



Berne, le 18 avril 2018

Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018

Rapport du Conseil fédéral
sur le Programme national et donnant suite
à la motion 14.3890 Groupe socialiste
du 25 septembre 2014

Résumé

Le Conseil fédéral présente les résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018 et ses conclusions pour la suite.

La mise en œuvre d'un programme sur cinq ans a été confiée par le Conseil fédéral au Département fédéral de l'intérieur le 15 mai 2013. L'objectif de la Confédération était de soutenir l'effort de prévention et de lutte contre la pauvreté des cantons, des communes et des organisations de la société civile, partenaires étroitement associés à la conception et à la réalisation du programme. Celui-ci devait principalement renforcer la collaboration et la coordination entre acteurs de différents domaines et de différentes régions, permettre d'expérimenter de nouvelles approches et diffuser les bonnes pratiques. Il devait aussi contribuer à combler des lacunes dans les connaissances et l'information. Une évaluation externe auprès des partenaires du Programme a montré que les nombreuses activités ont dans l'ensemble bien rempli ces objectifs et donné satisfaction. Le Programme a produit 16 études scientifiques, desquelles ont été tirés sept guides pour la pratique. Il a fourni un soutien financier à 27 projets contribuant à améliorer les chances de formation. D'ici fin 2018, quatre conférences nationales auront été organisées avec les partenaires, ainsi que des journées thématiques, divers ateliers et des séminaires régionaux consacrés aux chances de formation ; près d'une trentaine d'événements liés aux thématiques du Programme organisés par des tiers ont reçu une contribution financière. Plusieurs milliers de personnes ont ainsi participé aux échanges et bénéficié des apports du Programme.

La pauvreté concerne 615 000 personnes en Suisse, dont 108 000 enfants. Ses manifestations et ses causes sont multiples. Pour être efficace, la prévention doit intervenir sur plusieurs fronts, dans plusieurs politiques sectorielles. Le Programme a donné la priorité à trois champs d'action : les chances de formation de l'enfance à l'âge adulte, l'intégration sociale et professionnelle et les conditions de vie.

Dans le champ d'action des chances de formation, l'accent a été mis en premier lieu sur la petite enfance, un domaine où de nombreuses initiatives ont été prises ces dernières années. Le Programme a principalement cherché à déterminer le potentiel présenté par diverses offres en matière d'encouragement précoce. L'attention s'est aussi portée sur les conditions de réussite de la collaboration avec les parents de jeunes enfants. Les connaissances acquises ont été rassemblées et mises à disposition sous une forme utile à la pratique. Les petites et moyennes communes qui veulent développer leurs offres disposent, elles aussi désormais, de matériel de référence. De plus, des projets novateurs ont reçu un soutien et leur modèle a pu être diffusé. Toutefois, dans l'ensemble, le potentiel présenté par l'encouragement précoce en matière de prévention de la pauvreté n'est pas épuisé. Les offres des différents acteurs de la santé, du social, de l'éducation et de l'intégration doivent encore être mieux coordonnées pour assurer une couverture optimale et une continuité de la démarche, dès la naissance. La constitution de réseaux de communes et la coordination entre canton et communes doivent encore être développés. Les échanges au niveau national garderont leur pertinence à l'avenir.

L'équité des chances de formation doit rester une préoccupation au-delà de la petite enfance, toujours dans une logique de continuité. Les transitions entre l'école, la formation professionnelle et l'entrée dans la vie active sont des moments cruciaux à cet égard. Les offres qui accompagnent les jeunes en difficulté lors de ces passages sont nombreuses et diversifiées. La coordination, la répartition des tâches entre les acteurs impliqués, l'identification précoce et le suivi des jeunes en difficulté ainsi que leur aiguillage vers les offres qui leur correspondent le mieux sont en revanche à améliorer. Le soutien aux parents d'adolescents est encore peu pratiqué : un guide pour le développement d'offres à leur intention a pu être élaboré. Par ailleurs, les jeunes et les jeunes adultes tributaires de l'aide sociale constituent un groupe à risque dans cette phase de transition. Le Programme a examiné les offres qui leur sont destinées. Il est particulièrement important pour ce groupe que les conditions générales privilégient la formation

par rapport à la dépendance à l'égard de l'aide sociale ou à des emplois précaires non qualifiés. Pour cela, il faut que le financement de la formation et la couverture des frais d'entretien forment un tout. Le Programme a fait connaître les expériences encore rares en matière d'harmonisation des bourses d'études et de l'aide sociale.

La certification professionnelle des adultes a gagné en importance ces dernières années, notamment en lien avec l'Initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié. Certains acteurs de la formation, de l'intégration et du monde du travail encouragent également l'acquisition des compétences de base à l'âge adulte. Le rôle du Programme a été ici de mettre en relief le point de vue de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, faisant de la promotion des compétences de base un prérequis de la certification professionnelle pour adultes, de définir des critères de bonnes pratiques et de soutenir des projets innovants dans ces deux domaines. Le Programme a mis en évidence les conditions requises, d'une part, pour intéresser les entreprises à s'engager et, d'autre part, pour faciliter l'accès des adultes aux offres existantes. L'aspect financier est l'une des principales questions à régler, avec l'adaptation des offres aux besoins et aux possibilités des adultes ayant un maigre bagage scolaire ou qui ne maîtrisent pas la langue. Les efforts doivent se poursuivre et l'information doit être mieux diffusée.

L'intégration sociale et professionnelle est au cœur de la prévention de la pauvreté. Dans ce champ d'action, il ne manque ni d'acteurs engagés, ni de mesures variées pour différents publics. La collaboration interinstitutionnelle s'y est développée depuis plusieurs années. Le Programme visait donc ici à apporter une contribution ciblée, en s'intéressant à mieux connaître les facteurs de succès des entreprises d'intégration sociale et professionnelle (entreprises sociales). Sur cette base, un cadre d'orientation pratique a été élaboré pour la conclusion de contrats de prestations entre les institutions publiques (assurances sociales, aide sociale) et les entreprises sociales. À l'avenir aussi, les défis seront grands dans le domaine de l'intégration sociale et professionnelle, en raison notamment des transformations du monde du travail, de la numérisation et des courants de migration. Le développement de stratégies et de projets à valeur de modèles pour l'intégration des personnes qui ont le moins de chances de s'insérer sur le marché du travail reste d'actualité bien au-delà du Programme.

L'amélioration des conditions de vie des personnes concernées par la pauvreté est indispensable au succès des autres efforts de prévention. Dans ce champ d'action, le Programme s'est intéressé aux conditions de logement des personnes les moins bien loties. Constatant que l'aspect financier n'est pas le seul obstacle à la recherche et à la conservation du logement, le Programme a étudié aussi bien les garanties financières que les aides non monétaires facilitant l'accès au logement ainsi que les relations entre les bailleurs, les régies et les locataires. Un guide pratique rassemble les résultats en vue de leur diffusion. La constitution de connaissances et d'outils de travail, l'échange d'expériences et le réseautage entre acteurs de la politique du logement et de la politique sociale à tous les niveaux ont été particulièrement bienvenus dans ce domaine. Ces démarches sont à poursuivre, de même que le soutien au développement d'instruments et de services favorisant la mise à disposition de logement abordables et l'accès à l'offre pour les personnes défavorisées.

Lorsque l'endettement accompagne la pauvreté, il compromet encore davantage l'intégration sociale et professionnelle ou l'accès au logement. Le cadre juridique actuel définit et limite les possibilités d'assainir la situation financière des personnes en cas de fort endettement et en l'absence de ressources propres. Le Programme s'est concentré, quant à lui, sur les offres de prévention et de conseil. Celles-ci doivent être améliorées pour cibler plus efficacement les groupes à risque. Une approche globale de la prise en charge et de l'accompagnement des personnes surendettées devrait encore être développée dans l'aide sociale, notamment grâce à la diffusion de bonnes pratiques.

Le Programme a particulièrement joué son rôle de soutien aux communes dans le domaine de la prévention de la pauvreté des familles. Il promeut, grâce à un outil de référence, les stratégies qui combinent les mesures de soutien financier aux familles avec les mesures d'encouragement précoce, de renforcement des compétences parentales et de qualification professionnelle des

parents. Le développement de mesures et de stratégies dans les villes et les communes de taille moyenne doit se poursuivre et gagner encore en efficacité.

Parmi les conditions de vie des personnes concernées par la pauvreté, l'accès à une information appropriée et fiable est un défi que le Programme ne pouvait négliger. Sur la base d'un état des lieux des offres d'information, une fiche pratique pour la conception de sites d'information en ligne a été établie et diffusée. Par ailleurs, des bonnes pratiques d'antennes d'information et de conseil polyvalentes (guichets sociaux) ont reçu une visibilité dans le cadre du programme. L'effet multiplicateur doit fonctionner à l'avenir pour que ce type d'offres se répande. Comme l'a montré l'évaluation externe du Programme, les objectifs en matière d'information aux personnes concernées ne sont pas entièrement satisfaits. Des progrès sont encore attendus, en particulier dans l'offre de conseil juridique et de médiation, ainsi que dans la promotion des compétences des personnes touchées par la pauvreté, afin qu'elles ne soient pas exclues d'une société où la numérisation prend toujours plus de place.

En plus des trois champs d'action thématiques qui viennent d'être passés en revue, le Programme avait pour objet de préparer les bases d'un monitoring de la pauvreté en Suisse. Selon le concept élaboré, ce monitoring consisterait en une analyse périodique des données statistiques relatives aux diverses dimensions de la pauvreté (indicateurs de pauvreté) afin de suivre l'évolution des risques et de s'y préparer. S'y ajouterait une partie thématique qui présenterait l'état de la prévention dans un domaine choisi. Enfin, une analyse comparée des rapports cantonaux sur la pauvreté permettrait d'exploiter au mieux le matériel disponible à ce niveau. Le monitoring serait à l'évidence un outil précieux pour guider et accompagner le développement de stratégies et de mesures efficaces de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Sur la période donnée et avec les ressources limitées qui étaient les siennes, le Programme national contre la pauvreté a confirmé que la prévention et la lutte contre la pauvreté sont des tâches à mener conjointement à tous les niveaux de l'État, en concertation avec les organisations de la société civile, les partenaires sociaux et les personnes concernées elles-mêmes, et avec le concours de nombreuses politiques sectorielles. La structure du Programme a permis la coordination, la mise en réseau et le transfert de connaissances. Les ressources ont servi à établir les bases d'un débat et d'une action fondés, à identifier de bonnes pratiques, à soutenir des projets pilotes et à diffuser des résultats et des recommandations. Il était évident dès le départ que la nécessité de prévenir et de combattre la pauvreté ne naissait pas avec le Programme ni ne s'éteindrait avec lui. Il est désormais devenu patent que la poursuite des efforts requiert un cadre adéquat au niveau national, faute de quoi les actions menées par les différents acteurs manquent de cohérence et d'efficacité. Par conséquent, le Conseil fédéral veut que la Confédération continue à jouer un rôle actif dans la lutte contre la pauvreté, par l'élaboration et la mise à disposition de travaux de référence, et par la promotion des échanges et de la collaboration entre les acteurs.

Sommaire

1	Contexte	1
1.1	Mandat du Conseil fédéral	1
1.2	Mise en œuvre du Programme	2
1.2.1	Concept.....	2
1.2.2	Organisation	3
1.2.3	Déroulement.....	3
1.2.4	Objectifs	4
1.3	But et objet du rapport	4
2	La pauvreté en Suisse	5
2.1	Taux de pauvreté.....	5
2.2	Réduction de la pauvreté par les prestations de transfert	6
2.3	Risque de pauvreté	6
2.4	Recours à l'aide sociale.....	6
2.5	Résumé et conclusions.....	7
3	Prévention et lutte contre la pauvreté dans divers champs d'action et résultats du Programme	8
3.1	Champ d'action Chances de formation	8
3.1.1	Encouragement précoce.....	8
3.1.1.1	Importance pour la prévention de la pauvreté	8
3.1.1.2	Acteurs et mesures.....	8
3.1.1.3	Activités et contribution du Programme	10
3.1.1.4	Autres mesures à prendre	11
3.1.2	Choix professionnel, entrée dans la vie professionnelle.....	12
3.1.2.1	Importance pour la prévention de la pauvreté	12
3.1.2.2	Acteurs et mesures.....	13
3.1.2.3	Activités et contribution du Programme	16
3.1.2.4	Autres mesures à prendre	19
3.1.3	Certification professionnelle pour adultes et encouragement des compétences de base	20
3.1.3.1	Importance pour la prévention de la pauvreté	20
3.1.3.2	Acteurs et mesures.....	21
3.1.3.3	Activités et contribution du Programme	23
3.1.3.4	Autres mesures à prendre	24
3.2	Champ d'action Intégration sociale et professionnelle	25
3.2.1	Importance pour la prévention de la pauvreté.....	25
3.2.2	Systèmes, acteurs et mesures.....	26
3.2.3	Activités et contribution du Programme	27
3.2.4	Autres mesures à prendre	28
3.3	Champ d'action Conditions de vie	29
3.3.1	Logement	29
3.3.1.1	Importance pour la prévention de la pauvreté.....	29

3.3.1.2	Acteurs et mesures.....	29
3.3.1.3	Activités et contribution du Programme	31
3.3.1.4	Autres mesures à prendre	33
3.3.2	Pauvreté des familles	34
3.3.2.1	Importance pour la prévention de la pauvreté.....	34
3.3.2.2	Acteurs et mesures.....	34
3.3.2.3	Activités et contribution du Programme	35
3.3.2.4	Autres mesures à envisager	36
3.3.3	Endettement	36
3.3.3.1	Importance pour la prévention de la pauvreté.....	36
3.3.3.2	La prévention, le conseil et l'assainissement des dettes et leurs acteurs	37
3.3.3.3	Activités et contribution du Programme	39
3.3.3.4	Autres mesures à prendre	40
3.3.4	Information des personnes menacées ou touchées par la pauvreté	40
3.3.4.1	Importance pour la prévention de la pauvreté.....	40
3.3.4.2	Acteurs et mesures.....	41
3.3.4.3	Activités et contribution du Programme	41
3.3.4.4	Autres mesures à prendre	43
3.4	Champ d'action Monitoring de la pauvreté.....	44
3.4.1	Importance pour la prévention de la pauvreté.....	44
3.4.2	Acteurs et rapports existants sur la pauvreté en Suisse.....	44
3.4.3	Volets prévus dans le concept de monitoring régulier de la pauvreté en Suisse	45
3.4.4	Apports d'un monitoring national de la pauvreté	46
4	Résultats et apports du Programme national contre la pauvreté	47
4.1	Évaluation de la conception et de la mise en œuvre du Programme.....	47
4.2	Évaluation des résultats du Programme	48
4.2.1	Évaluation de la réalisation des objectifs du Programme	49
4.2.2	Évaluation globale du Programme.....	50
4.3	Nécessité d'intervenir à l'avenir d'après l'évaluation finale.....	51
5	Besoins futurs en matière de prévention de la pauvreté : priorités et possibilités d'action du point de vue des organes du Programme	53
5.1	La pauvreté en Suisse	53
5.2	Défis de la prévention et de la lutte contre la pauvreté.....	53
5.3	Contributions du Programme national contre la pauvreté	54
5.3.1	Promotion des chances de formation.....	55
5.3.2	Promotion de l'intégration sociale et professionnelle	56
5.3.3	Amélioration des conditions de vie générales	56
5.3.4	Monitoring national de la pauvreté.....	56
5.4	Le rôle futur de la Confédération dans la lutte contre la pauvreté	57
6	Conclusions du Conseil fédéral	59
7	Bibliographie	61

