

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL
sur le postulat Catherine Labouchère - Aide sociale : besoin temporaire ou chronique, des éléments à rajouter à l'étude générale

Rappel du postulat

Deux textes récents apportent des indications intéressantes sur la thématique de l'aide sociale : tout d'abord, la réponse partielle (janvier 2016, 276) au postulat C. Labouchère (14_ POS_056) ; ensuite, le document de l'Office fédéral de la statistique (OFS), *Parcours des bénéficiaires de l'aide sociale 2006-2011*, paru en 2016.

Dans le premier, on apprend qu'il existe, dans le canton, 17 prestations cantonales sous conditions de ressources et que l'évolution des coûts de l'aide sociale est en augmentation, mais que cette dernière est maîtrisée. Dans le second, il est mentionné que les données statistiques décrivent les données à l'instant précis, mais ne permettent pas d'avoir une idée de l'évolution de la précarité. C'est pourquoi une étude longitudinale sur plusieurs années que l'OFS a réalisée apporte des éléments nouveaux sur les raisons de la sortie, respectivement du retour ou du recours à l'aide sociale pour une longue durée sur le plan suisse.

Au moment où le Département de la santé et de l'action sociale prépare un rapport social détaillé pour une publication en 2017, il serait important d'y inclure des éléments qui permettent de déterminer si le recours à l'aide sociale est temporaire ou chronique et quelles en sont les raisons.

Le présent postulat demande cette analyse pour le canton avec notamment :

1. Les caractéristiques des bénéficiaires (groupes d'âge, situation du ménage, formation, situation professionnelle, taux de couverture sociale)
2. Les événements liés au parcours des bénéficiaires de l'aide sociale
3. L'influence de la situation initiale des bénéficiaires
4. Un tableau de bord des prestations sociales allouées par année depuis 10 ans
5. Un examen de la qualité du suivi et des contrôles des dossiers effectués par l'administration pour vérifier si au fil du temps la situation du bénéficiaire légitime toujours l'aide sociale
6. L'impact de la mesure à l'aide de quelques exemples (par exemple, participation à l'assurance maladie) pour aider les bénéficiaires à sortir de la précarité temporairement ou durablement
7. L'influence du délai entre le dépôt de la demande et l'octroi de l'aide sur la sortie de la précarité du bénéficiaire ou au contraire son maintien chronique.
8. Enfin, il serait utile de connaître les prévisions du Conseil d'Etat pour l'avenir de l'aide sociale et sa vision pour que les coûts continuent à être stabilisés, voire diminués.

Rapport du Conseil d'Etat

1 PRÉAMBULE

Le présent rapport constitue l'aboutissement d'un processus engagé depuis 2014 en réponse à diverses interventions de Mme la députée Labouchère et consorts portant sur la politique sociale cantonale. En janvier 2016, le Conseil d'Etat répondait partiellement à un premier postulat déposé en 2014 (14_POS_056) après avoir précisé ses intentions lors de la réponse à une question orale posée en novembre 2015 : il s'agissait alors d'attendre la publication du Rapport social pour répondre de manière complète et détaillée aux interrogations formulées. Le Rapport social (ci-après RS2017) est aujourd'hui publié et aux mains de l'ensemble de la députation. Il constitue le cœur des réponses fournies dans le rapport ci-joint qui complète le rapport du Conseil d'Etat de janvier 2016. Il relève les principaux éléments du Rapport social à même de répondre aux questions précises adressées dans le postulat considéré (16_POS_172). Il renvoie également aux pages correspondantes du RS2017 afin d'en faciliter la lecture et la compréhension.

2 LA POLITIQUE SOCIALE : UNE LUTTE CIBLÉE CONTRE LE RISQUE DE PAUVRETÉ

Une méthode originale pour mesurer l'efficacité globale de la politique sociale cantonale

Le Canton de Vaud a connu depuis dix ans une forte hausse de la population en comparaison helvétique de même qu'une forte croissance économique associée à un taux de chômage plus élevé que la moyenne suisse. Pour autant, le taux d'aide sociale (au sens restreint, c'est-à-dire le RI) est resté relativement stable ces dernières années, il a même diminué entre 2012 et 2015. Dit autrement, la croissance économique n'a pas permis d'améliorer proportionnellement la situation des ménages les plus précaires. C'est ce que montre le Rapport social : s'appuyant en effet sur une méthode originale consistant à apparier les données fiscales des ménages des personnes actives (de 26 à 64 ans) et les données des systèmes d'information de six principaux régimes sociaux dits " sous condition de ressources "[*Pour un tableau des " prestations sous condition de ressources " dans le Canton de Vaud, voir le RS 2017 aux pages 145 et 146. Le chapitre 3.2 (" Dispositifs de prévention et de lutte contre la pauvreté ", pp. 69-117) détaille chacune des prestations ainsi que d'autres mesures ou programmes qui s'inscrivent dans la prévention ou la lutte contre la pauvreté. Pour un tableau synthétisant les résultats de la comparaison des revenus avant ou après prise en compte des prestations sociales, voir le RS2017 à la page 130. Le détail des analyses se situe aux pages 118 à 129.*], il a notamment montré que l'ensemble des aides sociales octroyées aux 10% des ménages les plus pauvres a juste permis à ceux-ci, depuis dix ans, de maintenir leur pouvoir d'achat. La politique sociale produit donc des effets ciblés sur les franges de la population qui en ont le plus besoin : sans les aides sociales octroyées à la population analysée, le taux de pauvreté se situerait à 8,7% contre 4,8% en les prenant en compte. Dit encore autrement, le revenu disponible de ces ménages serait de 10% en-dessous de celui qu'ils ont aujourd'hui.

3 LE REVENU D'INSERTION (RI) : LA CROISSANCE MAÎTRISÉE D'UNE PRESTATION DE DERNIER RECOURS

La situation des bénéficiaires du RI et leur évolution est analysée dans le RS2017 (en particulier les pages 72-80). Par ailleurs, les fiches mensuelles du RI, publiées par Statistique Vaud, détaillent les caractéristiques de la population bénéficiaire. Enfin, une étude originale menée par le SG-DSAS et ciblée sur la population du RI et la trajectoire des bénéficiaires dans le régime fournit d'importantes informations qui sont synthétisées ci-dessous (l'étude au complet est annexée au présent rapport).

