GRAND CONSEIL

AVRIL 2021 **RC-POS**
(20_POS_206)

RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Postulat Jessica Jaccoud et consorts – Une assurance générale de revenu (AGR) vaudoise afin de maintenir le pouvoir d'achat et combler les lacunes du système d'assurance sociale.

1. PRÉAMBULE

La commission a siégé à distance par le biais du système de visioconférence, Webex Teams, mis à disposition des commissions parlementaires du Grand Conseil le vendredi matin du 29 janvier 2021. Elle était composée de Mesdames les Députées Florence Bettschart-Narbel, Valérie Induni, Jessica Jaccoud ainsi que de Messieurs les Députés Fabien Deillon, Gérard Mojon, Pierre-François Mottier, Andreas Wüthrich. Madame la Députée Sylvie Podio a été confirmée dans son rôle de présidente-rapportrice. Monsieur le Député Sébastien Pedroli était absent à cette séance.

Ont également participé à cette séance : Madame la Conseillère d'État Rebecca Ruiz, cheffe du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et Madame Caroline Knupfer, adjointe à la politique sociale et à la formation à la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

Monsieur Fabrice Lambelet, secrétaire de commissions parlementaires au Secrétariat général du Grand Conseil (SGC), a rédigé les notes de séance et en est vivement remercié.

2. POSITION DE LA POSTULANTE

Pour la postulante, le système actuel prévoit un certain nombre d'assurances fédérales et cantonales assurant un revenu lors de l'apparition d'un risque comme la perte d'emploi, la grossesse ou des maladies. Sur le plan cantonal, le Canton de Vaud est précurseur sur quelques-unes de ces thématiques : les prestations complémentaires cantonales pour familles (PC Familles), les prestations cantonales de la rente-pont, une assurance maternité permettant à des femmes non éligibles aux allocations pour perte de gain (APG) d'être assurées en cas de grossesse.

Néanmoins, un récapitulatif de ces assurances démontre qu'il reste un certain nombre de lacunes même si certaines ont été comblées, en partie, par des assurances cantonales. Une des lacunes identifiées est liée à la couverture maladie. En fonction du statut de travailleur ou d'indépendant, il n'y aura pas le même type de couverture. Il existe encore de nombreux travailleurs qui n'ont pas d'APG collective par leur employeur et un nombre important d'indépendants n'en ont pas du fait de leur âge ou par le fait de ne pouvoir assumer les primes exorbitantes fixées par les assureurs privés.

La postulante souligne aussi la complexité du système actuel puisque pour chaque risque ou perte de revenus implique une assurance différente. Dans certains cas, cela entraîne des années de procédure pour déterminer l'assurance compétente. Les situations les plus classiques étant de savoir s'il s'agit d'une maladie ou d'un accident avec des implications pouvant se révéler graves pour l'assuré.

L'assurance générale de revenu (AGR) a été largement théorisée depuis une dizaine d'années et présente plusieurs avantages :

- elle a pour objectif d'avoir une seule assurance générale couvrant l'absence de revenus ;
- elle tend à supprimer la notion de causalité entre la perte de revenus et la délivrance par l'assurance d'un montant d'assurance puisque le simple fait d'avoir une perte de revenus, liée à une période de chômage, de grossesse, de maladie ou d'accident, donnerait le droit d'obtenir des indemnités journalières ;

- contrairement au revenu de base inconditionnel (RBI), elle se base sur un contrat social fort puisqu'elle n'empêcherait pas le bénéficiaire de contribuer au développement de la société en travaillant. Le RBI, quant à lui, opère une cassure puisqu'il consisterait en une allocation d'un montant identique pour tout le monde sans une obligation de travail.