Annexes	66
Annexe 1 : Vue d'ensemble des publications du Programme national contre la pauvreté	66
Annexe 2 : 14.3890 Motion Groupe socialiste « Stratégie visant à réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes de l'aide sociale »	69

Liste des abréviations utilisées

AA	Assurance-accidents
AC	Assurance-chômage
ACS	Association des communes suisses
AFP	Attestation fédérale de formation professionnelle
AI	Assurance-invalidité
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CFC	Certificat fédéral de capacité
CFEJ	Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CM FP	Case management « Formation professionnelle »
CSFP	Conférence suisse des offices de formation professionnelle
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CT	Conférence tripartite
DFI	Département fédéral de l'intérieur
EISP	Entreprises d'intégration sociale et professionnelle
EBM	Enquête sur le budget des ménages
ESPA	Enquête suisse sur la population active
FBBE	(en all.) Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (Formation, accueil et éducation de la petite enfance)
FRI	Formation, recherche et innovation
FSEA	Fédération suisse pour la formation continue
INSOS	Association de branche nationale des institutions pour personnes avec handicap
LCAP	Loi fédérale encourageant la construction et l'accèsion à la propriété de logements
LEEJ	Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse
LFCo	Loi fédérale sur la formation continue
LFPr	Loi sur la formation professionnelle
LOG	Loi sur le logement
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFC	Office fédéral de la culture
OFCOM	Office fédéral de la communication
OFL	Office fédéral du logement

OFS	Office fédéral de la statistique
OFSP	Office fédéral de la santé publique
ONG	Organisation non gouvernementale
OrTra	Organisations du monde du travail
PC	Prestations complémentaires
SECO	Secrétariat d'État à l'économie
SEFRI	Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SEMO	Semestres de motivation
SILC	Enquête sur les revenus et les conditions de vie
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UVS	Union des villes suisses

1 Contexte

1.1 Mandat du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral présente les résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018 et les conclusions qu'il en tire pour la poursuite de l'action dans ce domaine en Suisse.

Le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté¹ résulte d'une décision du Conseil fédéral du 15 mai 2013. A cette date, il approuvait le concept de programme quinquennal présenté par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et confiait à ce dernier la charge de le mettre en œuvre conjointement avec les offices fédéraux intéressés, les cantons, les villes et les communes. Simultanément, le Conseil fédéral dotait la lutte contre la pauvreté d'un crédit de 9 millions de francs répartis sur cinq ans entre 2014 et 2018. Pour l'exécution de cette tâche, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) recevait 3,2 postes de travail à durée limitée (moyenne sur les cinq ans). Le Programme devait se conclure par un rapport final sur le déroulement et les résultats des travaux.

Le lancement du Programme en janvier 2014 concrétisait une longue série de réflexions, de travaux de l'Administration et d'interventions parlementaires. En effet, dès les années 1990, avec l'expansion du chômage et les changements liés à l'évolution des familles et des modes de vie, la pauvreté est sortie de la marginalité pour apparaître comme un problème non plus individuel mais sociétal. Elle est devenue une préoccupation politique dans les cantons et au niveau fédéral également. Une première Conférence nationale sur la pauvreté² a été convoquée par le DFI en 2003, suivie d'interventions parlementaires demandant notamment un plan d'action et un engagement accru de la Confédération³. Le Conseil fédéral a ainsi présenté en 2010 une « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté », débattue d'abord lors d'une seconde Conférence nationale, la même année, puis en 2012, pour en dresser le bilan, à l'occasion d'une table ronde avec les personnes concernées par la pauvreté et les principaux acteurs. Il était désormais clair que cette lutte devait viser les multiples causes et dimensions de la pauvreté dans une démarche de prévention menée conjointement par la Confédération, les cantons, les villes et les communes ainsi que les organisations de la société civile. Au niveau fédéral, cette entreprise a été inscrite au programme de la législature 2011-2015, de sorte que le Conseil fédéral a été informé des efforts déjà engagés dans les divers domaines qui concourent à prévenir la pauvreté. Il a surtout été mis en mesure d'évaluer les champs d'action où des développements seraient nécessaires et prometteurs. C'est ainsi qu'il a demandé au DFI de lui présenter un projet de programme détaillé.

Par ailleurs, après le lancement du Programme, une motion a été déposée par le Groupe socialiste pour demander une « Stratégie visant à réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes de l'aide sociale »⁴. En raison de la proximité du thème avec ceux du Programme contre la pauvreté, le Conseil fédéral a proposé de réaliser les études nécessaires dans ce cadre-là et de répondre à l'intervention dans le présent rapport final du Programme.

¹ Dans la suite du rapport, le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté est appelé le Programme contre la pauvreté ou le Programme.

² 98.3332 Po. Weber Agnes « Conférence nationale sur la pauvreté » du 26.06.1998

³ Notamment 03.3322 Mo. Rechsteiner Paul « Plan national de lutte contre la pauvreté » du 18.06.2003, 05.3220 Po. Rossini Stéphane « Conférence nationale sur la pauvreté » du 18.03.2005 et 06.3001 Mo. Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté » du 13.01.2006

⁴ 14.3890 Mo. Groupe socialiste « Stratégie visant à réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes de l'aide sociale » du 25.09.2014 (Annexe 2)

1.2 Mise en œuvre du Programme

1.2.1 Concept

Le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté est le résultat d'une étroite concertation. Les cantons, les villes et les communes en ont approuvé les lignes directrices et se sont engagés à en soutenir la mise en œuvre, confiée par le DFI à l'OFAS. Le Programme a ainsi réuni les acteurs clés et pu jouir d'un large soutien.

Le Programme s'est donné pour but de contribuer à la prévention et à la lutte contre la pauvreté en soutenant l'effort des cantons, des communes et des organisations de la société civile, dans le respect des compétences de chacun. Ce sont ces acteurs, parmi lesquels comptent aussi les organisations représentant les personnes concernées par la pauvreté, qui constituent les destinataires primaires du Programme. A travers eux, par effet multiplicateur, l'impact du Programme doit atteindre les personnes en situation de pauvreté ou menacées de pauvreté.

La pauvreté est un phénomène aux multiples facettes et aux multiples causes. Pour être efficaces, la prévention et la lutte contre la pauvreté doivent intervenir sur plusieurs fronts, mobiliser de nombreuses politiques sectorielles. L'état des connaissances tout comme les discussions préliminaires menées avec les acteurs clés ont conduit à la décision de concentrer les activités dans des domaines prioritaires. Les trois champs d'action choisis semblaient à la fois pouvoir profiter de l'apport du Programme pour se développer et être particulièrement prometteurs pour la prévention de la pauvreté. Ce sont : 1) les chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes, 2) l'intégration sociale et professionnelle, 3) les conditions de vie ; s'y ajoutent encore 4) l'évaluation et le monitoring. Ces champs d'action ont été considérés comme assez larges pour couvrir des thèmes diversifiés et s'adapter à de nouveaux besoins au cours de la période, et suffisamment délimités pour éviter la dispersion des moyens. Comme tout choix, celui-là laissait forcément de côté d'autres aspects par ailleurs pertinents.

En raison de son caractère temporaire et de ses ressources limitées, le Programme a dû choisir le type d'activités à privilégier dans ces champs d'action. Ainsi, il a été décidé en premier lieu d'élaborer des bases de travail rassemblant et complétant les connaissances existantes, afin de les mettre à disposition sous une forme utile à la pratique. Le Programme s'est aussi proposé d'identifier et de promouvoir les bonnes pratiques et les démarches de prévention novatrices. Un soutien à des projets pilotes a été prévu à cet effet. Le Programme entendait également renforcer l'échange et la diffusion de connaissances et d'expériences ; il a ainsi cherché à favoriser la mise en réseau des acteurs au niveau régional, interrégional et national.

Graphique 1. Structure des activités du Programme

Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté		AXES DU PROGRAMME		
		Elaboration des bases	Identification et promotion des bonnes pratiques	Mise en réseau et information
CHAMPS D'ACTION	Chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes	Soutien aux enfants socialement défavorisés en âge préscolaire et scolaire Transition formation professionnelle initiale Formation de rattrapage		Mise en réseau des acteurs Mise à disposition d'informations et de connaissances
	Intégration sociale et professionnelle	Offres pour chômeurs de longue durée et allocataires de l'aide sociale		
	Conditions de vie	Logement Pauvreté des familles Accès des personnes touchées aux informations et offres de soutien		
	Mesure de l'efficacité et monitoring	Monitoring et évaluation		

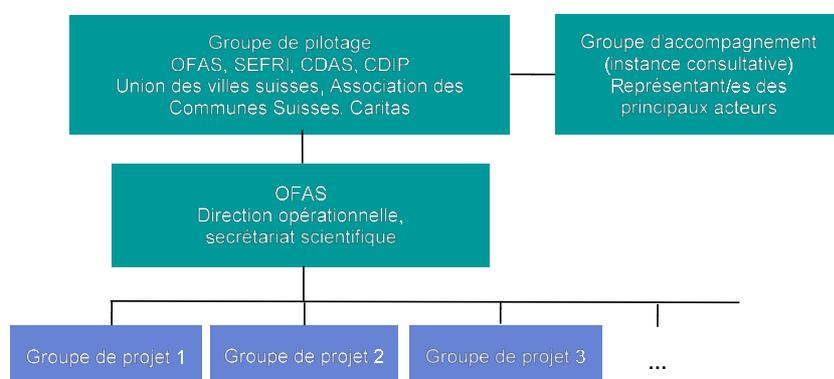
1.2.2 Organisation

Pour mettre en œuvre le Programme, l'OFAS, qui en assure la direction opérationnelle et le secrétariat scientifique, a mis sur pied un groupe de pilotage stratégique. Celui-ci a réuni les partenaires principaux de la Confédération, des cantons, des communes, des villes et des organisations non gouvernementales.

Un groupe d'accompagnement rassemblant les principaux acteurs ainsi que des représentants des personnes touchées par la pauvreté a également été constitué comme instance consultative. Il devait assurer l'apport des connaissances des milieux professionnels dans le Programme et faire circuler l'information entre le Programme et les organisations.

Sept groupes de projets ont été constitués au cours du Programme pour accompagner le traitement des différents thèmes dans les champs d'activité. Ils en ont précisé les contenus, ont suivi l'exécution des mandats externes et préparé des conclusions à l'attention du groupe de pilotage.

Graphique 2. Organigramme



1.2.3 Déroulement

Le Programme s'est déroulé en deux phases. Les deux premières années ont servi principalement à l'acquisition et à la consolidation des connaissances. Une dizaine d'études⁵, assorties de recommandations, ont été effectuées dans tous les champs d'activités sur cette période. Près d'une trentaine de projets pilotes et projets modèles destinés à améliorer les chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes ont été lancés.⁶ De nombreuses journées d'échanges ont été soutenues ou co-organisées, notamment le premier Colloque national « Innover dans la lutte contre la pauvreté : projets des cantons, des villes et des communes » (25.01.2016, Berne).

Au terme de cette première phase, la Conférence nationale contre la pauvreté du 22 novembre 2016 a réuni, à Bienne, 350 participants qui ont pu prendre connaissance de l'avancement des travaux et discuter des défis à relever. A cette occasion, le conseiller fédéral Alain Berset, en charge du Département fédéral de l'intérieur, le conseiller d'État Peter Gomm, président de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), Jörg Kündig, président de commune et membre du comité de l'Association des Communes suisses (ACS), et Martin Märki, conseiller municipal et représentant de l'Union des villes suisses (UVS), ont signé une Déclaration commune⁷. Par celle-ci, ils s'engageaient à poursuivre leur collaboration active dans le cadre du Programme, à mettre à profit les résultats déjà obtenus pour examiner leurs propres stratégies et, au besoin, les développer à la lumière des recommandations formulées.

Les partenaires du Programme ont souhaité consacrer la seconde phase 2017-2018 à combler encore certaines lacunes dans les connaissances, mais surtout à traduire les résultats des

⁵ Vue d'ensemble des publications du Programme (études et outils pour la pratique) : Annexe 1.

⁶ Vue d'ensemble des projets soutenus sous www.contre-la-pauvrete.ch.

⁷ Prévention et lutte contre la pauvreté, Conférence nationale contre la pauvreté 2016, Déclaration commune de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, 22 novembre 2016 (www.contre-la-pauvrete.ch).

recherches en outils pratiques utiles aux responsables des politiques et aux acteurs de terrain. L'échange d'expériences s'est poursuivi, notamment lors du 2^e Colloque sur l'innovation dans la prévention de la pauvreté (4.09.2017, Aarau) ou des six séminaires régionaux pour aider les petites et moyennes communes à développer leurs stratégie d'encouragement précoce. Simultanément s'est déroulée l'évaluation externe du Programme⁸, dont les résultats sont résumés dans le présent rapport (chapitre 4).

1.2.4 Objectifs

Le Programme contre la pauvreté se devait d'être à la fois ambitieux et pragmatique. S'il avait pour objectif ou vision à long terme de contribuer à réduire la pauvreté en Suisse, ses moyens d'action étaient limités ; aussi ses efforts se sont-ils portés sur le renforcement de la cohérence et de l'efficacité des mesures sous la responsabilité des principaux acteurs. Afin de fixer les attentes, en vue également de l'évaluation, les objectifs de résultat suivants ont été définis : 1) renforcer la collaboration et la coordination entre les acteurs, 2) promouvoir un débat fondé sur le thème de la pauvreté en Suisse, 3) assurer un meilleur accès à l'information aux personnes concernées par la pauvreté et aux organisations qui les représentent, 4) expérimenter de nouvelles approches et les diffuser auprès des acteurs, 5) élargir le champ de connaissances des acteurs. C'est à ces résultats que devaient contribuer les activités du Programme (graphique 1).

1.3 But et objet du rapport

Le rapport du Conseil fédéral sur les résultats du Programme contre la pauvreté a été préparé sur la base des informations disponibles jusqu'en hiver 2017. Il ne peut donc rendre compte des résultats des travaux qui se sont terminés après cette date.

Le but du présent rapport n'est cependant pas de faire le compte rendu détaillé de toutes les activités, de résumer chaque étude réalisée dans le cadre du Programme. Il s'agit bien plus de dresser un état des lieux actuel de la pauvreté et de la prévention de la pauvreté en Suisse, en mettant en évidence l'apport du Programme. L'évaluation externe fournit une appréciation de cette contribution. Les actions menées en parallèle par d'autres acteurs ou dans d'autres contextes, mais dans une même visée, ne doivent pas être oubliées. Il en est tenu compte également, dans la mesure du possible.