Des caractéristiques de cette population...

La littérature scientifique consacrée à la pauvreté a relevé plusieurs facteurs individuels de risque : un emploi précaire, un bas niveau de formation, les difficultés de concilier vie familiale et vie professionnelle ou encore l'absence de couverture en cas de maladie de longue durée ou le statut migratoire notamment. Le Canton de Vaud connaît à cet égard une situation particulière par rapport à la moyenne suisse sous trois aspects qui souvent se combinent : le taux de chômage structurel des plus de trente ans y est plus élevé, la proportion de la population moins bien formée également.

L'analyse de la composition des ménages à l'aide sociale nous montre que plus des deux-tiers d'entre eux sont des ménages d'une personne seule et que 16% d'entre eux sont de fait des familles monoparentales (contre 7% dans l'ensemble de la population vaudoise). La part des jeunes entre 18 et 25 ans est également surreprésentée en comparaison suisse. Ces éléments nous indiquent combien les conditions structurelles jouent à plein dans ces résultats : les difficiles transitions entre l'école et le marché du travail d'un côté pour les jeunes, le taux élevé de divortialité dans les régions urbaines, l'importance de disposer d'une formation au moins de niveau secondaire 2 pour accéder au marché de l'emploi expliquent en grande partie ces caractéristiques de la population du RI.

... à la dynamique des trajectoires individuelles

Entre 2006 et 2016, plus de 100'000 personnes ont bénéficié de l'aide sociale et le 70% d'entre elles n'ont connu qu'un

seul épisode (plus ou moins long). Seules trois personnes sur dix reviennent à l'aide sociale après une interruption de six mois ou plus. L'aide sociale fonctionne donc en premier lieu pour répondre à des situations de crises ponctuelles. En distinguant la courte (moins d'un an), la moyenne (de un à trois ans) et la longue durée (plus de trois ans), l'analyse d'une cohorte de bénéficiaires entrés entre 2009 et 2012 aboutit aux constats suivants : 45% et 31% des bénéficiaires sortent respectivement après une durée courte et moyenne tandis que 24% d'entre eux y restent durablement. Nous savons par ailleurs que les bénéficiaires de longue durée souffrent souvent d'un état de santé durablement dégradé [voir notamment l'étude menée par le SG-DSAS : " Le RI 5 ans et plus " disponible ici https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/themes/social/RI/RAP_RI_5_ans_et_plus_2017_05_18_D.pdf]. C'est un phénomène qui s'amplifie depuis quelques années : un socle de bénéficiaires de longue durée s'accroît régulièrement parce qu'ils cumulent des désavantages (les facteurs de risques individuels évoqués précédemment), avec le fait qu'en restant longtemps à l'aide sociale, ils limitent d'autant leurs chances de revenir sur le marché de l'emploi. Cette réalité reflète également un phénomène nouveau visible au niveau suisse : la valeur médiane de la durée d'octroi de l'aide sociale a augmenté, passant de 19 mois en 2008 à 23 mois en 2014.

Des coûts maîtrisés dans un contexte d'augmentation démographique

Le Revenu d'insertion (RI) constitue l'une des nombreuses prestations sous condition de ressource (ci-après " PCR "). Il représente de manière constante depuis plusieurs années environ 20% des coûts globaux des PCR cantonales, tandis que les PC AVS-AI et les réductions individuelles de primes (les " subsides ") représentent quant à elles plus de 60%. De manière analogue à la très large majorité des cantons suisses, ce sont ces trois prestations qui représentent de manière constante environ 80% de l'ensemble des coûts des PCR. Par ailleurs, le Canton de Vaud est l'un des seuls cantons suisses à avoir connu une légère baisse de son taux d'aide sociale entre 2012 et 2015 malgré une augmentation annuelle moyenne de la population supérieure à l'évolution constatée au niveau national.

Pour un exposé détaillé des dépenses sociales, voir le chapitre 3.3 du RS 2017.

4 CONCLUSION ET RÉPONSES AUX QUESTIONS DU POSTULAT

Le RS 2017 constitue l'aboutissement d'un travail collectif inédit qui a permis de mettre au jour des données et des analyses des effets des prestations sous condition de ressources sur le pouvoir d'achat des ménages concernés. Il a montré combien le RI fonctionne comme un dernier filet de la protection sociale : pour la grande majorité des personnes qui y recourent, le RI constitue une aide temporaire. Seule une minorité d'individus s'y inscrit durablement et doit faire l'objet de mesures spécifiques compte tenu de leur situation très fragilisée (pas ou peu de formation, éloignement durable du marché de l'emploi, problèmes de santé divers, etc.).

Le RS 2017 offre également des bases solides sur lesquelles d'autres analyses pourront être menées. Par ailleurs, la base de données socio-économique vaudoise (BDSEV), constituée pour l'occasion en collaboration entre le SG-DSAS et Statistique Vaud, servira d'outil de monitoring qui sera encore étendu en vue de la prochaine édition du Rapport social prévu en fin de la législature actuelle. Enfin, des études qualitatives seront également conduites d'ici à la prochaine édition du Rapport social et permettront d'affiner les réponses apportées ici aux questions adressées dans le postulat.

Réponses aux questions du postulat

1. *Les caractéristiques des bénéficiaires (groupes d'âge, situation du ménage, formation, situation professionnelle, taux de couverture sociale).*
Les fiches mensuelles produites par Statistique Vaud contiennent les informations sur ces caractéristiques et le RS2017 répond également à cette question.
2. *Les événements liés au parcours des bénéficiaires de l'aide sociale*
3. *L'influence de la situation initiale des bénéficiaires*
A propos des questions 2 et 3, nous ne disposons pas de données statistiques spécifiques. Il existe par contre des enquêtes qualitatives, comme par exemple le rapport " RI 5 ans et plus " publié par le SG-DSAS en 2017.
4. *Un tableau de bord des prestations sociales allouées par année depuis 10 ans*
Les résultats du RS2017 fournissent des informations sur les effets des PCR sur le revenu disponible des ménages.
5. *Un examen de la qualité du suivi et des contrôles des dossiers effectués par l'administration pour vérifier si au fil du temps la situation du bénéficiaire légitime toujours l'aide sociale*
Les processus de travail actuels à l'œuvre au sein des autorités d'application prévoient notamment des révisions annuelles des dossiers. Par ailleurs, le bénéficiaire doit fournir et attester chaque mois une déclaration de revenus qui atteste de sa situation financière.
6. *L'impact de la mesure à l'aide de quelques exemples (par exemple, participation à l'assurance maladie) pour aider les bénéficiaires à sortir de la précarité temporairement ou durablement.*
Le RS2017 a démontré l'efficacité des PCR sur le maintien du pouvoir d'achat des ménages.