Elle sait que cette assurance devrait être développée au niveau fédéral. D'ailleurs, des interventions ont été effectuées à l'intention du Conseil fédéral (CF) pour réfléchir à une réforme globale du système d'assurances sociales en montrant les lacunes susmentionnées et la nécessité d'avoir une assurance universelle. Le CF a confirmé l'existence de ces lacunes, mais n'a pas voulu entamer de réflexion autour d'un changement de paradigme avec cette AGR. Toutefois, il a donné la garantie d'améliorer le système existant.

L'objectif de la postulante est donc de démarrer une réflexion au niveau cantonal sur cette assurance. L'AGR serait prévue au niveau vaudois pour l'ensemble des cas de perte de revenus qui ne sont pas déjà couverts par une assurance fédérale. Elle engloberait des assurances cantonales existantes comme les PC Familles et la rente-pont. Il faut noter que le canton de Vaud n'est pas le seul à entreprendre cette démarche, car le parlement du canton de Neuchâtel a accepté et renvoyé, il y a quelques mois, un postulat à son gouvernement qui n'a pas encore répondu. Ce système ne se ferait pas du jour au lendemain, car il présente une certaine complexité ; c'est pour cette raison qu'elle a déposé un postulat plutôt qu'une motion. Elle demande ainsi au Conseil d'État son avis sur la question, une détermination sur les avantages et les inconvénients d'une telle assurance et son impact sur le pouvoir d'achat. Par contre, les questions de financement ne peuvent pas être réglées dans le cadre du dépôt d'un postulat.

3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT

La Conseillère d'État indique que l'AGR repose sur plusieurs idées phares auxquelles le Conseil d'État est favorable et sur lesquelles il est en train de travailler. Ces idées sont la nécessité de simplifier le système et de pouvoir offrir un appui social à toute personne confrontée à des difficultés sans la segmenter dans des catégories administratives. Elles sont déjà intégrées aujourd'hui dans plusieurs mesures ou axes de travail de la DGCS. Par exemple, la crise du coronavirus (COVID-19) a permis de simplifier l'accès aux prestations sociales suivantes : l'allègement des procédures d'octroi pour le Revenu d'insertion (RI) et les PC Familles, le prolongement de l'octroi aux bourses d'études à certaines conditions. Elle rappelle aussi qu'un Fonds COVID-19, administré par Caritas et le Centre social protestant (CSP) et alimenté par le DSAS, a été créé pour aider les ménages précarisés n'ayant pas le droit au RI. Dans ce contexte, le département est acquis à l'idée qu'il est important d'éviter la précarisation de nouvelles couches de la population et de lutter contre le non-recours aux prestations sociales. Des analyses, à la suite de traitement d'autres postulats parlementaires, sont d'ailleurs en cours à la DGCS pour estimer l'ampleur de ce phénomène. En outre, il travaille sur le développement d'un appui social populationnel sur le territoire vaudois. Il serait à disposition de toute personne confrontée à des difficultés ponctuelles ou durables sous la forme d'un accompagnement sans pour autant entrer dans un régime social. Le nouvel instrument de participation à la cohésion sociale qui a remplacé, au 1er janvier 2021, la facture sociale donne une opportunité de développer ce projet, notamment grâce à une meilleure coordination entre les différents acteurs concernés par la problématique.

S'agissant de la mise en place d'une AGR dans le canton, il s'agit d'un modèle ambitieux offrant des perspectives intéressantes pour réformer le système de protection sociale. Il est indéniable qu'une implémentation au niveau fédéral comporterait des avantages, notamment en matière de simplification et d'harmonisation, car cela permettrait de :