Le Programme a été l'occasion d'apprendre beaucoup des uns et des autres. De nombreuses recommandations ont été formulées par les experts et les partenaires dans les différents champs d'action, que ce soit en conclusion des études réalisées sur mandat ou des discussions et échanges. Au terme de l'exercice, il convient maintenant de faire la synthèse de ces recommandations qui montrent quels sont les besoins d'action et les priorités futures du point de vue des acteurs impliqués.

Ces éléments, ainsi que l'étude préliminaire sur un monitoring de la pauvreté, constituent la base sur laquelle le Conseil fédéral fonde son appréciation de la réalisation du Programme, des besoins d'intervention futurs et des éventuelles dispositions à prendre à l'échéance de celui-ci.

⁸ Ecoplan 2018

2 La pauvreté en Suisse

2.1 Taux de pauvreté⁹

Deux notions se sont imposées à l'échelle internationale pour mesurer la pauvreté : la pauvreté absolue et la pauvreté relative. La notion de pauvreté absolue se réfère à un seuil de pauvreté basé sur le minimum vital. Elle est mesurée en fonction d'un montant déterminé qui correspond au revenu minimal permettant une vie socialement intégrée dans un pays donné. En Suisse, ce sont les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) qui définissent ce minimum vital social et servent de référence pour déterminer le droit aux prestations de l'aide sociale. Ce minimum s'obtient en additionnant les frais de logement et de santé, les frais nécessaires à la couverture des besoins de base ainsi que les prestations circonstancielles¹⁰. En 2016, le seuil de pauvreté moyen en Suisse était de 2247 francs par mois pour une personne seule et de 3981 francs par mois pour un ménage composé de deux adultes et deux enfants de moins de 14 ans. Une personne est considérée comme pauvre lorsque le revenu dont elle dispose est inférieur au minimum vital, et que ses ressources sont par conséquent trop limitées pour qu'elle puisse acquérir tous les biens et services dont elle a besoin.

En 2016, 7,5 % de la population résidante permanente de Suisse, soit 615 000 personnes, parmi lesquelles 108 000 enfants, étaient touchées par la pauvreté. Les plus exposées sont les personnes qui vivent seules ou dans un ménage monoparental avec des enfants mineurs, celles qui n'ont pas terminé de formation postobligatoire et celles vivant dans des ménages dont aucun membre n'exerce d'activité rémunérée. Si l'on considère l'ensemble de la population, le taux de pauvreté présente une tendance à la hausse par rapport aux années 2014 et 2015 ; celle-ci reste cependant comprise dans la marge des fluctuations statistiques. Signalons que d'importantes modifications méthodologiques sont intervenues dans le relevé des données et qu'il n'est par conséquent plus possible de comparer directement les valeurs enregistrées à partir de 2014 avec celles des années précédentes (2007 à 2013). Sur cette période-là, la pauvreté en termes de revenu avait reculé de 9,3 % à 5,9 %. Le marché du travail et la situation économique avaient évolué favorablement (sauf un léger recul en 2009) et le revenu disponible avait augmenté dans tous les groupes de revenu.

Exercer une activité rémunérée est le premier moyen de réduire le risque de pauvreté : en 2016, le taux de pauvreté était trois fois moins élevé au sein de la population active¹¹ occupée que dans la population non active (3,8 % contre 14,4 %). Parmi la population active, les personnes de nationalité extra-européenne, celles qui n'ont pas suivi de formation postobligatoire et celles qui vivent seules ou dans un ménage dont un seul membre exerce une activité rémunérée sont plus fréquemment touchées par la pauvreté. Dans l'ensemble, le taux de pauvreté des actifs occupés est resté stable entre 2014 et 2016.

Au-delà des actifs, les personnes de plus de 65 ans affichent un taux de pauvreté (14,7 %) plus élevé que la moyenne (et sont par ailleurs d'autant plus exposées qu'elles vivent seules). Il convient toutefois de préciser que ce taux se fonde sur les revenus provenant de l'exercice d'une activité lucrative et ne prend pas en compte la fortune éventuelle, alors que les personnes de 65 ans et plus sont davantage susceptibles que les autres de pouvoir compter sur une fortune personnelle.

⁹ Toutes les données chiffrées sur le taux de pauvreté en Suisse proviennent de l'Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) menée par l'OFS et peuvent être téléchargées à l'adresse www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > 20 Situation économique et sociale de la population > Situation sociale, bien-être et pauvreté > Pauvreté et privations matérielles.

¹⁰ CSIAS 2014 : 2

¹¹ De 18 ans et plus

2.2 Réduction de la pauvreté par les prestations de transfert

Le taux de pauvreté est habituellement calculé après transferts, c'est-à-dire en prenant en compte tous les versements dus et les prestations de transfert¹². En 2017, afin de pouvoir disposer de données concernant l'effet des transferts sociaux sur la pauvreté, l'OFS a également établi le taux de pauvreté avant transferts sociaux. Ce nouvel indicateur montre la part de la population qui serait touchée par la pauvreté si elle ne bénéficiait d'aucun autre transfert social que les prestations de l'assurance-vieillesse et survivants (PC incluses). Les données obtenues indiquent que ces transferts réduisent nettement la pauvreté en Suisse, puisque sans eux, le taux de pauvreté serait plus de deux fois plus élevé. Dans cette hypothèse en effet, 16 % de la population, soit 1,3 million de personnes, se seraient situées en-dessous du seuil de pauvreté en 2016. Dans plus de la moitié de ces cas, les transferts sociaux ont donc permis aux revenus du ménage de dépasser ce seuil. Avant comme après transferts sociaux, un bas niveau de formation et une mauvaise intégration sur le marché du travail restent les principaux facteurs de risque¹³.

2.3 Risque de pauvreté¹⁴

La notion de pauvreté relative, quant à elle, se réfère à la répartition de la prospérité dans la population totale, en se fondant en général sur la répartition des revenus. Selon cette approche, la pauvreté relative désigne le fait de vivre en-dessous du niveau de vie ordinaire d'une société déterminée, et le risque de pauvreté celui de ne pas disposer d'un certain revenu, qui est déterminé en fonction du revenu médian des ménages de même type¹⁵. Les seuils de pauvreté relative habituellement utilisés à l'échelon international sont de 50¹⁶ ou 60 % du revenu disponible équivalent de l'ensemble de la population. L'OFS utilise généralement la limite de 60 %, à l'instar de l'UE. En 2016, le risque de pauvreté concernait 14,7 % de la population en Suisse, c'est-à-dire plus de 1,2 million de personnes. Au sein de l'ensemble de la population, les personnes les plus exposées sont celles de nationalité extra-européenne, celles qui n'ont pas suivi de formation postobligatoire, les ménages monoparentaux, les familles nombreuses et les personnes vivant dans un ménage dont aucun membre n'exerce d'activité rémunérée. Le taux de risque de pauvreté de l'ensemble de la population est resté relativement stable entre 2014 et 2016. La période précédente (2007-2013), qui n'est pas directement comparable pour des raisons méthodologiques, ne laissait pas observer de tendance claire du risque de pauvreté, car le revenu disponible avait augmenté pour tous les groupes de revenus.

2.4 Recours à l'aide sociale¹⁷

Pour dresser un tableau complet des personnes et des ménages qui se trouvent en situation financière précaire en Suisse, il est aussi utile de s'intéresser à l'évolution de l'aide sociale, et en particulier à celle du taux d'aide sociale. Si, contrairement à la statistique de la pauvreté élaborée par l'OFS, les données sur l'aide sociale ne permettent pas de tirer directement des conclusions sur la population pauvre, puisqu'elles concernent la pauvreté contre laquelle des mesures ont été prises, elles fournissent néanmoins d'importantes indications sur les tendances, les

¹² Font notamment partie des prestations de transfert : les allocations familiales, les rentes d'invalidité, les réductions de primes d'assurance-maladie, l'aide sociale ou les indemnités journalières de l'assurance-chômage. Quant aux versements dus, ils comprennent les impôts, les cotisations aux assurances sociales et les primes d'assurance-maladie pour l'assurance de base.

¹³ Les prestations de l'assurance-vieillesse et survivants (PC incluses) entrent dans le calcul du revenu, que l'on calcule celui-ci avant ou après transfert. Cf. OFS 2017b.

¹⁴ Toutes les données chiffrées sur le risque de pauvreté en Suisse proviennent de l'Enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC) menée par l'OFS et peuvent être téléchargées à l'adresse www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > 20 Situation économique et sociale de la population > Situation sociale, bien-être et pauvreté > Pauvreté et privations matérielles.

¹⁵ CSIAS/FHNW/BFH 2015 : 6

¹⁶ L'OCDE utilise le seuil de 50 %.

¹⁷ Les données chiffrées sur le recours à l'aide sociale se fondent sur la statistique suisse de l'aide sociale tenue par l'OFS. Cf. OFS 2016.

structures et l'évolution observées au sein de l'ensemble de la population touchée par la pauvreté¹⁸.

En 2015, 266 000 personnes environ, c'est-à-dire 3,2 % de la population, ont bénéficié de l'aide sociale économique. Le risque d'avoir recours à l'aide sociale dépend essentiellement de la structure du ménage et du niveau de formation : les parents élevant seuls leurs enfants, les familles nombreuses, les ménages d'une personne ainsi que les personnes peu qualifiées (particulièrement nombreuses parmi les résidents de nationalité étrangère) ont plus fréquemment recours à l'aide sociale. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a augmenté de 12 % environ de 2005 à 2015. Cette hausse s'explique par l'augmentation de la population suisse : le taux d'aide sociale est, lui, resté stable. Toujours durant la même période, on observe que les petits ménages sont de plus en plus nombreux à avoir besoin d'aide. Les personnes vivant seules sont en effet bien plus fortement représentées parmi les bénéficiaires de l'aide sociale que dix ans auparavant (+ 42 %), tandis qu'on observe une hausse de 14 % du nombre de bénéficiaires chez les familles monoparentales et une baisse de 6 % chez les couples avec enfants.

2.5 Résumé et conclusions

En 2016, 7,5 % de la population résidante permanente de Suisse, c'est-à-dire plus de 600 000 de personnes, étaient touchés par la pauvreté, et près de 15 % en étaient menacés. Dans l'aide sociale, aucune évolution notable n'a été observée ces dernières années. Le fait d'exercer ou non une activité lucrative, le niveau de formation et la situation familiale sont des facteurs déterminants pour le risque de pauvreté. Les personnes mal intégrées sur le marché de l'emploi, peu qualifiées, vivant seules ou formant un ménage monoparental avec des enfants mineurs sont plus exposées que les autres au risque de pauvreté. Les chiffres actuels sur la pauvreté et le risque de pauvreté confirment que l'exercice d'une activité rémunérée et la formation sont les principaux facteurs de protection. Si, en Suisse, les transferts sociaux limitent la pauvreté de manière notable, les plus importants facteurs de risque restent, après comme avant les transferts sociaux, un faible niveau de formation et une mauvaise intégration sur le marché de l'emploi. Pour prévenir la pauvreté et la combattre, deux éléments sont donc essentiels, en plus du soutien accordé à des groupes à risque spécifiques : l'égalité des chances dans la formation ainsi que l'intégration sociale et professionnelle sur le marché de l'emploi.

¹⁸ OFS 2009a

3 Prévention et lutte contre la pauvreté dans divers champs d'action et résultats du Programme

3.1 Champ d'action Chances de formation

3.1.1 Encouragement précoce

3.1.1.1 Importance pour la prévention de la pauvreté

Le potentiel d'apprentissage étant particulièrement fort dans la petite enfance, les premières années de vie sont décisives pour le futur parcours de formation de l'enfant¹⁹. Durant ces années, les parents, personnes de référence par excellence, jouent un rôle déterminant dans le développement du petit enfant. Or, les parents socialement défavorisés ne disposent souvent que de ressources²⁰ limitées pour stimuler leurs enfants, et ces derniers, quand ils grandissent dans un environnement peu, voire pas du tout stimulant, accumulent un retard qu'ils ne pourront souvent plus rattraper dans leur parcours de vie et de formation²¹. Même une fois adultes, les enfants de familles socialement défavorisées sont par conséquent davantage exposés au risque de pauvreté.

Des mesures ciblées permettent toutefois de réduire cette inégalité des chances de départ. L'encouragement précoce (ou encouragement de la petite enfance, ou encore politique de la petite enfance) comprend la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance : en font partie toutes les prestations de formation, d'accueil et de soutien, de la naissance à l'entrée à l'école enfantine ainsi que le renforcement des compétences et ressources éducatives des parents. Au cœur de la triade « formation, accueil et éducation » se trouvent la création et la mise à disposition d'un environnement d'apprentissage stimulant et valorisant, que peuvent offrir tant les familles que les offres d'accueil extrafamilial (groupes de jeu, accueil familial de jour et structures d'accueil de jour)²².

La recherche scientifique a prouvé l'impact positif des offres d'encouragement précoce²³ : les enfants qui en bénéficient améliorent leurs compétences cognitives, sociales et linguistiques, sont moins souvent malades et commencent l'école dans de meilleures conditions. De plus, ils atteignent de meilleurs résultats scolaires et réussiront mieux sur le marché de l'emploi. Les offres de l'encouragement précoce diminuent par conséquent les coûts des systèmes de l'action sociale, de la santé, de l'instruction et de la formation²⁴, ce qui en fait l'un des principaux instruments de prévention de la pauvreté.

3.1.1.2 Acteurs et mesures

En matière d'encouragement précoce, la conception et la réalisation de mesures relèvent de la compétence des cantons et des communes. La Confédération y joue un rôle subsidiaire. Elle soutient des mesures cantonales ou communales par des incitations financières ou des programmes d'impulsion, et cela, dans plusieurs domaines.

En premier lieu, en octroyant une aide financière à l'accueil extrafamilial et parascolaire, la Confédération stimule la création de nouvelles places d'accueil et permet de mieux concilier vie

¹⁹ Wustmann Seiler/Simoni 2016

²⁰ Formation, compétences éducatives, compétences linguistiques, réseau social, conditions de travail et de logement stables

²¹ HSLU/IESP 2016a : 1

²² HSLU/IESP 2016a : 25

²³ Cf. par ex. Barnett/Masse 2007 ; Barnett 2011 ; Heckman 2006

²⁴ Heckmann/Masterov 2007 : 31

familiale et vie professionnelle. Ces 14 dernières années, cet engagement a permis de créer environ 55 000 nouvelles places d'accueil. En 2017, avec la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, la Confédération s'est dotée de deux nouveaux instruments incitatifs : elle octroie des aides financières, d'une part, aux cantons et communes qui augmentent leurs subventions dans le domaine et, d'autre part, aux projets qui visent à mieux adapter l'offre d'accueil extrafamilial aux besoins des parents.

En deuxième lieu, se fondant sur la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ), la Confédération octroie durant huit ans des aides financières aux cantons désirant mettre sur pied ou développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse ; dans ce cadre, elle soutient également des travaux conceptuels dans le domaine de l'encouragement précoce. Le troisième champ d'intervention de la Confédération porte sur des mesures d'encouragement de l'intégration dans le domaine de la petite enfance (cours de langue par ex.), qui s'inscrivent dans le cadre des Programmes d'intégration cantonaux (PIC)²⁵.