7. *L'influence du délai entre le dépôt de la demande et l'octroi de l'aide sur la sortie de la précarité du bénéficiaire ou au contraire son maintien chronique.*

La norme 1.4.1.2 du RI prévoit un délai légal maximum de 45 jours entre la demande et le versement de la prestation financière. Nous ne disposons pas de données statistiques qui permettraient d'établir des corrélations entre le moment du dépôt de la demande et la sortie du dispositif.

8. *Enfin, il serait utile de connaître les prévisions du Conseil d'Etat pour l'avenir de l'aide sociale et sa vision pour que les coûts continuent à être stabilisés, voire diminués.*

Le Conseil d'Etat se félicite de la maîtrise de l'évolution des dossiers d'aide sociale constatée ces dernières années. Il est convaincu que les mesures prises de manière ciblée pour assurer la réinsertion de publics spécifiques (notamment FORJAD, FORMAD, PC Familles, ou encore soutien aux chômeurs de plus de 55 ans) ainsi que les mesures contenues dans la nouvelle LASV continueront de porter leurs fruits.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 février 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean



TRAJECTOIRE DES BÉNÉFICIAIRES DU REVENU D'INSERTION

Département de la santé et de l'action sociale
Secrétariat général
Section de politique sociale
Septembre 2017

TABLE DES MATIÈRES

1. OBJECTIF DE L'ÉTUDE ET MÉTHODOLOGIE	3
2. PRINCIPAUX RÉSULTATS	4
2.1 L'AIDE SOCIALE EST TEMPORAIRE PLUS QUE CHRONIQUE	4
2.3 QUELQUES CARACTÉRISTIQUES PLUS SPÉCIFIQUES À CERTAINS TYPES DE PARCOURS.....	5
2.4 L'EFFET DU CUMUL DES BÉNÉFICIAIRES	6
2.5 UN SOCLE CROISSANT DE BÉNÉFICIAIRES QUI PEINENT À SORTIR DU DISPOSITIF	7
2.6 LES SORTIES RESTENT TOUJOURS POSSIBLES	8
2.7 LES MOTIFS DE SORTIE DES BÉNÉFICIAIRES DE LONGUE DURÉE	9
3. POUR CONCLURE	11
Table des figures.....	13
En lien avec cette recherche	13

1. OBJECTIF DE L'ÉTUDE ET MÉTHODOLOGIE

Le Revenu d'insertion (RI), régime vaudois d'aide sociale, 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 » (LASV, Art.1). Le RI est le dernier filet de protection sociale.

Pour la première fois, une recherche quantitative portant sur l'ensemble des bénéficiaires du RI depuis janvier 2006, date de mise en place du régime, vient apporter des réponses aux questions suivantes :

L'aide sociale est-elle le plus souvent transitoire, chronique ou durable ? Peut-on vraiment sortir de l'aide sociale une fois pour toutes ou fait-on des allers-retours entre des périodes de soutien financier et des périodes d'autonomie financière ? Quel est le type de parcours le plus fréquent ? Y a-t-il des caractéristiques chez les bénéficiaires qui les prédisposent à des parcours de plus ou moins longue durée à l'aide sociale ? Peut-on quitter l'aide sociale après avoir été de longues années dans ce dispositif ? Et si oui, quels sont les motifs de sortie, les raisons qui permettent à un bénéficiaire de s'affranchir de l'aide sociale après en avoir bénéficié durant une longue période ?

Cette recherche comporte deux volets : la constitution d'un fichier portant sur l'ensemble des bénéficiaires du RI¹, puis son analyse. Chaque personne ayant eu au moins un mois de prestation financière du RI figure dans ce fichier, indépendamment des dossiers auxquels elle a pu être rattachée. Ces données longitudinales concernent plus de 100'000 personnes sur une période de plus de 10 ans ; elles nous permettent de tracer le parcours à l'aide sociale de la personne en se basant sur l'analyse de tous les mois au cours desquels elle a perçu une prestation financière du RI.

Six types de trajectoires ont été définis. Deux critères sont intervenus pour distinguer les types de parcours : la durée, soit le nombre de mois total de prestation financière perçue, et la présence ou l'absence d'une ou de plusieurs interruptions de plus de six mois. Une absence de paiement d'une durée inférieure à six mois n'est pas considérée comme une interruption, conformément à la définition de l'Office fédéral de la statistique (OFS). L'analyse du parcours de chaque bénéficiaire a donc donné lieu à un des six types suivants :

- **Un épisode de courte durée** : le bénéficiaire a eu un seul épisode au RI de maximum 12 mois sans interruption.
- **Plus d'un épisode, courte durée** : le bénéficiaire a eu une voire plusieurs interruptions entre ses périodes d'aide financière, le nombre total de mois de prestation financière ne dépasse pas 12 mois.
- **Un épisode de moyenne durée** : le bénéficiaire a eu un seul épisode au RI qui a duré entre 13 et 36 mois sans interruption.
- **Plus d'un épisode, moyenne durée** : le bénéficiaire a eu une voire plusieurs interruptions entre ses périodes d'aide financière, le nombre total de mois de prestation financière est compris entre 13 et 36 mois.

¹ Bénéficiaires du RI Standard.

- **Un épisode de longue durée** : le bénéficiaire a eu un seul épisode au RI qui a duré plus de 36 mois sans interruption.
- **Plus d'un épisode, longue durée** : le bénéficiaire a eu une voire plusieurs interruptions entre ses périodes d'aide financière, le nombre total de mois de prestation financière dépasse les 36 mois.

L'analyse des types de parcours des bénéficiaires du RI permet de répondre aux questions posées précédemment. Les principaux résultats de cette première recherche sur ces données longitudinales sont présentés dans les sept points développés ci-après.