- supprimer les disparités actuelles entre les cantons, mais aussi entre les communes en matière d'aide sociale ;
- améliorer globalement la protection sociale de franges de la population, en particulier les petits indépendants, les travailleurs à temps partiel et les jeunes adultes en formation ;
- améliorer l'assurance perte de gain maladie (APGM), car cela constitue une lacune importante du système actuel. L'Office fédéral de la statistique (OFS) avait estimé, au début des années 2000, qu'entre 15% et 20% de la population active ne disposait pas d'une telle assurance ; le CF et le Parlement fédéral l'ont toujours refusée. L'idée de l'introduire au niveau cantonal avait été examinée en 2008 et le Canton dans ce contexte avait sollicité l'Office fédéral de la santé publique (OFSP). Il apparaissait que la marge de manœuvre des cantons était jugée restreinte, voire inexistante. Par la suite, le canton de Vaud a introduit, en 2012, une APGM destinée aux

demandeurs d'emploi au bénéficie d'indemnités chômage ; seul le canton de Genève dispose d'une telle assurance actuellement ;

- soutenir les individus de manière plus flexible, notamment dans la prise en compte des transitions dans les parcours de vie.

Ce modèle a déjà fait l'objet d'une proposition à ce niveau en 2009 ; le CF l'a rejetée sur la base d'arguments classiques (incertitude financière, organisationnelle et méthodologique). Il est craint que les gains d'efficience et les bénéfices escomptés en termes d'harmonisation, de transparence, de simplification et de réduction des inégalités soient largement amoindris si ce modèle n'était appliqué que dans le canton de Vaud. Toutefois, ce postulat soulève des questions nécessitant des analyses plus poussées comme par exemple déterminer l'impact d'une AGR sur le pouvoir d'achat des Vaudois, estimer le nombre d'indépendants pouvant en bénéficier en fonction d'un périmètre retenu. Comme l'a soulevé la postulante, le Grand Conseil neuchâtelois a récemment adopté un postulat avec une demande similaire. Si le parlement lui renvoyait ce postulat, le Conseil d'État se baserait aussi sur les réflexions du canton de Neuchâtel.

En conclusion, le Conseil d'État soutient les idées phares de ce postulat et les objectifs de l'AGR, à savoir un accès simplifié aux prestations sociales et un appui social généralisé et indépendant du régime d'aide. Les idées phares de cette assurance pourraient être intégrées dans le futur plan stratégique de lutte contre la pauvreté qui sera développé lors de la prochaine législature politique.

4. DISCUSSION GÉNÉRALE

Une commissaire se dit partagée sur ce postulat. Il est vrai que le système des assurances sociales mériterait d'être simplifié ; la population peine à le comprendre tant il est complexe. Par contre, elle n'est pas sûre que ce postulat aille dans le sens d'une simplification. En effet, il a été évoqué les PC Familles et la rente-pont qui pourraient rentrer dans cette AGR, mais qu'en serait-il du RI ? En outre, elle n'apprécie pas trop le mélange entre la situation actuelle et la situation des indépendant·e·s qui n'ont souvent pas d'APGM.

La postulante indique, comme dans son préambule, que l'AGR n'est pas une proposition inventée dans le contexte du COVID-19. En effet, c'est un groupe de réflexion qui a œuvré sur cette thématique en 2009 déjà, mettant en avant les lacunes pérennes, structurelles et globales du système social. Il a été aussi proposé par le Parti socialiste (PS) suisse comme une idée de contre-projet lors de la votation sur le RBI. Lorsque la proposition d'AGR a été déposée au niveau fédéral, il a été également question d'inclure le RI dont l'appellation est différente selon les cantons. C'est pour cela qu'elle trouverait intéressant que le Conseil d'État puisse, dans le cadre de son rapport, déterminer s'il y a toujours la nécessité de conserver une forme de contrat social entre le bénéficiaire de l'AGR et l'État, notamment pour retrouver une place de travail, et savoir si les objectifs du RI sont compatibles avec cette assurance.

Un commissaire se dit favorable à cette demande, car elle se présente sous la forme d'un postulat. En effet, des études doivent être encore menées en la matière avant d'arriver à une solution définitive. L'élément central est le financement d'une telle mesure, car il faut éviter d'alourdir les charges de la main-d'œuvre. En cas de renvoi, il serait souhaitable de voir figurer dans les études le financement alternatif. Cette personne serait favorable à un apport financier lié à la taxation des énergies non renouvelables.