Enfin, l'OFSP met l'accent, dans ses activités, sur les mesures d'encouragement précoce susceptibles d'améliorer la santé des mères et enfants défavorisés issus de la migration. Par ailleurs, il élabore actuellement, dans le cadre de la stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles (Stratégie MNT), une politique de la petite enfance sous l'angle de la santé²⁶.

Les conférences cantonales des affaires sociales et de l'instruction publique ainsi que les associations faîtières des communes mettent elles aussi l'accent sur l'encouragement précoce. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) ont par exemple organisé ensemble des colloques sur la qualité de l'accueil extrafamilial et du système scolaire, et sur les interactions entre les deux. Dans le cadre de son assemblée de printemps 2017, la CDAS a quant à elle souligné son rôle de coordinatrice et le fait qu'elle souhaite s'engager, aux côtés des conférences cantonales concernées, dans le domaine de l'encouragement précoce²⁷.

L'Association des communes suisses mise elle aussi sur l'encouragement de la petite enfance. Dans un projet réalisé avec le Programme national contre la pauvreté, elle sensibilise les petites et moyennes communes à l'importance de l'encouragement précoce et les aide à élaborer et mettre en œuvre des stratégies en la matière (cf. point 3.1.1.3).

Sous l'égide de la Conférence tripartite (CT), Confédération, cantons, villes et communes ont mené de 2012 à 2017 un dialogue sur l'intégration intitulé « Dès la naissance – entrer dans la vie en pleine santé ». Cette collaboration leur a permis d'aborder ensemble la suppression des obstacles aux offres d'encouragement précoce destinées aux familles issues de la migration, la formation du personnel médical en contact avec des migrants, les mesures susceptibles d'assurer la continuité de la prise en charge et de l'encouragement dans le domaine de la petite enfance, ainsi que la collaboration et le travail en réseau entre les acteurs de l'encouragement précoce et de la santé²⁸.

Le domaine de l'encouragement précoce compte également plusieurs acteurs privés. Ainsi, la Fondation Jacobs soutient l'élaboration et la réalisation de mesures à l'échelle des cantons, des villes et des communes en menant plusieurs programmes et en allouant des ressources significatives. Elle investit aussi dans la recherche et dans une stratégie de sensibilisation qui

²⁵ Les PIC ont été conçus pour compléter les structures ordinaires (système scolaire, formation professionnelle et marché de l'emploi), afin de garantir aux personnes issues de l'immigration, et notamment aux familles, l'accès aux divers soutiens proposés.

²⁶ Conseil fédéral 2015b : 5 s.

²⁷ Notamment la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et la CDIP, cf. <http://www.sodk.ch/fr/domaines/familles-et-societe/accueil-extrafamilial-de-la-prime-enfance/>.

²⁸ Dialogue CT sur l'intégration 2012-2017, Observations, conclusions, recommandations, 3.11.2017: http://www.dialogue-integration.ch/_upload/file/i_20171106-084810-632.pdf

s'adresse au monde économique, au monde politique et à la société²⁹. Quant à la Commission suisse pour l'UNESCO, elle a préparé, en collaboration avec le Réseau suisse d'accueil extrafamilial, un Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse, et elle travaille actuellement à une stratégie en matière d'éducation.

3.1.1.3 Activités et contribution du Programme

A l'origine, le Programme national contre la pauvreté est parti du constat que si l'on comptait plusieurs initiatives, menées par divers acteurs, dans le domaine de l'encouragement précoce, aucun de ces acteurs n'avait fait de la prévention de la pauvreté sa priorité. L'objectif principal du Programme dans ce domaine a donc été de combler cette lacune.

Dans un premier temps, le Programme national s'est chargé d'élaborer des bases scientifiques concernant les effets de l'encouragement précoce sur la pauvreté, et de diffuser ce savoir. Dans un deuxième temps, un état des lieux de la recherche a été réalisé pour identifier les facteurs d'efficacité des offres d'encouragement précoce destinées aux enfants socialement défavorisés et à leurs parents³⁰. Il en ressort que pour être efficaces, les offres doivent répondre aux besoins, être accessibles, de bonne qualité, et se faire en partenariat avec les parents. Ces résultats ont permis de rédiger, en collaboration avec des spécialistes de l'ensemble du pays, un guide intitulé « Pratiques efficaces en matière d'encouragement précoce », qui traite la prise en charge périnatale, les programmes de visites à domicile ainsi que l'accueil extrafamilial (structures d'accueil de jour, groupes de jeu et accueil familial de jour)³¹. Une brochure thématique a également été publiée en collaboration avec le Réseau suisse d'accueil extrafamilial sur les divers aspects d'une collaboration réussie avec les parents en vue de prévenir la pauvreté durant la petite enfance³². Ces deux instruments ont pour but d'aider les acteurs responsables de l'encouragement précoce à concevoir, développer, réaliser et coordonner les offres. Un troisième outil³³ a été élaboré en coopération avec l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses. Destiné expressément aux petites et moyennes communes, il se veut un soutien à la conception et à la réalisation de stratégies dans le domaine de l'encouragement précoce. En outre, le Programme national contre la pauvreté a suivi les travaux de recherche visant à recenser les stratégies et mesures existantes à l'échelle des cantons³⁴ comme à celle des communes³⁵, et a participé à leur financement.

Le Programme national avait aussi pour priorité, parallèlement à l'élaboration de documents de base, d'identifier les critères de bonnes pratiques et d'encourager la réalisation de nouveaux projets dans la pratique professionnelle. À cette fin, il a soutenu financièrement des projets axés sur différents aspects essentiels pour la conception et l'efficacité des mesures d'encouragement précoce. Les résultats de ces projets ont fait l'objet d'une synthèse³⁶.

Exemples de projets qui ont bénéficié du soutien financier du Programme :

Projet d'encouragement précoce « Zämä uf ä Wäg » : dans le cadre de ce programme mené dans le canton d'Obwald, des familles ayant des enfants en âge préscolaire bénéficient de visites à domicile et participent à des groupes de soutien sur les questions d'éducation. Les parents y apprennent comment réaliser des activités ludiques avec leurs enfants pour stimuler leur développement. Le soutien accordé à ce projet est destiné à la réalisation d'une évaluation formative, qui sert à en améliorer la mise en œuvre (activités et prestations

²⁹ La Fondation Jacobs a mené en 2016 une campagne nationale intitulée « Ready ! » afin de réunir les acteurs de la petite enfance et de sensibiliser les services des communes, des cantons et de la Confédération à la nécessité de se doter d'une politique globale de la petite enfance.

³⁰ HSLU/IESP 2016a

³¹ HSLU/IESP 2016b

³² Réseau suisse d'accueil extrafamilial 2016

³³ INFRAS 2018

³⁴ INFRAS 2017: 34 s.

³⁵ HSLU 2018

³⁶ INFRAS/PH Bern 2018

fournies) et procure également au Programme national des enseignements importants sur la manière de formuler des recommandations pour assurer la continuité des offres destinées aux familles socialement défavorisées.

« Lieux d'accueil Enfants (0-5 ans) – Parents » : cette offre vaudoise à bas seuil pour enfants de 0 à 5 ans accompagnés d'un de leurs parents est ouverte à toutes les familles. Dans le cadre du soutien accordé à ce projet, une évaluation a été menée afin de voir comment les objectifs de prévention de la pauvreté pouvaient être atteints et comment la mixité sociale était perçue par les professionnels et les parents socialement défavorisés.

« Presa in carico in rete di famiglie vulnerabili i cui bambini sono inseriti in servizi per la prima infanzia » : ce projet destiné aux familles vulnérables ayant des enfants de 0 à 6 ans est mené au Tessin. Il teste un modèle d'intervention familiale et pédagogique déjà appliqué en Italie et au Canada³⁷ dans des institutions d'éducation et d'accueil de la petite enfance. L'objectif est ici d'assurer le bon développement de l'enfant en renforçant le partenariat éducatif entre la famille et les professionnels, de réactiver les ressources internes et externes de la famille et de rendre progressivement les parents moins dépendants du soutien institutionnel en stimulant leurs compétences éducatives.

« Réseautage des sages-femmes indépendantes de Suisse : accès des familles ayant des nouveau-nés à d'autres offres d'encouragement précoce » : dans le cadre de ce projet, mené en deux temps, les sages-femmes de Suisse alémanique et de Suisse romande ont été interrogées tant sur leur travail au sein de réseaux interdisciplinaires actifs dans l'encouragement précoce que sur leur collaboration avec ces réseaux. L'objectif est d'analyser le réseautage mis en place et de faire des recommandations afin de faciliter pour les parents socialement défavorisés l'accès aux offres d'encouragement précoce.

Une troisième priorité du Programme national était de diffuser les connaissances mentionnées ci-dessus et de mettre en réseau les divers acteurs. Outre l'organisation de plusieurs colloques et ateliers nationaux, une visite de projet et le soutien à des manifestations tierces, le Programme a mis l'accent, dans le cadre de six séminaires régionaux, sur les petites et moyennes communes³⁸.

3.1.1.4 Autres mesures à prendre

Les travaux menés dans le cadre du Programme national contre la pauvreté ont permis de conclure que l'encouragement précoce contribue de manière efficace à prévenir la pauvreté lorsque les offres sont accessibles (facilement atteignables, abordables financièrement, compréhensibles et utiles) pour les familles socialement défavorisées, de haute qualité pédagogique (confiées à du personnel qualifié et soumises régulièrement à des contrôles de qualité), et se font en étroite collaboration avec les parents. Au moment d'étendre l'offre, une attention particulière doit par conséquent être accordée à l'accessibilité et à la qualité. Parallèlement, l'un des enjeux majeurs consiste à faire des diverses offres un véritable filet de soutien qui propose des chances de formation sans discontinuité. Une telle « offre intégrée d'encouragement précoce » permet d'atteindre les enfants et les familles ayant des besoins spécifiques, et de s'assurer qu'ils puissent en bénéficier. Il incombe aux professionnels de la prise en charge périnatale (sages-femmes, médecins, personnel des consultations parents-enfants, etc.) d'aiguiller les familles vers les offres qui répondent à leurs besoins. Pour ce faire, il est nécessaire qu'offres et professionnels de la santé, de l'action sociale, de l'instruction publique, de la formation et de l'intégration soient connectés entre eux.

³⁷ Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione P.I.P.P.I

³⁸ Dans le cadre du projet « Les communes comme plateformes stratégiques pour promouvoir un réseau dans le domaine de l'encouragement précoce », conçu et mis en œuvre avec l'Association des communes suisses, en coopération avec l'Union des villes suisses.

Dans le domaine de l'encouragement précoce, beaucoup a été fait ces dernières années en Suisse pour prévenir la pauvreté et promouvoir l'intégration et la santé, ainsi que pour permettre de concilier vie familiale et vie professionnelle. De nombreux projets ont été lancés, des structures et des offres se sont étoffées. Cependant, malgré cette évolution réjouissante, l'offre est toujours fortement fragmentée, et parfois lacunaire. Par ailleurs, stratégies et mesures varient fortement entre les cantons, les villes et les communes. On observe aussi de grandes différences dans la manière dont les cantons assument leur rôle de mise en œuvre. S'il leur arrive de piloter, ou tout au moins de coordonner, la réalisation des mesures, cette compétence peut dans d'autres cas rester aux mains des communes. La fragmentation est forte à l'échelle communale également : l'enquête menée en ligne par l'Association des communes suisses a montré qu'actuellement, seul un faible pourcentage des petites et moyennes communes interrogées disposent d'une stratégie d'encouragement précoce ou sont en train d'en élaborer une³⁹. Quand on leur demande quelle est la plus grande difficulté qu'elles rencontrent dans ce domaine, les communes mentionnent celle de développer et de mettre en réseau les offres de soutien aux familles ayant des enfants en âge préscolaire.

Pour remédier à ces lacunes, il est envisageable que les communes ne disposant pas des ressources financières nécessaires pour proposer de telles offres se regroupent pour créer et planifier une structure régionale. De telles coopérations entre communes pourraient voir le jour notamment dans les domaines suivants : programmes de visites à domicile, consultations parents-enfants, soins de santé ; création et financement de structures d'accueil collectif de jour, accueil familial de jour et de groupes de jeu ; formation des parents ; création d'un service de coordination et organisation de rencontres de réseautage. La coordination avec le canton ainsi que les coopérations avec les organisations privées et les structures prestataires d'offre d'encouragement précoce sont également importantes. Enfin, il conviendrait aussi, à l'avenir, de créer à l'échelle nationale des espaces d'échange qui permettent de regrouper les connaissances et les enseignements, et de les mettre à la disposition de tous les acteurs.

Dans l'ensemble, il faut reconnaître que l'encouragement précoce présente encore un fort potentiel en matière de prévention de la pauvreté. Pour mieux l'exploiter, il faut améliorer encore la qualité des offres existantes et leur accessibilité pour les familles socialement défavorisées, et miser sur des mesures qui valorisent les ressources et développent les compétences éducatives des parents défavorisés. Par ailleurs, pour proposer une offre intégrée, qui réponde aux besoins, il faut que les divers acteurs harmonisent leurs mesures et se coordonnent, et qu'ils collaborent et travaillent en réseau avec les structures ordinaires de l'action sociale, de l'instruction publique, de la formation, de l'intégration et de la santé.

3.1.2 Choix professionnel, entrée dans la vie professionnelle⁴⁰

3.1.2.1 Importance pour la prévention de la pauvreté

Une entrée réussie dans la vie professionnelle est un facteur essentiel d'autonomie et d'intégration pour les jeunes et les jeunes adultes (15-17 et 18-25 ans⁴¹). Sans certification professionnelle, le passage durable à la vie active est beaucoup plus difficile et l'exposition au risque de pauvreté plus forte⁴². La formation joue un rôle central dans la prévention de la pauvreté. Celle-ci repose sur la logique d'un encouragement des chances de formation continu de la petite enfance à l'âge adulte. En vue d'une intégration durable, les mesures d'encouragement précoce qui accompagnent les premières années devraient être suivies d'une attention comparable non seulement durant la scolarité mais aussi à l'étape du choix professionnel puis de l'accomplissement d'une formation qualifiante.

³⁹ Parmi les 785 communes qui ont participé à l'enquête, 74 ont déclaré s'être déjà dotées d'une stratégie d'encouragement précoce et 82 être en train d'en élaborer une.

⁴⁰ Le Programme s'est concentré sur la filière de la formation professionnelle initiale et ne traite pas de la formation générale au degré secondaire II, accomplie en gymnase ou en école de culture générale.

⁴¹ Pour les jeunes de plus de 25 ans : voir chapitre 3.1.3

⁴² Le chapitre 3.1.2.3 traite plus en détail des jeunes à l'aide sociale.