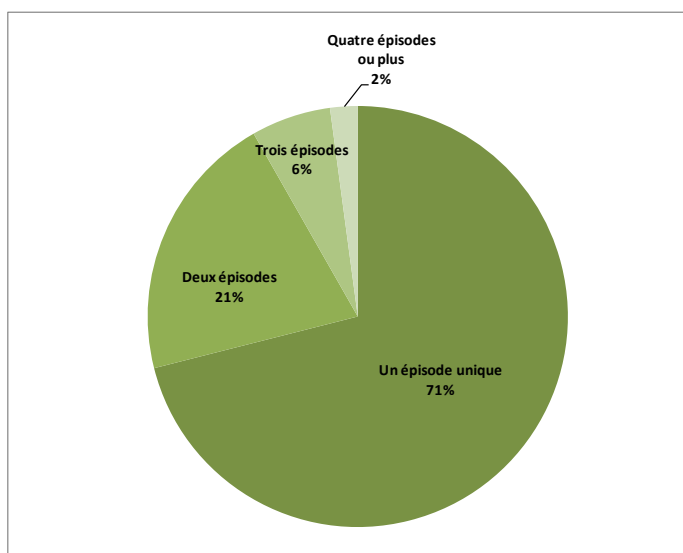
2. PRINCIPAUX RÉSULTATS

2.1 L'AIDE SOCIALE EST TEMPORAIRE PLUS QUE CHRONIQUE

En onze ans d'existence², le Revenu d'insertion (RI) est venu en aide à plus de **100'000 personnes** dans le canton de Vaud. Ces 100'000 personnes, tous âges confondus, ont été soutenues entre 1 et 132 mois par une prestation financière³. Dans la majorité des cas, le RI correspond bien à un soutien **temporaire** : en effet, les trois quarts des 100'000 bénéficiaires qui y ont recouru au cours de la décennie s'en sont affranchis; fin 2016, on compte quelque 26'000 personnes à l'aide sociale.

Parmi ces 100'000 personnes, sept sur dix ne comptent qu'un **seul épisode** à l'aide sociale, plus ou moins long. Seuls trois bénéficiaires sur dix quittent le RI pour y revenir après une interruption de six mois ou plus. Les bénéficiaires qui entrent et qui sortent du dispositif à plusieurs reprises restent des exceptions [FIG. 1].

FIG. 1 Bénéficiaires du RI selon le nombre d'épisodes à l'aide sociale entre 2006 et 2016



Source : SG-DSAS

² Période analysée : de janvier 2006 à décembre 2016.

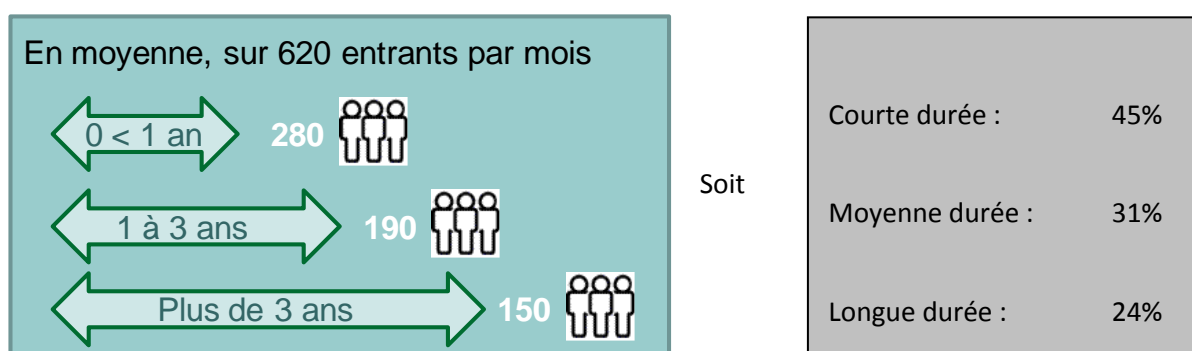
³ 132 correspond au nombre de mois qu'il y a de janvier 2006 à décembre 2016.

2.2 STABILITÉ DES COURTE, MOYENNE ET LONGUE DURÉES PARMIS LES ENTRANTS

Afin d'éviter des effets de bord, l'étude de la durée s'est concentrée sur une cohorte de bénéficiaires entrés entre janvier 2009 et décembre 2012 : 30'000 nouveaux bénéficiaires ont sollicité le RI au cours de ces quatre années.

L'analyse de cette cohorte montre que le nombre d'entrées à l'aide sociale est relativement stable⁴ et que les parts de bénéficiaires qui ont un parcours de courte, moyenne et longue durée sont également stables dans le temps. En moyenne, 620 nouvelles personnes entrent chaque mois au RI; parmi elles, 280 restent moins d'une année, 190 restent de 1 à 3 ans et 150 personnes restent plus de trois ans.

FIG. 2 Durée du parcours à l'aide sociale des entrants (par mois en moyenne)



Source : SG-DSAS

Autrement dit, parmi les entrants, on trouve chaque mois les mêmes proportions de personnes qui, au final, ont des parcours de courte, moyenne et longue durée. Environ 45% des bénéficiaires quittent le RI après une courte durée et 31% après une durée moyenne d'aide [FIG. 2]. La prise en charge des bénéficiaires et les mesures mises en place par les politiques publiques permettent à une très grande partie des allocataires du RI de quitter rapidement l'aide sociale. Cependant, il n'en demeure pas moins que, pour un quart des bénéficiaires entrant au RI chaque mois, le parcours à l'aide sociale est de longue durée.