Une commissaire peut rejoindre l'idée de simplifier le système tout comme celui de combler certaines lacunes avec une AGR. Toutefois, elle émet des doutes sur la concrétisation de ce projet au niveau cantonal. En effet, cela demanderait une refonte du système social avec beaucoup de modifications à la clé à l'échelle d'un seul canton. Si c'était le cas, cela créerait une vaudoiserie qui devrait être supprimée si la Confédération arrivait à un tel système. Du coup, le rapport fédéral, mentionné dans le développement du postulat, et le travail du gouvernement lui suffisent.

Une commissaire affirme que l'intérêt de simplifier le système social est patent pour l'ensemble des bénéficiaires, mais aussi pour les institutions. Elle relève, comme ancienne assistante sociale, qu'il y a lieu de se perdre dans les différents systèmes d'aide avec des chevauchements entre, par exemple, l'assurance-accidents (AA) et l'assurance-maladie ou les questions de chômage et les questions d'incapacité de travail. Selon le gouvernement, entre 15% à 20% des personnes actives n'avaient pas d'APG : c'est un chiffre immense, car cela représentait un travailleur sur cinq. Sur la question du périmètre cantonal, la Confédération n'a pas priorisé cette proposition pour le moment. Les cantons peuvent donc se montrer

proactifs avec une possible union entre eux. Il existe des sujets qui sont partis des cantons pour remonter vers la Confédération. Elle se dit donc favorable à la prise en considération de cet objet.

La postulante répond à quelques interventions. Concernant le financement, cela se retrouve dans l'un des points de sa conclusion demandant au Conseil d'État de revenir avec des études. Elle se dit sensible sur le fait de ne pas alourdir les charges liées au travail. D'ailleurs, elle a précisé que de nombreux salariés paient, dans leurs charges sociales, un montant en lien avec leur APGM. Dans l'hypothèse de la création d'une AGR, la partie maladie y serait intégrée avec, du coup, la disparition de charges liées au travail. Concernant la création d'une vaudoiserie, certes l'idéal serait de la prévoir au niveau fédéral ; néanmoins, en Suisse, les petites révolutions sont souvent initiées par les cantons. La plus grande vaudoiserie demeure le droit de vote accordé aux femmes ou la mise en place des PC Familles. Avec l'acceptation d'un postulat similaire par le parlement neuchâtelois, il y aurait en tout cas deux cantons romands qui donneraient un signal positif pour prévoir une étude globale.

La présidente déclare ses intérêts de présidente de l'Association Régionale pour l'Action Sociale Morges–Aubonne–Cossonay (ARASMAC), présidente du Conseil des régions d'actions sociales et membre du Conseil de politique sociale. Le moment de débattre de cet objet est opportun avec des modifications et réflexions en cours actuellement. Elle confirme la complexité du système social actuel. Malgré le travail des équipes notamment des CSR, certaines personnes passent les mailles du filet social. Comme l'a dit la postulante, si deux cantons lancent des réflexions sur ce projet, cela peut remonter ensuite au niveau fédéral. Elle voit une opportunité pour le canton d'être un moteur au niveau fédéral. Il s'agit d'un postulat demandant l'avis du Conseil d'État qui décrira les avantages et inconvénients de cet objet ainsi que des réflexions sur le mode de financement.

Un commissaire partage les inquiétudes de certain·e·s sur le risque de créer une nouvelle vaudoiserie leurs craintes sur le financement. Néanmoins, il adhère à ce postulat qui doit être renvoyé au Conseil d'État, car le problème des assurances sociales doit être résolu.

5. VOTE DE LA COMMISSION

Prise en considération du postulat

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération ce postulat par 5 voix pour et 3 voix contre, et de le renvoyer au Conseil d'État.

Morges, le 23 mars 2021.

La présidente-rapportrice :
(*Signé*) Sylvie Podio