Le passage de la scolarité à la vie professionnelle se déroule en fait en deux temps : deux moments charnières sensibles dans l'optique de la prévention de la pauvreté, qui comportent tous deux un risque de rupture de parcours. La première transition (aussi désignée comme transition I) conduit des dernières années d'école (secondaire I, jusqu'à la 11^e année Harnos 11^H) à l'entrée dans la formation professionnelle initiale (secondaire II), la formation générale de type gymnasiale étant exclue du présent rapport. Pour plus d'un jeune sur dix quittant l'école obligatoire, le chemin vers le secondaire II n'est pas direct mais passe d'abord par une formation transitoire. La seconde transition (ou transition II) va de la formation professionnelle initiale sanctionnée par l'obtention du diplôme professionnel à l'entrée sur le marché de l'emploi.

Les acteurs de la formation professionnelle se sont donné pour objectif que 95 % des jeunes de 25 ans possèdent un diplôme du degré secondaire II⁴³. Les statistiques de ces dernières années montrent une évolution dans la bonne direction. En effet, on constate une tendance à la baisse de la proportion de jeunes qui ont quitté le système de formation sans avoir obtenu de diplôme à ce niveau. Cette évolution globalement positive ne doit pas faire oublier que le taux de personnes sans diplôme du degré secondaire II est considérablement plus élevé parmi les jeunes de nationalité étrangère que parmi les Suisses : tandis que le taux de première certification du degré secondaire II atteint presque l'objectif pour les Suisses nés en Suisse (94 % en 2015), il n'est que de 86,2 % pour les étrangers nés en Suisse et de 72,5 % pour ceux nés à l'étranger.⁴⁴ L'origine sociale joue souvent un rôle déterminant dans les perspectives professionnelles en Suisse. Comme les jeunes issus de la migration qui sont arrivés dans notre pays en fin de scolarité, les jeunes de milieux défavorisés ont particulièrement besoin d'être accompagnés et encouragés à accomplir une formation. Ils accusent souvent de graves carences scolaires auxquelles s'ajoutent encore d'autres problèmes personnels. Ils sont aussi parfois exposés à des préjugés qui nuisent à leur intégration sociale et réduisent encore leurs chances d'emploi. Ils risquent ainsi d'entamer un long parcours de dépendance à l'aide sociale.

3.1.2.2 Acteurs et mesures

Les étapes de la formation relèvent de la compétence de différents acteurs. Les cantons sont compétents pour l'école obligatoire et l'orientation professionnelle. La formation professionnelle est quant à elle une responsabilité conjointe de la Confédération (Secrétariat d'Etat à la formation, la recherche et l'innovation SEFRI), des cantons (offices cantonaux de la formation professionnelle) et des organisations du monde du travail (OrTra). Confédération (SEFRI) et cantons (CDIP) se sont fixé un objectif : que pratiquement tous les jeunes adultes puissent entrer dans la vie professionnelle avec en main un diplôme du degré secondaire II.

Ainsi, cantons et Confédération se préoccupent depuis des années du soutien aux jeunes en difficulté dans l'accomplissement de leur parcours de formation. Ils se sont penchés sur l'étude des transitions⁴⁵ et ont adopté des mesures en réponse aux problèmes constatés. Avec le temps, une offre de base, introduite parfois initialement sous forme de projet, a été ancrée dans le cadre institutionnel et est disponible dans tous les cantons, pour l'ensemble des jeunes. Elle a acquis un caractère durable. Le Case management Formation professionnelle, le mentorat, le coaching, les semestres de motivation de l'assurance-chômage en font notamment partie.

Le Case management Formation professionnelle (CM FP) a été introduit dans les cantons il y a une dizaine d'années avec le soutien du SEFRI (alors OFFT). Il constitue un système de détection précoce des jeunes présentant des risques de décrochage, afin de les observer et de les accompagner jusqu'à la fin de la formation professionnelle. Le CM FP est conçu comme une mesure personnalisée qui va au-delà des prestations standards des services d'orientation et de formation professionnelles. Au terme de la phase d'introduction du CM FP comme projet

⁴³ EDK/WBF 2015, Valorisation optimale des chances : objectifs politiques concernant l'espace suisse de formation. Communiqué de presse du 18.05.2015

⁴⁴ OFS 2018, (www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home > trouver des statistiques > Education et sciences > Indicateurs de la formation > Système de formation suisse (consulté le 23.01.2018).

⁴⁵ Conseil fédéral 2013

commun des cantons et de la Confédération (2007-2015), le SEFRI a procédé à une évaluation nationale de cette mesure⁴⁶, dont les cantons sont désormais intégralement responsables. L'évaluation conclut, entre autres, que le case management Formation professionnelle a des effets positifs sur la prise en charge des jeunes et améliore leur motivation et leurs chances⁴⁷. Pour ceux qui ont besoin d'un soutien intensif en raison de problématiques multiples, le CM FP constitue l'offre la plus adaptée et la plus complète⁴⁸. Les différences entre les cantons et les résultats obtenus sont néanmoins marquées.

La démarche de prise en charge individuelle du CM FP prend place dans un contexte où existent de nombreuses offres passerelles mises sur pied par différents porteurs de projets⁴⁹. Les offices cantonaux de la formation professionnelle proposent dans tous les cantons des solutions transitoires, des préapprentissage, des programmes de coaching et de mentorat. Les offices cantonaux du travail sont responsables des semestres de motivation de l'assurance-chômage (SEMO), organisés sur mandat par des privés (associations, fondations, entreprises) précisément pour renforcer la motivation de jeunes qui quittent l'école avec des problèmes scolaires et personnels et peu de perspectives. Le champ est aussi ouvert à des initiatives privées, par exemple le projet Lift⁵⁰ mis en œuvre dans de nombreuses écoles.

Des cantons et des villes qui connaissent des taux d'aide sociale particulièrement élevés parmi les jeunes et les jeunes adultes ont introduit des mesures ciblées, qui se greffent sur l'offre de base et apportent une flexibilité dans la réponse aux problématiques multiples de ce public. Ces mesures et offres sont le plus souvent combinées entre elles, par exemple pour couvrir à la fois la transition I et la transition II. L'encadré suivant illustre la variété.

Offres accompagnant la Transition I

- le conseil en orientation et l'évaluation des possibilités d'intégration professionnelle, qui fait partie de l'offre de base pour tous
- la préparation à la formation, par un travail sur la motivation, l'élaboration d'un projet personnel, des stages ou préapprentissage (par exemple l'insertion professionnelle des jeunes de la Ville de Zurich⁵¹); avec des mesures de rattrapage scolaire et un accompagnement psycho-social (par exemple MIS JAD dans le canton de Vaud⁵²)
- l'accompagnement dans la recherche d'une place d'apprentissage par le coaching, le mentorat et l'entremise auprès des entreprises formatrices (par exemple ALP Grauholz dans le canton de Berne⁵³, dans le cadre du réseau des entreprises formatrices⁵⁴ dans plusieurs cantons (AG, BS, FR, ZG, ZH) ou dans le cadre de FORJAD dans le canton de Vaud)
- des solutions adaptées aux besoins d'intégration professionnelle particuliers : jeunes parents (par exemple AMIE⁵⁵), jeunes ayant des problèmes de santé, migrants et migrantes, personnes ayant un statut de réfugié reconnu et personnes admises provisoirement

Offres durant la formation

- accompagnement personnalisé, soutien lors de rupture d'apprentissage

⁴⁶ Egger, Dreher & Partner AG 2015

⁴⁷ Egger, Dreher & Partner AG 2015: 63

⁴⁸ Egger, Dreher & Partner AG 2015: 67

⁴⁹ Häfeli/Schellenberg 2009

⁵⁰ <http://jugendprojekt-lift.ch/projet-lift/>

⁵¹ <https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/unterstuetzung/ai/arbeitsintegrationjugend.html> (consulté le 4.12.2017)

⁵² Canton de Vaud 2016

⁵³ www.alpgrauholz.ch/de/

⁵⁴ <http://www.netzwerk-lbv.ch/verein.html>

⁵⁵ www.amie-basel.ch/

Offres accompagnant la Transition II

- l'accompagnement dans la recherche d'emploi à la fin de la formation par le coaching, le mentorat et l'entremise auprès d'entreprises (par exemple GGZ@work⁵⁶, ou les réseaux d'entreprises formatrices dans certains cantons)

Pour des publics aux besoins spécifiques s'ajoutent encore d'autres mesures. L'AI finance des formations adaptées pour les jeunes atteints dans leur santé qui, pour cette raison, ne sont pas en situation d'achever leur formation professionnelle. Ils peuvent suivre une formation élémentaire de l'AI facilement accessible ou une formation pratique dispensée par l'Association de branche nationale des institutions pour personnes avec handicap (INSOS)⁵⁷. Le message sur le Développement continu de l'assurance-invalidité prévoit d'aider encore davantage les adolescents et les jeunes adultes dans la transition vers la formation professionnelle initiale puis vers le marché de l'emploi⁵⁸.

Dans le cadre des Programmes d'intégration cantonaux, le SEM s'intéresse entre autre à l'employabilité de tous les migrants. Un groupe cible dans ce domaine d'encouragement de l'intégration est les jeunes arrivés en Suisse entre 16 et 25 ans, trop tard pour acquérir un diplôme suisse dans le cadre d'un parcours de formation normal⁵⁹. Dans ce groupe se trouvent en particulier, d'une part, des jeunes adultes en provenance du sud de l'Europe peu familiarisés avec les possibilités existantes, d'autre part des jeunes femmes venues rejoindre leur conjoint, qui doivent concilier démarches d'insertion et tâches familiales. Les offres régulières parviennent difficilement à atteindre ces publics. Les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés font en outre face à des obstacles juridiques, administratifs et pratiques (par exemple manque de formation, faible niveau de connaissances linguistiques ou expérience insuffisante dans la maîtrise des relations sociales) qui limitent leurs opportunités de formation. Ces jeunes-là, qui risqueraient de rester durablement à l'aide sociale, ont fait l'objet d'une attention accrue ces dernières années. Au niveau fédéral, un programme pilote quadriennal de préapprentissage d'intégration⁶⁰ vise à ce que les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire qui sont motivés et qui en ont les capacités puissent suivre un préapprentissage d'intégration leur permettant d'acquérir de manière précoce des connaissances linguistiques et techniques, et de se familiariser, grâce à des stages pratiques, avec le marché suisse du travail. Ce programme démarre en 2018.

Face à cette vaste palette de possibilités, il s'agit désormais d'éviter que les solutions transitoires ne soient trop facilement sollicitées. Depuis que les cantons ont repris le CM FP en 2016, certains d'entre eux (AG, BE, BS, BL, LU, VD)⁶¹ ont introduit des services d'aiguillage pour orienter autant que possible les jeunes qui en sont capables vers d'autres voies que les solutions passerelles et mieux cibler celles-ci en fonction des besoins. Ces services d'aiguillage ont ainsi une vue d'ensemble des jeunes qui quittent l'école sans projet concret, et une vue d'ensemble des offres. Le SEFRI soutient aussi des projets dans ce sens, comme l'initiative « Match-Prof – Optimiser l'attribution des places d'apprentissage » mise en œuvre dans des cantons⁶².

Cette constellation d'acteurs aux intérêts convergents fait de la transition vers la formation professionnelle initiale un thème pertinent pour la collaboration interinstitutionnelle CII, dont elle a été un des thèmes prioritaires de la période 2013-2014. Parmi les études réalisées dans ce cadre, le SEFRI a fait établir un état des lieux des offres de solutions transitoires⁶³.

⁵⁶ www.ggzatwork.ch/

⁵⁷ Conseil fédéral 2017b

⁵⁸ Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (Développement continu de l'AI) du 15 février 2017, FF **2017** 2535

⁵⁹ BASS 2016b

⁶⁰ www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/ppnb/integrvorlehre-sprachfoerd.html

⁶¹ across concept 2018

⁶² www.sbf.admin.ch > Formation > Formation professionnelle > Match-Prof

⁶³ Landert Brägger Partner 2015

3.1.2.3 Activités et contribution du Programme

Pertinent pour la prévention de la pauvreté, le champ de l'entrée dans la vie professionnelle était loin d'être en friche au moment de la conception du Programme, comme on vient de le voir. Le Programme pouvait donc partir des bases existantes pour se concentrer sur des aspects spécifiques encore peu développés, en partenariat avec les acteurs compétents déjà engagés ou intéressés : le SEFRI, le SECO, la CDIP, la CSFP (Conférence suisse des offices de la formation professionnelle), la CDAS, l'Association des Communes Suisses, l'Initiative des villes pour la politique sociale, l'Initiative des villes pour la formation et la CSIAS.

Soutien aux parents

L'un de ces aspects spécifiques, dans la perspective de l'équité des chances qui est celle du Programme, est le soutien aux parents, dont le rôle est central dans le choix professionnel des enfants. Les parents les soutiennent aussi bien émotionnellement que matériellement, leur transmettent des connaissances et servent d'intermédiaires avec le monde du travail. Au besoin, s'ils n'ont pas les possibilités de les accompagner concrètement dans leurs démarches, ils peuvent les diriger vers des services compétents. Cependant, les parents socialement défavorisés n'ont souvent pas les ressources nécessaires pour offrir un appui qui couvre ces différents aspects ; ils cumulent plusieurs désavantages qui sont autant d'obstacles. Leurs enfants partent donc avec de moins bonnes chances. C'est ce que montre l'étude réalisée dans le cadre du Programme dans une sélection de communes⁶⁴.

Le Programme ne s'est pas limité à mettre en évidence un problème ; il a aussi dégagé des pistes de solution. Les désavantages du côté des parents peuvent en effet être compensés par de bonnes offres de soutien, qui améliorent les compétences et la capacité d'action ou encore renforcent l'appartenance sociale par l'intégration dans un réseau de parents et de personnes de référence. Encore faut-il savoir comment concevoir et mettre en œuvre une offre efficace. Ce savoir a pu être systématisé puis mis à la disposition des professionnels de terrain. Un guide pratique⁶⁵ a ainsi été élaboré, afin d'optimiser le soutien aux parents socialement défavorisés, de manière à ce que ces derniers soient à leur tour en mesure d'accompagner leurs enfants dans le choix d'une profession.

Soutien de projets innovants

En plus de combler une lacune en matière de soutien aux parents en fournissant des bases théoriques et un outil pratique, le Programme a voulu donner une impulsion au développement sur le terrain d'offres innovantes pour améliorer les chances de formation et d'intégration des jeunes et jeunes adultes en difficulté mal couverts par les structures régulières. Pour ce public cible, neuf projets pilotes ont été cofinancés et accompagnés. Ils visent l'accomplissement de la formation professionnelle, la prévention des décrochages et du chômage des jeunes, le renforcement des compétences en vue de l'intégration professionnelle après une période de décrochage, ou encore mettent en œuvre le soutien aux parents. L'encadré suivant en donne quelques exemples.