2.3 QUELQUES CARACTÉRISTIQUES PLUS SPÉCIFIQUES À CERTAINS TYPES DE PARCOURS

L'analyse des caractéristiques des bénéficiaires à l'entrée du dispositif montre que certaines d'entre elles, comme l'âge, la composition du ménage et le statut de séjour par exemple, ont une influence sur la durée du parcours à l'aide sociale. La proportion de courte durée est plus marquée chez les plus de 60 ans puisque ceux-ci peuvent s'affranchir du régime par le biais de l'assurance vieillesse ou de la rente-pont, alors que les mineurs et les personnes en âge d'élever des enfants ont par contre une proportion de parcours de longue durée plus importante. Les enfants sont clairement un facteur qui favorise le recours de longue durée et ce d'autant plus si un seul parent en a la charge : les familles monoparentales ont une plus forte proportion de parcours de longue durée, alors que, au contraire, les couples sans enfant ont proportionnellement plus des parcours de courte durée. Le statut de séjour a aussi un rôle très clair sur la durée d'aide, les réfugiés arrivant à l'aide sociale ont dans leur grande majorité des parcours de longue durée. Ceci se comprend du fait qu'ils cumulent

⁴ A l'exception d'avril 2011 (4^{ème} révision de la LACI).

parfois plusieurs facteurs de risque de pauvreté (bas niveau de formation, mauvaise maîtrise de la langue, famille nombreuse, faible réseau de soutien) [FIG. 3].

FIG. 3 Caractéristiques des entrants et type de parcours

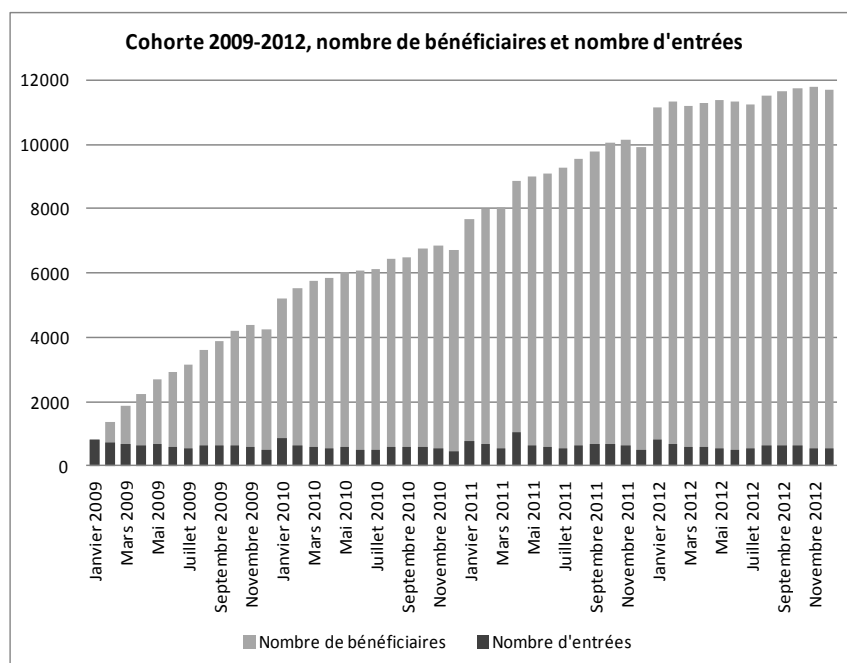
	Courte durée	Longue durée
Cohorte	45%	24%
60 ans et plus	63%	6%
Couples sans enfant	53%	20%
Bénéficiaires du CSIR	4%	80%
Familles monoparentales	35%	31%
Cohorte (n.c personne à charge)	46%	23%
LACI en cours ou salarié	55%	16%
Scolarité obligatoire non achevée	38%	34%

Source : SG-DSAS

2.4 L'EFFET DU CUMUL DES BÉNÉFICIAIRES

La cohorte permet de rendre compte de l'effet de cumul des bénéficiaires dans le temps avec un nombre d'entrées relativement stable [FIG. 4]. Aux entrants de février 2009 s'ajoutent les bénéficiaires de janvier 2009 qui restent dans le dispositif et ainsi de suite. Chaque mois viennent s'ajouter de nouveaux entrants à ceux restés dans le régime.

FIG. 4 Bénéficiaires du RI entrés entre 2009 et 2012

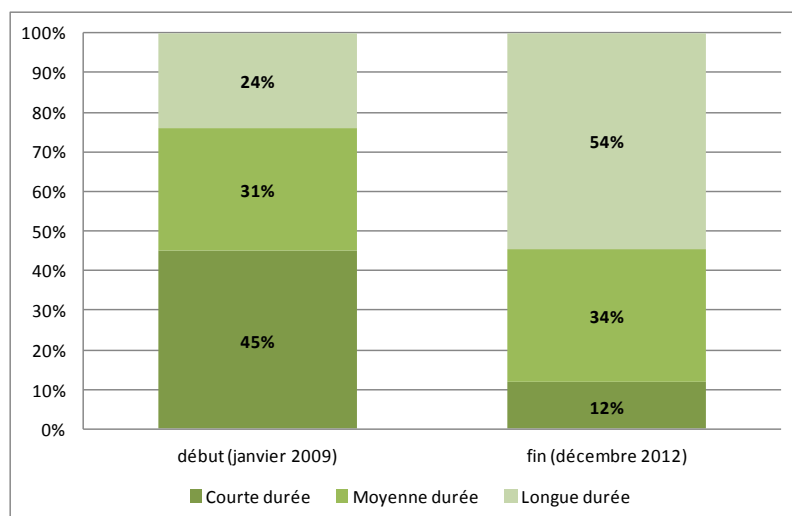


Source : SG-DSAS

Puisque, comme constaté au point 2.2, chaque mois, un peu plus de la moitié des entrants a, in fine, un parcours de moyenne ou longue durée à l'aide sociale, et donc demeure dans le dispositif, la part des bénéficiaires de moyenne et longue durée augmente au fil du temps au détriment des courtes durées [

FIG. 5].

FIG. 5 Proportion des types de parcours en début et fin de cohorte



Source : SG-DSAS

Ce phénomène rend compte du fait qu'aujourd'hui, pour un mois de prestation donné, le RI soutient une majorité de bénéficiaires de longue durée.

2.5 UN SOCLE CROISSANT DE BÉNÉFICIAIRES QUI PEINENT À SORTIR DU DISPOSITIF

Quittant la cohorte pour revenir à l'ensemble des bénéficiaires du RI, force est de constater que, pour certains bénéficiaires, l'aide sociale s'apparente à une rente sociale dans la mesure où ceux-ci peinent à retrouver une autonomie financière.

