par le SSL, mais également celles de toutes les autres autorités d'application (AA) ayant des

<sup>5</sup> Sauf quelques cas particuliers lorsque le Service de la population confirme que le renouvellement d'un permis échu est en cours (cas de retards administratifs et non de réelles situations irrégulières).

bénéficiaires RI domiciliés à Lausanne, à savoir l'Office du tuteur général (OTG)<sup>6</sup>, la Fondation vaudoise de probation (FVP), le Centre social pour l'intégration des réfugiés (CSIR) et le Centre social cantonal (CSC). S'agissant du CSC, les bénéficiaires sont sans domicile fixe et proviennent de tout le canton, mais sont statistiquement rattachés à Lausanne. L'observation des dépenses de ces diverses AA fait apparaître une augmentation substantielle de celles-ci dès 2006. Il en résulte qu'une part significative de l'augmentation de la dépense lausannoise dans le rapport de l'Initiative des Villes est à mettre sur le compte de dépenses ne relevant pas du CSR de Lausanne mais de services cantonaux.

D'autres facteurs encore, dont la Municipalité n'a pas connaissance, expliquent peut-être aussi la différence observée cette année-là.

**Question 6 : Depuis 2008 à ce jour, quelles sont les tendances annuelles de l'évolution des nouveaux cas à l'aide sociale et la progression des coûts totaux de l'aide sociale entre les six plus grandes villes de Suisse ?**

Les tableaux ci-dessous montrent que Lausanne est la ville qui compte le plus grand nombre de nouveaux cas. Ainsi que nous l'avons déjà signalé, cette évolution s'explique notamment par la 4<sup>ème</sup> révision LACI qui a particulièrement impacté notre canton<sup>7</sup>, par une plus forte croissance démographique et par une plus forte proportion de personnes non qualifiées.

**Evolution du nombre de dossiers d'aide sociale dans les 5 plus grandes villes de Suisse<sup>8</sup>**

	2008	2009	2010	2011
Zürich	12'690	11'978	12'199	12'068
Basel	6'825	6'681	6'501	6'741
Bern	3'847	3'943	4'048	4'267
Lausanne	7'123	7'278	7'670	8'087
Winterthur	2'562	2'577	2'689	2'744

Source : Initiative des Villes. Les données de Genève et de 2012 ne sont pas disponibles

**Evolution du nombre de dossiers d'aide sociale dans les 5 plus grandes villes de Suisse (2008 = 100)**

	2008	2009	2010	2011
Zürich	100	94	96	95
Basel	100	98	95	99
Bern	100	102	105	111
Lausanne	100	102	108	114
Winterthur	100	101	105	107

Source : Initiative des Villes. Les données de Genève et de 2012 ne sont pas disponibles

**Question 7 : Combien de personnes sont-elles engagées pour traiter les demandes de PC Familles et le nombre de dossiers traités correspond-il aux attentes ?**

Le service des assurances sociales (SAS) occupe 4.7 équivalents plein temps pour la gestion des PC familles à Lausanne. Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2010 (date d'entrée en vigueur des nouveaux régimes can-

<sup>6</sup> Office des curatelles et tutelles professionnelles dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

<sup>7</sup> Les chômeurs du canton de Vaud bénéficiaient de 520 indemnités journalières au lieu de 400 en raison du taux de chômage élevé. Le nombre de chômeurs subitement en fin de droit lors de l'entrée en vigueur de la LACI révisée était donc proportionnellement plus important.

<sup>8</sup> En ce qui concerne les données financières, des dispositions réglementaires, des pratiques comptables ainsi que des modes de financement et d'imputation trop différents entre les villes pour permettre une comparaison chronologique cohérente ont conduit l'Initiative des Villes à ne pas nous fournir ces données. Le site de l'Office fédéral de la statistique propose des données financières par canton, mais assorties d'une mise en garde rappelant qu'il existe de grandes différences entre les cantons quant aux prestations en amont de l'aide sociale. Ceci implique de considérer aussi avec prudence les tableaux de l'évolution du nombre de dossiers d'aide sociale dans les villes.

tonaux), il a enregistré 1'035 demandes de PC familles dont 494 ont abouti à des décisions d'octroi, dont 192 en faveur de bénéficiaires du RI. Il a également accordé 63 rentes-pont dont 51 à des bénéficiaires du RI.

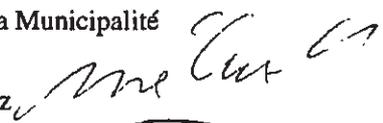
La création des PC familles et des rentes-pont aura permis, en 2012, la première stabilisation relative du nombre de bénéficiaires du RI à Lausanne depuis 10 ans, avec seulement 89 dossiers de plus entre décembre 2011 et décembre 2012. Elle aura compensé l'augmentation due à la croissance démographique – aujourd'hui l'un des principaux facteurs de croissance du nombre de cas. Sans l'introduction des nouveaux régimes cantonaux, le SSL aurait à nouveau été contraint de chercher de nouveaux locaux, d'engager et de former une nouvelle équipe de collaborateurs-rices en charge des dossiers.

La Municipalité estime avoir ainsi répondu aux questions de Monsieur l'interpellateur.

*Ainsi adopté en séance de Municipalité, à Lausanne le 7 février 2013.*

Au nom de la Municipalité

Le syndic :

Daniel Brélaz 

Le secrétaire :

Christian Zutter 