Exemples de projets qui ont bénéficié du soutien financier du Programme :

Le projet Fribap, qui se déroule dans le canton de Fribourg, s'adresse aux jeunes issus de familles défavorisées ou fragiles qui veulent suivre une formation professionnelle duale. L'association pour la formation professionnelle encourage la création de places d'apprentissage dans le canton afin d'augmenter l'offre. Dans le même temps, elle s'emploie à renforcer les compétences des jeunes et à améliorer leurs chances de trouver une formation. Le troisième axe du projet est d'offrir un soutien individualisé lors du passage de

⁶⁴ FHNW 2016a

⁶⁵ FHNW 2016b

la formation au monde professionnel de façon à lutter contre le chômage des jeunes et à prévenir des situations de vie précaires.

Le projet *Eltern begleiten den Berufswahlprozess* (Suisse alémanique) vise à développer des instruments pour aider les parents à accompagner leurs enfants lors de l'étape du choix professionnel. Des formations sont organisées dans des écoles, des associations, des conseils de parents et des services d'orientation professionnelle de façon à mieux entrer en contact avec les parents concernés et à leur fournir les informations nécessaires. L'objectif est de sensibiliser les institutions à l'importance d'impliquer les parents dans le choix professionnel de leurs enfants.

Jeunes à l'aide sociale

Le Programme a par ailleurs mis l'accent sur la situation des jeunes à l'aide sociale, pour donner suite à la motion « Stratégie visant à réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes de l'aide sociale » déposée par le Groupe socialiste en septembre 2014⁶⁶. Les questions soulevées par la motion ont été intégrées aux travaux du Programme, lequel a fait réaliser un rapport de recherche⁶⁷ fondé sur l'exploitation de la statistique de l'aide sociale, la recherche documentaire et l'étude du cadre normatif, et sur une enquête auprès des services sociaux et des services de la formation professionnelle cantonaux complétée par huit études de cas. Un workshop a permis de recueillir l'avis d'experts.

Avec des taux d'aide sociale de 4,3 % pour les jeunes de 15 à 17 ans et de 3,9 % les jeunes adultes de 18 à 25 ans, ces deux groupes se situent nettement au-dessus de la moyenne de la population (3,2 %), malgré une baisse constatée depuis 2005. Plus des 2/3 des bénéficiaires d'aide sociale de 18 à 25 ans n'ont pas accompli de formation professionnelle. Les jeunes adultes à l'aide sociale ne constituent toutefois pas une catégorie homogène⁶⁸. Certains sont encore en formation, d'autres sont sans emploi, certains ont un travail mais peu de perspectives de sortir de la précarité, on trouve par ailleurs dans ce groupe de jeunes parents ou encore des jeunes non actifs très marginalisés. Les besoins de prévention et d'intervention sont par conséquent eux aussi différenciés.

Du point de vue de l'aide sociale, les offres de base accompagnant les transitions I et II ne répondent pas parfaitement aux besoins des bénéficiaires jeunes et jeunes adultes en situation de pauvreté. L'étude réalisée dans le cadre du Programme a recensé les offres spécifiques et les caractéristiques auxquelles elles doivent satisfaire pour une prévention efficace de la dépendance à l'aide sociale chez les jeunes. Il en ressort principalement les aspects suivants :

- Une offre diversifiée, comportant des mesures facilement accessibles, est aujourd'hui disponible.
- Pour une prévention efficace, il a été reconnu comme important que les différentes offres soient articulées entre elles dans une logique de continuité de l'orientation professionnelle jusqu'au placement, pour assurer toutes les transitions. Des stratégies globales existent dans quelques villes. Une unité centrale de coordination ou un regroupement institutionnel sous un même toit contribuent également à une perspective d'ensemble et un aiguillage vers les solutions appropriées.
- Dans la même logique de continuité, un accompagnement individuel étendu aux situations de vie quotidienne sur une période suffisamment longue est reconnu, dans le cadre de l'étude, comme une marque de qualité d'une offre. Ainsi, les jeunes ne doivent pas subir des changements fréquents et des ruptures de prise en charge en passant d'une institution à l'autre au long de leur parcours.

⁶⁶ 14 3890 Motion Groupe socialiste « Stratégie visant à réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes de l'aide sociale », du 25 septembre 2014 (Annexe 2)

⁶⁷ across concept 2018

⁶⁸ OFS 2009 : 11-12

- Les offres de prévention ciblées sur les jeunes et jeunes adultes en difficulté s’adressent par définition à un public exposé à un risque d’exclusion. Il ne faut pas s’attendre à ce qu’il s’annonce toujours de lui-même, mais plutôt chercher à l’identifier et à aller vers lui. C’est ce que font les cantons qui ont mis sur pied des services d’aiguillage ou des guichets qui recensent systématiquement tous les élèves sans projet professionnel à la fin de l’école obligatoire ou les apprentis en rupture d’apprentissage.
- En matière d’aménagement du cadre institutionnel, pour que les jeunes et jeunes adultes puissent bénéficier des mesures adéquates sans l’entrave de considérations institutionnelles et financières, il semble prometteur, selon l’étude, qu’un service soit chargé de l’aiguillage et que le financement suive la personne, et non l’inverse. De nombreux modèles de collaboration interinstitutionnelle autour des transitions I et II existent dans les cantons et les villes. A ce propos, la collaboration au niveau opérationnel se déroule dans les meilleures conditions quand elle repose sur des bases définies au niveau stratégique et soutenues par les instances politiques.

Pour les jeunes à l’aide sociale, il est particulièrement important que la formation professionnelle soit l’option privilégiée en dépit du manque à gagner pendant le temps qui lui est consacré. Dans ses moyens d’action auprès des jeunes et jeunes adultes sans activité lucrative et sans formation, l’aide sociale a des possibilités relativement limitées⁶⁹. Sa mission d’intégration et ses instruments sont de façon générale peu adaptés à ce public. Une sortie rapide de l’aide sociale grâce à un emploi peu exigeant n’est dans leur cas pas une solution adéquate, car elle n’offre que de fragiles perspectives, entre bas revenus et chômage, et ne fait qu’ajourner le problème. L’aménagement des conditions cadre du financement de la formation doit donc soutenir l’orientation préférentielle vers la formation.

Sur ce dernier point, il faut rappeler que les bourses d’études n’ont, du moins jusqu’à récemment, que très imparfaitement servi l’égalité des chances de formation. L’accès en était limité pour les jeunes à l’aide sociale, et dépendant de dispositions cantonales plus ou moins généreuses quant au cercle de bénéficiaires et aux montants accordés. La tendance était en effet à privilégier les aides à des formations exigeantes (formation gymnasiale), l’accès des jeunes de nationalité étrangère était par ailleurs restreint. Au niveau national, des améliorations ont été apportées par le Concordat sur les bourses d’études en vigueur depuis 2013 et ratifié par 18 cantons (état octobre 2017). Cet instrument intercantonal a permis d’harmoniser dans une large mesure les conditions d’octroi et les montants minimaux des aides à la formation : 12 000 francs par an et par personne en formation au niveau secondaire II, plus 4000 francs par enfant à charge. Il a en particulier intégré la formation professionnelle supérieure ainsi que les programmes passerelles et les solutions transitoires aux formations initiales donnant droit à des allocations. Il garantit le maintien de l’aide en cas de premier changement de filière et admet aussi les formations à temps partiel. Une franchise est accordée sur le revenu d’activité. Le concordat a assoupli les conditions d’accès aux bourses pour certaines personnes de nationalité étrangère (permis B). L’âge admis a été relevé à 35 ans. Toutefois, malgré les montants minimaux définis, les aides à la formation ne couvrent en principe pas les besoins vitaux. Elles sont plus favorables aux bas revenus que le système antérieur, mais ne permettent toujours pas, en principe, aux jeunes adultes de financer une formation initiale à plein-temps. Le concordat n’a pas non plus harmonisé le calcul de la prestation avec celui de l’aide sociale, comme l’auraient souhaité les milieux de l’aide sociale⁷⁰.

Le canton de Vaud fait à cet égard figure de modèle. Avec le programme FORJAD (formation des jeunes adultes en difficulté), il combine depuis dix ans l’accompagnement individualisé des jeunes à l’aide sociale de leur première transition vers la formation professionnelle jusqu’à l’entrée sur le marché du travail avec la couverture de l’entretien, selon des modalités harmonisées entre bourses d’études et aide sociale. Les jeunes sélectionnés pour participer au programme doivent d’abord définir un projet personnel. Ils bénéficient d’une analyse de leur

⁶⁹ Seebeck 2017 : 16

⁷⁰ CSIAS 2007 ; CSIAS 2011

potentiel puis sont préparés à entreprendre une formation, par des mesures de développement des compétences sociales par exemple, et aidés dans la recherche d'une place d'apprentissage. FORJAD offre aux jeunes et à leurs entreprises formatrices un appui individualisé visant à prévenir les ruptures d'apprentissage. Plus de 2800 jeunes à l'aide sociale vaudoise (RI) ont pu débiter une formation professionnelle et plus d'un millier d'entre eux l'ont conclue par un diplôme. Environ 1800 jeunes adultes ont quitté l'aide sociale pour une bourse d'étude.⁷¹ Depuis le début 2017, de nouvelles modalités de prise en charge sont en vigueur. Leur but est d'orienter systématiquement les jeunes sollicitant l'aide sociale vers une mesure d'insertion sociale de transition ou une formation professionnelle. Les parents sont associés à la prise en charge, et les services sociaux assistent les jeunes dans leur demande de bourse et assurent le suivi. Pour ceux qui présentent des problèmes de santé, un médecin-conseil aide à définir un projet adapté.

D'autres cantons explorent également des pistes pour améliorer l'accès aux bourses d'études et permettre à des jeunes adultes de passer de l'aide sociale à une prise en charge par les services du domaine de la formation. Ainsi, Bâle-Ville destine le projet pilote « Enter » aux 25-40 ans qui ne sont pas au bénéfice d'un diplôme professionnel reconnu en Suisse (voir chapitre suivant) ; selon les cas concrets, une sortie de l'aide sociale n'est cependant pas toujours possible.⁷²

Dans l'aménagement de conditions cadre favorables à la formation, le canton de Genève a inscrit dans sa constitution la formation obligatoire jusqu'à 18 ans. La loi d'application qui entre en vigueur en 2018 vise à lutter contre le décrochage scolaire et permettre la certification du plus grand nombre. « Il s'agit de resserrer les mailles du filet pour proposer une structure d'orientation et une prise en charge adaptée à chaque individu. »⁷³

3.1.2.4 Autres mesures à prendre

Les échanges et travaux menés dans le cadre du Programme, confirmés par l'évaluation du soutien de projets⁷⁴, indiquent dans quelles voies les efforts doivent être poursuivis.

Il appartient avant tout aux structures régulières, spécialement à l'école, d'assurer l'équité des chances dans le domaine de la formation, avec une fonction de détection précoce. Le Programme s'est concentré exclusivement sur la formation professionnelle initiale. Les jeunes issus de familles défavorisées éloignées de la formation ne doivent cependant pas être découragés d'entreprendre de formations générales (écoles d'enseignement général, gymnases et écoles de culture générale). L'équité des chances doit aussi être assurée dans cette voie-là. Une réflexion devrait être menée à ce sujet.

Globalement, l'offre est suffisante, également pour les jeunes et jeunes adultes à l'aide sociale. Des lacunes ont toutefois été mises en évidence pour des groupes précis, spécialement les jeunes parents : il manque des offres qui permettent aux jeunes mères, en particulier, d'accomplir une formation tout en ayant une solution de garde pour leurs enfants. L'offre, prévue dans la loi sur la formation professionnelle, de cursus de formation professionnelle à temps partiel répartis sur une plus longue durée, leur permettrait, ainsi qu'à d'autres publics, d'acquérir des qualifications.

L'offre peut encore être améliorée dans son organisation. La coordination, le pilotage central, le suivi systématique et la continuité des offres ne sont pas partout la règle. Les bonnes pratiques, notamment de service d'aiguillage, doivent servir à développer des solutions analogues, selon les conditions locales, dans d'autres cantons et villes.

La coordination des offres qui s'adressent aux jeunes et jeunes adultes gagnerait à s'inscrire dans une approche plus large de continuité de la prévention qui prenne place déjà en amont lors de la scolarité et s'étende aux mesures qualifiantes et de validation des acquis au-delà de 25

⁷¹ Canton de Vaud 2016

⁷² BASS 2016a

⁷³ Communiqué de presse du Département de l'instruction publique, de la culture et du sport du 7 novembre 2017

⁷⁴ INFRAS/PH Bern 2018

ans. Un développement dans ce sens dépasse le cadre de collaboration que peut offrir la CII et nécessite une poursuite de la réflexion et des échanges au-delà du présent Programme.

L'implication des parents, dont l'importance a été relevée dans ce rapport pour la petite enfance comme pour le choix professionnel, devrait aussi être assurée par la suite, jusqu'à l'accomplissement de la formation professionnelle initiale et l'insertion sur le marché du travail (au moins jusqu'à la majorité). Les offres qui accompagnent les transitions devraient par conséquent davantage intégrer le travail avec les parents. Une approche systémique du travail avec les familles reste à développer et à mettre en œuvre sur le terrain.

Concernant les conditions cadre qui permettraient aux jeunes et jeunes adultes de sortir de l'aide sociale grâce à des aides à la formation couvrant le minimum vital, le concordat sur les bourses d'études n'a pas en lui-même apporté de solution. Mais l'adaptation des lois en application des nouveaux standards peut donner aux cantons l'occasion de prendre des dispositions pour éliminer les incitations perverses et aller au-delà des minima prévus, ainsi que pour faciliter l'accès aux demandes de bourses. Le modèle « des bourses d'études au lieu de l'aide sociale » pourrait être repris par d'autres cantons que Vaud qui l'a développé. Le potentiel d'une disposition légale rendant la formation obligatoire jusqu'à la majorité, selon l'exemple genevois, reste à évaluer.

En conclusion, la prévention de la pauvreté dans le domaine du choix professionnel et de la formation professionnelle initiale doit poursuivre son développement dans les cantons et les villes pour cibler des groupes encore peu pris en compte (par exemple jeunes mères) et pour mieux aménager les offres dans une logique de continuité et une approche stratégique. Les bonnes pratiques doivent continuer à être encouragées et diffusées. Le travail avec les familles au stade du choix professionnel et de l'entrée dans la vie active doit encore être développé, par l'acquisition et l'échange de connaissances et la diffusion de bonnes pratiques. Enfin, il appartient aux cantons de réfléchir à l'aménagement de conditions cadre qui favorisent l'option « formation » pour les jeunes à l'aide sociale, en s'inspirant de quelques expériences déjà menées et en les adaptant à leur contexte. Sur la base des échanges et des travaux menés dans le Programme, il ne ressort en revanche pas de besoin prendre au niveau fédéral des mesures législatives, de créer de nouvelles structures de collaboration interinstitutionnelle ou de définir un plan d'action spécifique pour réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes tributaires de l'aide sociale.