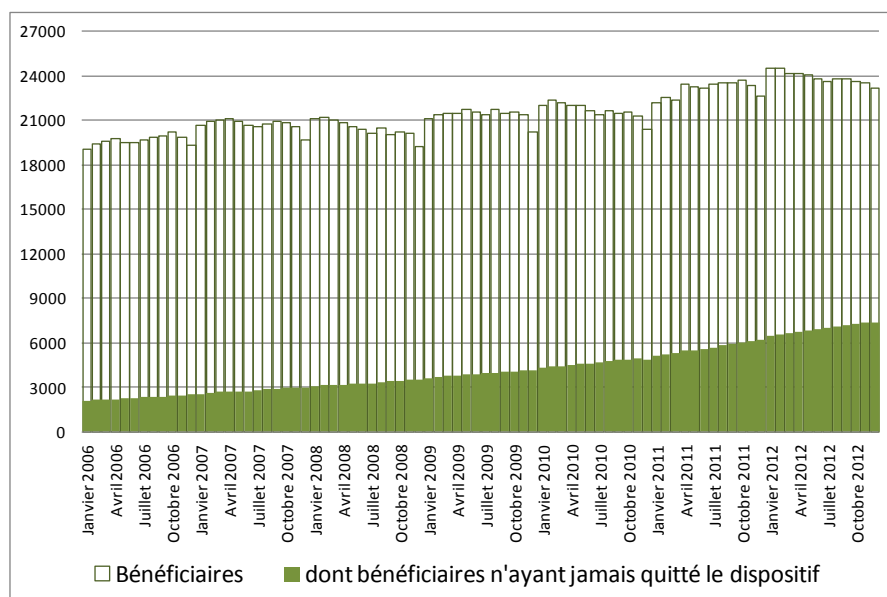
2'100 personnes sont au RI depuis janvier 2006 et ne l'ont jamais quitté. Elles étaient peut-être par ailleurs déjà à l'Aide sociale vaudoise (ASV) ou au Revenu minimum de réinsertion (RMR) avant 2006, avant que ces deux régimes ne fusionnent pour devenir le Revenu d'insertion (RI). A cette base, s'ajoutent chaque mois, en moyenne, 50 nouveaux entrants qui sont présents en continu jusqu'à la fin de la période d'observation⁵, ils représentent un tiers des entrants mensuels de longue durée.

Aucune des variables exploitables ne permet de distinguer les caractéristiques de ces personnes de celles des bénéficiaires de longue durée qui arrivent à sortir de l'aide sociale. On peut cependant émettre des hypothèses. Le Rapport RI-5 ans et plus⁶, une étude qualitative basée sur des entretiens menés avec des bénéficiaires de longue durée, a montré que ces personnes souffrent souvent de problèmes de santé, de dépendance ou de problèmes psychiques non reconnus par les assurances et invalidante pour gagner en autonomie.

⁵ Dans ce cas fin 2015. Dans la [FIG.6], plus on s'approche de 2012, plus le nombre de personnes qui n'a jamais quitté le dispositif augmente puisque le recul avec la fin de la période d'observation diminue. Une partie de ces personnes sont des bénéficiaires de longue durée qui quitteront le dispositif.

⁶ Voir sa référence complète dans « En lien avec cette recherche » en page 13.

FIG. 6 Bénéficiaires du RI, janvier 2006 – décembre 2012



Source : SG-DSAS

Par ailleurs, un dossier de l'association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS) consacré à l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale de longue durée⁷ met en évidence les facteurs ressources et les freins à la réinsertion professionnelle durable des bénéficiaires de longue durée dans le canton de Genève. L'auteur du dossier relève le fait que ces freins et ressources s'avèrent interdépendants, évolutifs et particuliers à chaque individu. Les ressources ont principalement trait aux dimensions motivationnelles et aux compétences sociales de l'individu et les principaux freins concernent avant tout des problématiques sociales comme la violence domestique et des problèmes de santé.

2.6 LES SORTIES RESTENT TOUJOURS POSSIBLES

Pour la recherche exposée dans le dossier de l'ARTIAS citée ci-dessus, la simple corrélation directe entre durée et insertion doit être revue. Il faut nuancer l'assertion qui dit que « plus le bénéficiaire passe de temps à l'aide sociale, moins il aura de chances de se réinsérer », en lui préférant cette formulation : « selon les ressources, les circonstances et les caractéristiques personnelles, l'individu bénéficiaire de prestations d'aide sociale prendra plus ou moins de temps pour dépasser les problématiques sociales qui lui sont propres pour réussir à s'insérer professionnellement⁸. ». Rien n'est donc perdu : une insertion reste possible, même si la personne demeure plusieurs années à l'aide sociale.

Y a-t-il cependant un certain nombre d'années à partir duquel on constate que la probabilité de sortir de l'aide sociale est inférieure à 10% ? Selon une première analyse de survie⁹, il ressort que seuls les

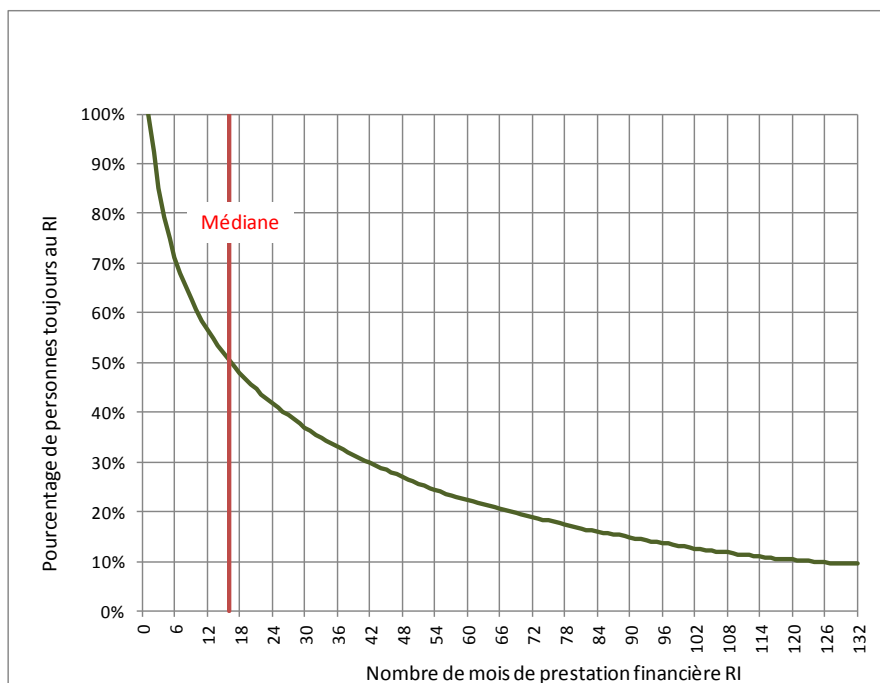
⁷ Idem, voir p.13.