3.1.3 Certification professionnelle pour adultes et encouragement des compétences de base

3.1.3.1 Importance pour la prévention de la pauvreté

Avoir suivi une formation post-obligatoire est une condition importante pour réussir sa vie professionnelle et subvenir soi-même à ses besoins. Pareillement, les compétences de base⁷⁵ sont indispensables à l'apprentissage tout au long de la vie, à la participation à la vie de la société et à l'insertion sur le marché du travail. Les adultes ne disposant pas d'un diplôme post-obligatoire ou dont les compétences de base sont lacunaires sont particulièrement menacés par la pauvreté : ils courent un risque accru d'être au chômage ou de travailler dans des conditions précaires et sont, en proportion, nettement plus nombreux parmi les personnes au chômage et à l'aide sociale. Ces dernières années, les possibilités pour une personne peu qualifiée de trouver un emploi ont diminué comme peau de chagrin en raison des exigences accrues du marché du travail⁷⁶.

⁷⁵ En vertu de l'art. 13 de la loi sur la formation continue (LFCo), les compétences de base sont les suivantes : lecture, écriture et expression orale dans une langue nationale ; mathématiques élémentaires et utilisation des technologies de l'information et de la communication.

⁷⁶ Sheldon/Ensar 2017 : 28

En Suisse, près d'un demi-million de personnes de 25 à 64 ans n'ont pas achevé de formation post-obligatoire. Certes, 75 % d'entre elles travaillent⁷⁷, mais elles exercent souvent des activités auxiliaires dans des branches à bas salaire ou y suivent une formation sur le terrain. Si elles bénéficient de mesures appropriées leur permettant d'acquérir une qualification suffisante, elles auront davantage de possibilités de s'affranchir de la précarité et de réussir durablement leur intégration sur le marché du travail. Les mesures visant à aider les adultes peu formés à acquérir des compétences de base, à les conserver et à obtenir un diplôme professionnel ou à changer de profession⁷⁸ constituent donc des approches essentielles pour prévenir la pauvreté et lutter contre ce phénomène.

3.1.3.2 Acteurs et mesures

Certification professionnelle pour adultes

La promotion de la certification professionnelle chez les adultes est une tâche que mènent conjointement, dans un esprit de partenariat, la Confédération, les cantons et les organisations du monde du travail. La Confédération et les cantons ont inscrit la certification professionnelle et le changement de profession pour adultes dans les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation en 2015 ; ils figurent dans le message sur l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation (message FRI) pour les années 2017 à 2020⁷⁹.

La certification professionnelle pour adultes entre dans le champ d'application de la loi sur la formation professionnelle (LFPr)⁸⁰. Il incombe ainsi à la Confédération tant de mettre en place les structures requises que de coordonner et de piloter le développement de la formation professionnelle. Dans cet esprit, elle a posé les bases nécessaires à la promotion de la certification professionnelle chez les adultes et réalise divers projets pour étendre et développer des programmes adaptés dans les cantons.

Au sein de l'administration fédérale, c'est le SEFRI qui coordonne ce domaine, auquel collaborent également, via diverses structures, le SEM, le SECO et l'OFAS. À cet égard, la CII offre un cadre adéquat pour la collaboration. La mise en œuvre des mesures concrètes incombe toutefois aux cantons et aux organisations du monde du travail.

Le SEFRI réalise actuellement les dernières mesures du projet des partenaires de la formation professionnelle « Certification professionnelle et changement de profession pour les adultes », dont le but est d'améliorer les conditions générales de cette certification et d'accroître le taux de diplômés parmi les adultes ne disposant d'aucun diplôme de formation professionnelle initiale utile sur le marché du travail. Le SEFRI a aussi fait de la certification professionnelle chez les adultes un axe d'encouragement prioritaire qui promeut des projets mettant en œuvre, pour chaque groupe cible, des stratégies susceptibles d'atteindre, d'informer et de sensibiliser des entreprises et des candidats potentiels ainsi que de développer des programmes adaptés aux besoins des adultes.

La qualification des employés (et plus précisément leur postqualification et le relèvement de leur niveau de qualification) est par ailleurs l'un des quatre thèmes de l'initiative que la Confédération a lancée pour combattre la pénurie de personnel qualifié (2011 à 2018). Placée sous la houlette du SECO, cette initiative, qui englobe les activités de plusieurs offices fédéraux, met en place des mesures dans les domaines suivants : acquisition et maintien des compétences de base, validation des acquis en vue de l'obtention d'une qualification formelle, conception et mise en place de programmes encourageant la certification professionnelle des adultes (y compris des

⁷⁷ OFS 2017c : 17

⁷⁸ Qualifié de « formation de rattrapage » jusqu'à présent par le Programme national contre la pauvreté. Le présent rapport lui préfère le terme de « certification professionnelle et changement de profession pour les adultes », en bref « certification professionnelle pour adultes », moins négativement connoté.

⁷⁹ FF 2016 2917

⁸⁰ RS 412.10

programmes de formation d'accès facile) et modalités d'accès facilitées à la formation professionnelle pour les adultes au sens de l'ordonnance sur la formation continue (RS 419.11)⁸¹.

Le SEM soutient quant à lui plusieurs programmes visant notamment à encourager une intégration rapide et durable des réfugiés et des personnes au bénéfice d'une admission provisoire dans les filières de formation et sur le marché du travail. Le Conseil fédéral a ainsi lancé en 2018 un programme pilote de quatre ans (Préapprentissage d'intégration PAI) et approuvé à cette fin un crédit d'engagement de 54 millions de francs.

Les cantons, à qui est confiée l'exécution des dispositions légales relatives à la formation professionnelle, ont créé un organe de coordination, la Conférence suisse des offices de la formation professionnelle (CSFP), qui adopte des directives et des recommandations, notamment pour les procédures de validation.

Les pouvoirs publics ne sont pas les seuls acteurs de la certification professionnelle chez les adultes. La CSIAS a ainsi lancé en 2017 une initiative visant à améliorer l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes au bénéfice d'une admission provisoire. Elle a aussi lancé, en janvier 2018, une campagne en faveur de la formation continue des bénéficiaires de l'aide sociale, de concert avec la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA), active dans la conception de programmes de certification professionnelle adaptés aux adultes et dans l'élimination des obstacles à la formation.⁸²

Développement des compétences de base des adultes

Diverses lois spéciales⁸³ régissent l'acquisition des compétences de base. Entrée en vigueur en janvier 2017, la loi fédérale sur la formation continue⁸⁴ (LFCo) est le premier acte législatif qui coordonne les activités de la Confédération et des cantons dans le domaine du développement des compétences de base des adultes. Elle donne pour mission à la Confédération et aux cantons d'encourager l'acquisition et le maintien de ces compétences, en collaboration avec les organisations du monde du travail⁸⁵. L'adoption de cette nouvelle loi a fait du développement des compétences de base une activité d'intérêt général digne du soutien des pouvoirs publics.

La LFCo prévoit notamment que la Confédération pourra verser des aides financières aux cantons pour encourager le développement des compétences de base. Pour la première phase qui va de 2017 à 2020, le montant attribué avoisine 15 millions de francs. Actuellement, la Confédération négocie les contrats de prestations avec les cantons. Cette première phase vise à identifier, à consolider ou à redéfinir les structures cantonales dans le domaine des compétences de base chez les adultes afin de mettre en place un mode d'encouragement pérenne s'articulant autour d'une offre large et axée sur la pratique, d'une couverture nationale la plus complète possible et d'un nombre de participants plus important⁸⁶.

Le SEFRI est secondé dans le développement des compétences de base par divers offices fédéraux tels que le SECO, le SEM, l'OFAS, l'OFIC, l'OFS et l'OFICOM. À l'échelle nationale, la coordination se fait en premier lieu dans le cadre de l'organe national de pilotage CII.

La Conférence intercantonale de la formation continue (CIFC), une conférence spécialisée de la CDIP, et la Fédération suisse Lire et écrire⁸⁷ sont actives sur le plan suisse dans l'encouragement des compétences de base chez les adultes. En 2017, ces deux organisations ont lancé, avec le soutien financier du SEFRI, la campagne nationale « Simplement mieux ! » qui a pour vocation d'informer et de sensibiliser le public au sujet du manque de compétences de base⁸⁸. La FSEA

⁸¹ KEK-CDC Consultants 2015 : 11

⁸² CSIAS 2018b

⁸³ Loi sur les étrangers, loi sur l'assurance-chômage et loi sur l'invalidité, par ex.

⁸⁴ RS 419.1

⁸⁵ Art. 14 LFCo

⁸⁶ SEFRI 2016

⁸⁷ www.lire-ecrire-suisse.ch/projekte_und_leistungen.cfm

⁸⁸ <https://www.simplement-mieux.ch/index.cfm>

s'engage aussi dans ce domaine : elle a mis à l'essai et réalisé diverses activités visant à encourager l'acquisition de compétences professionnelles de base en entreprise⁸⁹.

3.1.3.3 Activités et contribution du Programme

Le Programme national contre la pauvreté avait pour but de compléter les activités réalisées par d'autres acteurs et présentées ci-dessus. Le premier de ses axes prioritaires consistait à identifier les bonnes pratiques et à donner un élan à la réalisation de projets novateurs. Les projets soutenus financièrement par le Programme pour encourager la formation professionnelle initiale d'adultes non qualifiés menacés par la pauvreté ou pour donner aux personnes sans formation professionnelle post-obligatoire la possibilité de se perfectionner avaient pour vocation de servir de modèle et de combler des lacunes. Le rapport de synthèse qui présente les résultats des projets subventionnés contient des recommandations en matière de conception, de mise en œuvre et de coordination de mesures dans le domaine de la formation professionnelle initiale et de l'encouragement des compétences de base chez les adultes⁹⁰. Ces recommandations s'adressent aux responsables des projets et aux spécialistes des cantons et des communes.

Le Programme national a soutenu financièrement quatre projets pilotes :

Le projet « Enquête suisse sur les participants aux cours Lire et écrire », d'ampleur nationale, a évalué les compétences de base des adultes ayant suivi des cours de l'association Lire et écrire pour élargir ces compétences.

Le projet « Grundbildung für Alle ! Alfa-Telefon Schweiz », ligne téléphonique consacrée aux offres de formation dans le domaine des compétences de base et des formations de rattrapage en Suisse alémanique, propose un service gratuit de conseil par téléphone aux personnes de langue allemande ou aux personnes issues de la migration qui présentent un besoin de rattrapage scolaire ou ne disposent que d'une formation professionnelle initiale incomplète ou non reconnue. Offert dans un premier temps en Suisse alémanique, il est destiné à s'étendre à l'ensemble de la Suisse.

Le projet « HEKS@home », projet d'intégration à bas seuil pour personnes migrantes, aide ces dernières à améliorer leurs connaissances linguistiques et à acquérir une expérience professionnelle en les plaçant comme personnes au pair à la journée dans des ménages germanophones des régions de Berne et de Thourne. Le projet propose également un cours sur le système de formation professionnelle suisse ainsi qu'un coaching individuel pour une formation ou un perfectionnement.

Le projet « Nachholbildung für alle » dans le canton d'Argovie sélectionne des adultes issus de milieux socialement et culturellement défavorisés et les suit pour les aider à surmonter les divers obstacles rencontrés pendant leur formation de rattrapage.

Le deuxième axe de travail dans ce domaine avait pour vocation de constituer des bases utiles à la promotion de la certification professionnelle des adultes au niveau des entreprises comme au niveau sectoriel en Suisse. Dans son étude exploratoire « Firmen als Chancengeber in der Nachholbildung »⁹¹, soutenue financièrement par le Programme national, la FSEA a identifié les facteurs et les interactions qui incitent les entreprises à encourager leurs employés adultes à suivre une formation professionnelle. Cette étude montre que, pour ce qui est des facteurs internes, les infrastructures de formation et la culture de l'apprentissage jouent un rôle primordial dans la promotion de la certification professionnelle chez les adultes. À l'échelon sectoriel, le succès de la formation dépend du soutien financier et de la mise à la disposition des entreprises, par les organisations du monde du travail et les cantons, des structures et offres requises, ce qui permet aux entreprises d'abaisser leurs coûts. Sur la base des résultats de l'étude, la FSEA

⁸⁹ Pour des publications et des outils à ce sujet, voir le site <https://alice.ch/fr/plus-dinfo/>

⁹⁰ INFRAS/PH Bern 2018

⁹¹ FSEA 2017

recommande notamment aux entreprises d'élaborer un plan sur mesure de certification professionnelle et d'encourager les compétences de base de leurs employés, afin de leur faciliter l'obtention d'un diplôme. Elle conseille par ailleurs aux organisations du monde du travail et aux cantons de s'assurer de l'existence de programmes de certification professionnelle adaptés aux besoins des adultes et de réduire les obstacles financiers, tant pour les candidats que pour les entreprises⁹².

Le but du troisième axe prioritaire du Programme national dans le domaine des chances de formation était de sensibiliser les principaux acteurs de l'encouragement des compétences de base et de la formation professionnelle chez les adultes aux sujets de la pauvreté et du lien existant entre pauvreté d'une part et compétences de base et formation professionnelle d'autre part. En collaborant à divers projets et activités menés par ces acteurs, notamment par le SEFRI, le Programme national a permis d'inscrire l'interaction entre la postqualification et risque de pauvreté des adultes dans ces activités. Il a ainsi contribué à identifier les obstacles qui entravent l'accès aux programmes de postqualification et à stimuler le dialogue entre les acteurs de la formation professionnelle et ceux des affaires sociales. Des membres du groupe de pilotage (CDAS, UVS) ont mené, à la suite de débats qui se sont tenus au sein de cette instance, des enquêtes sur les compétences de base et la certification professionnelle auprès de leurs organes et de leurs réseaux. Sur la base des résultats de ces enquêtes, le Programme national et le SEFRI organiseront en 2018 un atelier à l'intention des professionnels des services sociaux, afin de les sensibiliser à la certification professionnelle chez les adultes.

3.1.3.4 Autres mesures à prendre

Il est indispensable d'être suffisamment qualifié pour s'affranchir de la précarité de l'emploi et réussir durablement son intégration sur le marché du travail. Les connaissances acquises dans le cadre du Programme national et par d'autres acteurs montrent que quatre facteurs sont cruciaux pour encourager la participation des adultes aux programmes de formation professionnelle : le financement, des conditions adaptées aux besoins des adultes, l'accès à des offres d'information et de conseil et les compétences de base existantes.

Les personnes à bas revenu peinent souvent à assurer leur subsistance durant la formation professionnelle, en particulier lorsqu'elles s'occupent aussi de leurs enfants. Les conclusions du Programme national confirment la nécessité de disposer de solutions permettant aux adultes de compenser la perte de gain et de garantir la couverture de leurs besoins vitaux pendant qu'ils suivent une formation. Si quelques programmes réalisés en Suisse constituent de bonnes pratiques⁹³, il faut encore qu'ils se généralisent à l'échelle du pays.

Les adultes désireux de suivre une formation professionnelle doivent non seulement bénéficier du financement requis, mais aussi disposer, en matière de conseil, d'information, de suivi et de structure des programmes, de conditions adaptées à leur classe d'âge. Les résultats des études réalisées sur la certification professionnelle chez les adultes montrent que les programmes qui peuvent être suivis en cours d'emploi, par étape et de façon modulaire, ne sont pas encore assez répandus et qu'ils ne sont souvent pas conçus en fonction des besoins des adultes.