⁸ Citation extraite du dossier de l'ARTIAS, p.17.

⁹ Cette première analyse de survie n'a porté que sur les bénéficiaires ayant un seul épisode à l'aide sociale. Ce type d'analyse estime le temps jusqu'à ce qu'un événement se produise. Dans ce cas, il s'agit de l'estimation du nombre de mois jusqu'à ce que la « sortie du dispositif » se produise, quel que soit le motif.

bénéficiaires qui ont au moins 120 mois de prestation financière¹⁰ ont plus de 90% de risque de rester à l'aide sociale. Pour les autres, la probabilité qu'une interruption intervienne est supérieure à 10% [FIG. 7].

FIG. 7 Courbe de survie des bénéficiaires du RI



Source : StatVD / SG-DSAS

La survie est la proportion de bénéficiaires toujours présents en fin d'intervalle. La médiane est à 16 mois, ce qui veut dire qu'après 16 mois de prestation financière, 50% des bénéficiaires du RI sont sortis du dispositif et 50% sont encore là.

Comme dans le cas de la recherche qualitative menée à Genève, on constate donc avec cette recherche quantitative que même après un nombre important d'années à l'aide sociale, il est possible de sortir du RI.

Quelles sont les raisons qui font qu'un bénéficiaire quitte l'aide sociale après plusieurs années ? Une analyse des motifs de sortie des personnes ayant eu recours pendant **plus de 5 ans** au RI apporte des réponses à cette question.

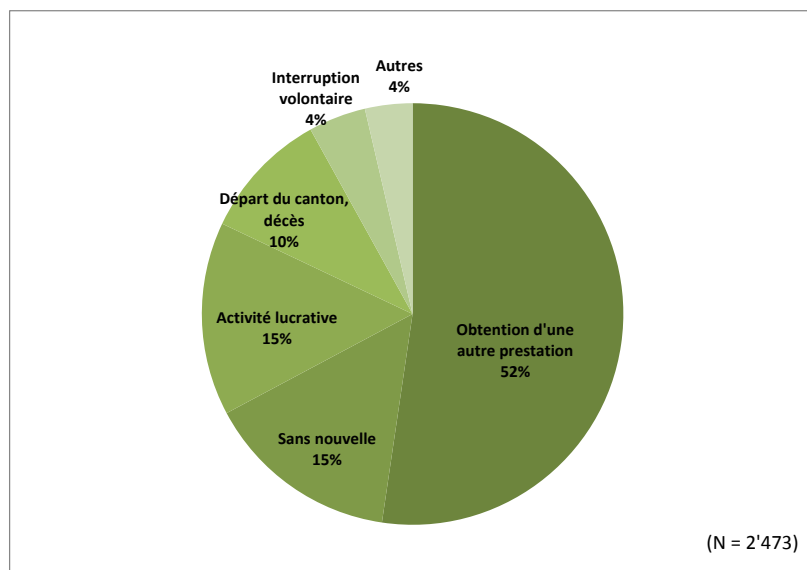
2.7 LES MOTIFS DE SORTIE DES BÉNÉFICIAIRES DE LONGUE DURÉE

Pour des raisons de disponibilité des données, l'analyse des motifs de sortie a porté sur les requérants ayant eu un seul épisode de plus de 5 ans à l'aide sociale¹¹. Sur les quelque 2'500 personnes concernées, un peu plus de la moitié a pu quitter l'aide sociale grâce à l'obtention d'une autre prestation [FIG. 8].

¹⁰ Période analysée janvier 2006 à décembre 2016, maximum 132 mois.

¹¹ Techniquement, les motifs de sortie sont liés au dossier. Or comme ces données longitudinales sur l'ensemble des bénéficiaires sont indépendantes des dossiers auxquels ils ont pu être rattachés, les motifs de sortie ne sont exploitables que pour les bénéficiaires ayant eu un seul épisode à l'aide sociale en tant que requérants principaux.

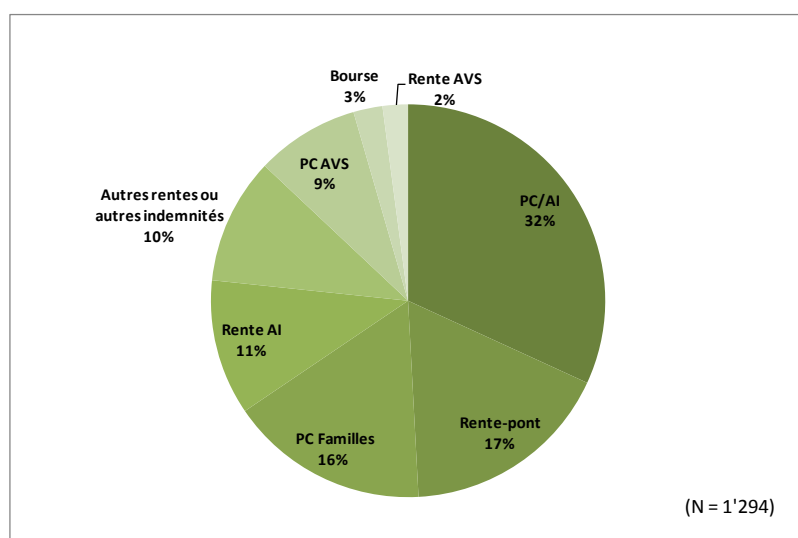
FIG. 8 Motifs de sortie des requérants ayant recouru au RI pendant plus de 5 ans



Source : SG-DSAS

Les prestations complémentaires AI (PC/AI) sont le type de prestation le plus fréquemment octroyé [FIG. 9] ; viennent ensuite, dans des proportions similaires, la rente-pont et les prestations complémentaires pour les familles (PC Familles), suivies de la rente AI et des autres rentes ou autres indemnités. Synthétiquement, la moitié des requérants ayant passé plus de 5 années au RI en continu quittent l'aide sociale par le biais d'une autre prestation qu'ils obtiennent essentiellement pour trois raisons principales : prise en charge d'une invalidité (PC/AI, rente AI), transfert dû à l'âge (rente-pont, PC AVS, rente AVS), et changement intervenant dans la situation familiale (PC Familles, autres rentes ou indemnités comme une rente de veuve ou une pension alimentaire).

FIG. 9 Types de prestation obtenus



Source : SG-DSAS

Outre les motifs de sortie liés à l'obtention d'une autre prestation [FIG. 8], on trouve également des motifs de sortie liés à l'activité lucrative : 15% des requérants de longue durée quittent le RI grâce à une réinsertion professionnelle qui leur garantit une indépendance financière.

La même proportion de requérants quitte l'aide sociale sans donner de nouvelles (15%) et un nombre non négligeable de personnes sort du RI à la suite d'un départ, volontaire ou involontaire [FIG. 10].

FIG. 10 Tableau détaillé des motifs de sortie

Obtention d'une autre prestation	1'294	Départ du canton, décès	245
PC/AI	412	Départ du canton	127
Rente-pont	224	Décès	103
PC Familles	212	Départ sans adresse	15
Rente AI	144		
Autres rentes ou autres indemnités	134	Autres	109
<i>autre rente</i>	60	Entrée en institution / Foyer	30
<i>autre indemnité</i>	60	Limite de fortune atteinte	29
<i>indemnité LACI</i>	6	Refus de fournir des documents	20
<i>rente de veuf(ve)</i>	5	Dissimulation de ressources	9
<i>pension alimentaire</i>	2	Détenition carcérale	7
<i>avance BRAPA</i>	1	Droit accordé à tort	6
PC AVS	110	Fin statut indépendant	3
Bourse	31	Non disponible	3
Rente AVS	27	Recours - Retrait du recours	2
Sans nouvelle	368	Interruption volontaire	90
Fermeture automatique	226		
Sans nouvelle	142	Total	2'473
Activité lucrative	367		
Reprise d'activité	157		
Revenu suffisant prise emploi	99		
Revenu suffisant taux activité	65		
Revenu suffisant autre membre	39		
Revenu suffisant suite mariage	7		

Source : SG-DSAS

3. POUR CONCLURE

La constitution de ce fichier de données longitudinales contenant tous les mois de prestation financière de chaque bénéficiaire indépendamment de son ou ses dossiers a permis pour la première fois de fournir des informations sur le parcours des bénéficiaires du RI; il est important de poursuivre la mise à jour annuelle de ce fichier pour de futures recherches.

Les premiers résultats tirés de l'exploitation de ce fichier montrent que l'aide sociale est un soutien temporaire pour la majorité des gens qui y recourent. La prise en charge et les dispositifs mis en place permettent à une majorité de bénéficiaires de quitter l'aide sociale après un épisode de courte durée. Dans la plupart des cas, les bénéficiaires ont un épisode unique au RI; les allers-retours entre aide sociale et autonomie retrouvée restent des exceptions. Bien qu'elle soit majoritairement temporaire et transitoire, l'aide sociale n'en demeure pas moins aussi un soutien de longue durée pour une partie des bénéficiaires. Ceux qui nécessitent un soutien à plus long terme se cumulent dans le temps. Ce phénomène explique pourquoi aujourd'hui, parmi les bénéficiaires d'un mois donné, on enregistre une majorité de bénéficiaires de longue durée. Mais rien n'est perdu, il est encore possible de sortir de l'aide sociale même après une longue période, dans un cas sur deux en

accédant à une autre prestation, mais aussi en gagnant une autonomie financière par le biais d'une activité lucrative.

D'autres recherches sur ces données longitudinales sont souhaitables. Pour des questions techniques, les premières analyses ont porté prioritairement sur les bénéficiaires ayant un seul épisode à l'aide sociale ; il serait intéressant aussi d'approfondir les recherches concernant la minorité de bénéficiaires qui a un recours chronique à l'aide sociale pour comprendre le pourquoi de ces situations. Un autre axe de recherche serait de pouvoir affiner les premiers résultats exposés ici en analysant par exemple les types de parcours selon les catégories d'âge à l'entrée dans le dispositif.

Table des figures

FIG. 1 Bénéficiaires du RI selon le nombre d'épisodes à l'aide sociale entre 2006 et 2016	4
FIG. 2 Durée du parcours à l'aide sociale des entrants (par mois en moyenne)	5
FIG. 3 Caractéristiques des entrants et type de parcours	6
FIG. 4 Bénéficiaires du RI entrés entre 2009 et 2012.....	6
FIG. 5 Proportion des types de parcours en début et fin de cohorte	7
FIG. 6 Bénéficiaires du RI, janvier 2006 – décembre 2012.....	8
FIG. 7 Courbe de survie des bénéficiaires du RI	9
FIG. 8 Motifs de sortie des requérants ayant recouru au RI pendant plus de 5 ans.....	10
FIG. 9 Types de prestation obtenus.....	10
FIG. 10 Tableau détaillé des motifs de sortie	11

En lien avec cette recherche

Département de la santé et de l'action sociale (DSAS). 2017. **Rapport social vaudois**, Lausanne
<http://www.vd.ch/themes/social/informations-sociales/dossiers-actuels/>

Département de la santé et de l'action sociale (DSAS). 2017. **Rapport RI - 5 ans et plus, Parcours de vie et liens sociaux des personnes allocataires de longue durée du Revenu d'insertion**, Lausanne.
<http://www.vd.ch/themes/social/prestations-assurances-et-soutien/revenu-dinsertion/documentation/>

Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS). Juillet 2017. Dossier du mois, Vincent Delorme, **Insertion professionnelle des bénéficiaires d'aide sociale de longue durée : freins et ressources pour retrouver un emploi**, Yverdon.
https://www.artias.ch/artias_dossier/insertion-professionnelle-beneficiaires-daide-sociale-de-longue-duree-freins-ressources-retrouver-emploi/

Auteur de cette recherche
Christine Wenker-Pont

Avec, à Statistique Vaud, la collaboration de
Ivan de Carlo
Laure Kaeser
Christian Lugin
Reto Schumacher