La diversité et la complexité des filières menant à un diplôme pour adultes constituent un obstacle d'importance pour les personnes non qualifiées et pour celles qui ne sont pas familiarisées avec le système éducatif. De même, les groupes cibles de la formation professionnelle pour adultes sont difficiles à atteindre, d'autant plus que les adultes à faible qualification ne constituent pas un groupe homogène. Dès lors, les programmes et mesures de soutien mis en place dans le

⁹² FSEA 2017 : 41 s.

⁹³ Certains cantons ont mis sur pied des projets pilotes pour encourager la certification professionnelle chez les adultes, comme le canton de Vaud avec FORMAD ou celui de Bâle-Ville avec ENTER. Ces deux projets aident des bénéficiaires de l'aide sociale sans formation initiale, âgés de 25 à 40 ans, à obtenir un diplôme afin qu'ils puissent cesser de dépendre de l'aide sociale.

domaine de la formation professionnelle initiale devraient chercher des solutions pour surmonter les difficultés d'accès propres à chaque groupe cible⁹⁴.

Le manque de compétences de base est un autre obstacle qui empêche les adultes d'entreprendre une formation professionnelle. Ainsi, 30 % des adultes sans diplôme professionnel n'ont pas le niveau de lecture requis pour envisager une certification professionnelle. C'est dire s'il est souvent nécessaire, pour les personnes de plus de 25 ans, de rafraîchir ou d'approfondir les compétences de base avant d'entamer une formation professionnelle initiale. Ces compétences sont de toute façon indispensables non seulement pour suivre une formation, mais aussi pour accomplir les actes de la vie courante. Les programmes d'encouragement des compétences de base doivent par conséquent avoir un caractère pratique, être d'accès facile et se moduler en fonction des groupes cibles.

Ces dernières années, la situation sur le marché du travail des adultes non qualifiés ne disposant pas de compétences de base a retenu toujours plus l'attention. Ainsi, l'inscription de la certification professionnelle et du changement de profession pour adultes dans les objectifs politiques communs concernant l'espace suisse de la formation a favorisé le lancement de divers projets⁹⁵ et campagnes de sensibilisation dans les cantons. En dépit de cette évolution positive, il manque, dans les cantons et les communes, tant des programmes adaptés aux besoins des adultes que des stratégies et des mesures en matière de certification professionnelle pour adultes. Par ailleurs, plusieurs études récentes⁹⁶ signalent qu'entreprises et candidats potentiels connaissent mal les possibilités qu'ont les adultes de se former et les conditions dans lesquelles ils peuvent le faire. Rares sont encore les cantons, les villes et les communes à avoir implanté et généralisé des programmes pour sensibiliser les entreprises et conseiller les adultes peu qualifiés. Dans ce domaine, il est nécessaire de mettre en place des procédures d'information et de conseil à bas seuil qui permettent de fournir des renseignements sur les offres, de déterminer les chances de succès et, le cas échéant, d'accompagner l'adulte durant la formation.

D'autres mesures sont nécessaires afin de mieux exploiter le potentiel que présente la postqualification pour prévenir la pauvreté : les cantons, les villes et les communes devraient ainsi mettre au point des stratégies afin de faire connaître la postqualification auprès des candidats potentiels et des entreprises et de fournir des conseils sur mesure aux différents groupes cibles. Il s'agit aussi de créer des formations que les adultes peuvent suivre en cours d'emploi, par étape et de façon modulaire. Ce faisant, il faut tenir compte du fait que les personnes appartenant au groupe cible doivent pouvoir continuer à subvenir à leurs besoins et à s'occuper de leurs enfants durant leur formation. Si des programmes ont déjà été mis sur pied çà et là, d'autres peuvent faire l'objet de projets pilotes et se développer. Il y a lieu de regrouper les expériences ainsi obtenues et de les mettre à la disposition des autres acteurs.

3.2 Champ d'action Intégration sociale et professionnelle

3.2.1 Importance pour la prévention de la pauvreté

Pauvreté et chômage sont étroitement liés. En Suisse, les personnes qui ont du mal à s'insérer dans le marché de l'emploi ou dont les conditions de travail sont précaires courent davantage le risque de connaître la pauvreté et l'exclusion sociale.

L'intégration dans le marché du travail n'est pas seulement indispensable à la couverture des besoins matériels, elle joue aussi un rôle important dans la reconnaissance sociale et dans la participation à la vie de la société. Elle détermine la situation et les perspectives d'avenir tant de

⁹⁴ Lindenmeyer/Walker 2012: 5

⁹⁵ Ces dernières années, le SEFRI a, dans son axe prioritaire « Certification professionnelle chez les adultes », financé divers projets cantonaux, actuellement en cours de réalisation. Le site suivant en fournit la liste : www.sefri.admin.ch > Formation > Formation professionnelle initiale > Certification professionnelle et changement de profession pour les adultes > Projet Certification professionnelle et changement de profession pour les adultes > Promotion de projets.

⁹⁶ EHB 2017 ; FHNW/across concept 2017 ; KEK-CDC Consultants 2015

l'individu que de son entourage, en particulier des enfants et jeunes vivant dans le même ménage⁹⁷.

La transformation structurelle du marché du travail induite par la mondialisation, la numérisation et l'automatisation a aggravé la situation : avec la disparition des tâches les plus élémentaires, l'accès à ce marché est devenu encore plus difficile pour les personnes peu qualifiées ou pour celles présentant une capacité de travail réduite. Les mesures d'insertion sociale et professionnelle prennent là toute leur importance, d'autant plus que la numérisation est imparable et qu'il est difficile d'en anticiper les effets sur l'évolution du monde du travail dans un proche avenir.

Les mesures d'insertion sociale et professionnelle sont très diverses et peuvent intervenir tant sur le marché primaire du travail, le marché principal, que sur le marché secondaire, le marché protégé. Ces mesures, qui se recoupent souvent, se distinguent principalement les unes des autres par leur but : l'insertion professionnelle vise avant tout à réinsérer les bénéficiaires sur le marché primaire du travail, tandis que l'intégration sociale met l'accent sur la stabilisation et sur la participation à la vie de la société. Il n'en reste pas moins que les deux champs d'action sont liés : il n'y a pas d'insertion professionnelle sans une certaine stabilité dans la situation et l'intégration sociale.

3.2.2 Systèmes, acteurs et mesures

Systèmes

En Suisse, divers systèmes sont axés sur l'intégration professionnelle. Le système dual de formation professionnelle a pour principale mission de préparer les jeunes et les adultes au monde du travail. Dans le domaine des assurances sociales, ce sont en particulier l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité qui s'occupent d'intégration professionnelle : ces deux régimes garantissent, à certaines conditions, une sécurité financière aux actifs frappés par le chômage ou atteints d'une incapacité de travail et œuvrent à leur réinsertion rapide sur le marché du travail. L'aide sociale, dernier filet de secours du système suisse de protection sociale, vise elle aussi à redonner leur autonomie le plus rapidement possible à ses bénéficiaires par le biais de l'insertion sur le marché du travail. Toutefois, pour certaines catégories de bénéficiaires, c'est l'intégration sociale qui est au premier plan, du moins durant la phase initiale. Enfin, il y a lieu de signaler aussi les efforts consentis pour intégrer les personnes réfugiées et les nouveaux arrivants.

Acteurs et mesures

L'insertion professionnelle dans le cadre de la formation professionnelle et des assurances sociales est régie par la législation fédérale, mais l'exécution est cantonale. L'intégration sociale et professionnelle est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes lorsqu'elle est rattachée à la politique d'intégration des personnes migrantes, et un domaine régi par le droit cantonal lorsqu'elle s'inscrit dans le cadre de l'aide sociale, dont la mise en œuvre est de la compétence des cantons ou des communes.

Sur le plan fédéral, les services responsables sont le SEFRI en matière de formation professionnelle, l'OFAS en matière d'assurance-invalidité, le SECO en matière d'assurance-chômage et le SEM en matière de promotion de l'intégration. Chacun de ces offices a sa propre approche de l'intégration professionnelle (et aussi sociale, dans certains cas) des personnes pauvres ou menacées de pauvreté.

Les mesures adoptées par le SEFRI dans le domaine de la formation professionnelle ont déjà été présentées (voir ch. 3.1.2.2 et 3.1.3.2). Pour favoriser la réadaptation professionnelle, l'AI (OFAS) dispose d'une panoplie de mesures réalisées au plus proche des réalités économiques en entreprise ou dans des organisations vouées à la réinsertion professionnelle, sur le marché primaire ou sur le marché secondaire du travail. Elle propose diverses mesures de réadaptation

⁹⁷ BMAS 2017

professionnelle permettant de qualifier et de motiver des assurés invalides ou menacés de l'être, ainsi que d'instruire leur dossier : orientation professionnelle, mesures de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle, mesures d'ordre professionnel telles que le placement ou le placement à l'essai et incitations financières pour les employeurs.

L'assurance-chômage (SECO) dispose elle aussi d'une vaste gamme de moyens et de mesures favorisant la réinsertion professionnelle, qui s'inscrivent dans le cadre des mesures relatives au marché du travail, dont le but est de réinsérer les personnes au chômage de façon rapide et durable. Ces mesures comprennent des cours individuels ou collectifs de reconversion, de formation continue ou d'intégration, des entreprises d'entraînement et des stages de formation, des emplois temporaires sur les marchés primaire et secondaire du travail, des stages professionnels et des semestres de motivation ainsi que diverses allocations, dont celles d'initiation au travail et celles de formation. L'assurance-chômage mène par ailleurs des projets pilotes pour évaluer de nouvelles mesures relatives au marché du travail, mesures qui sont limitées à quatre ans.

La promotion de l'employabilité est ainsi l'un des domaines d'encouragement des Programmes d'intégration cantonaux (PIC) pour les années 2014 à 2017. Ces programmes, régis par des conventions que le SEM a conclues avec les cantons pour la Confédération et prolongés pour la période 2018 à 2021 en vertu d'un arrêté fédéral, interviennent là où les structures ordinaires (comme la formation professionnelle ou le marché du travail) ne sont pas à même de promouvoir l'intégration de la population migrante ou là où l'accès à ces structures n'est pas garanti ; il s'agit par exemple de la promotion des compétences linguistiques et de l'insertion professionnelle pour certaines catégories de personnes telles que les réfugiés ou les jeunes arrivés tardivement en Suisse.

À l'échelon cantonal, c'est l'aide sociale qui est l'acteur principal de l'intégration sociale et professionnelle des personnes pauvres. L'aide sociale est régie par la législation cantonale et, souvent, organisée différemment selon les communes. La politique sociale présente de grandes différences d'un canton à l'autre, tant sur le plan légal que sur le plan opérationnel et organisationnel. Pour ce qui est de la pratique, la plupart des cantons appliquent les directives de la CSIAS, qui englobent diverses mesures, comme l'orientation professionnelle, des aides à l'intégration sur le marché primaire du travail, des programmes d'activité et d'occupation, des programmes sur le marché complémentaire du travail ou encore des mesures d'ordre socio-éducatif ou sociothérapeutique.

Pour mettre en œuvre les mesures, les pouvoirs publics font souvent appel à des prestataires privés. Chargés du volet opérationnel, ces prestataires fournissent les services requis pour le compte des organismes de la sécurité sociale, en leur qualité de fournisseurs de programmes, d'entreprises sociales (entreprises d'intégration sociale et professionnelle EISP) ou encore de services de placement sur les marchés primaire et secondaire du travail. Ils ont créé des fédérations pour défendre leurs intérêts, définir des normes de qualité et œuvrer ensemble à la formulation de mesures et à la professionnalisation de leur branche⁹⁸.

3.2.3 Activités et contribution du Programme

Aujourd'hui, les divers acteurs harmonisent leurs mesures dans le cadre des organes nationaux et cantonaux de la collaboration interinstitutionnelle (CII). Des structures de coordination permanentes existent donc déjà depuis plusieurs années. Au début des travaux du Programme national contre la pauvreté, il est apparu que la collaboration avec les EISP, malgré son importance croissante, ne reposait pas sur une base permettant d'en garantir l'efficacité. Les acteurs ont signalé que des mesures s'imposaient dans ce domaine. Quant au rapport du Conseil fédéral sur le rôle des entreprises sociales⁹⁹, il indique que la Suisse compte environ 400 EISP qui proposent chaque année plus de 40 000 places pour des mesures d'occupation et

⁹⁸ Un des principaux acteurs de ce domaine est la fédération Insertion Suisse.

⁹⁹ Conseil fédéral 2016

d'intégration dans un cadre protégé. Les EISP sont des partenaires appréciés des organismes de la sécurité sociale, car elles génèrent elles-mêmes une grande partie de leurs revenus. Pour y parvenir, elles doivent combiner des objectifs économiques à des objectifs sociaux d'accompagnement et de réinsertion de leurs bénéficiaires.

Le Programme national contre la pauvreté a dès lors entrepris de remédier au manque de connaissances constaté en étudiant de façon scientifique les facteurs de succès des EISP, l'objectif étant de mieux exploiter le potentiel de ces entreprises en matière d'intégration.

Une étude exploratoire a par conséquent été menée pour identifier ces facteurs de succès et pour déterminer la façon dont ils interagissent dans la réussite de l'intégration professionnelle des personnes pauvres ou menacées de pauvreté¹⁰⁰. Il en est ressorti qu'il faut veiller à ce que les facteurs se rapportant aux entreprises et ceux se rapportant aux bénéficiaires se combinent judicieusement. Pris séparément, ces facteurs ne peuvent garantir l'efficacité d'une entreprise d'insertion en termes de prévention de la pauvreté. Un des facteurs clés dans cette perspective est la conclusion, avec les organismes de la sécurité sociale, de conventions de prestations uniformes pour chaque groupe cible. Or, l'étude a montré que cet instrument de pilotage n'est pas toujours suffisamment utilisé. Les auteurs de l'étude proposent de faire face à cette problématique en garantissant l'utilisation transparente des bénéfices et en formulant de façon claire les objectifs d'intégration des bénéficiaires. À la demande des représentants des organismes de la sécurité sociale, en particulier du domaine de l'aide sociale, le Programme national contre la pauvreté a rédigé un guide servant à l'élaboration de conventions de prestations entre les EISP et ces organismes. Ce guide s'adresse aux responsables des organes cantonaux ou communaux d'exécution de l'aide sociale, de l'AI et de l'AC. Il propose, en plus d'indications pratiques, une vue d'ensemble – valable pour tous les organismes de la sécurité sociale – des éléments d'une convention de prestations qui contribuent au succès de la collaboration.

Les résultats de l'étude et les instruments pratiques conçus dans le cadre du Programme national montrent que les EISP complètent bien le marché primaire du travail et d'autres programmes d'intégration professionnelle. Ils révèlent aussi que des mesures doivent être prises pour exploiter le potentiel d'amélioration existant dans le domaine du pilotage de la collaboration. Il s'agit dorénavant de mettre en pratique les éléments issus du Programme.

3.2.4 Autres mesures à prendre

Les mesures d'intégration professionnelle ne cesseront de gagner en importance avec les progrès de la numérisation, les changements structurels du marché du travail et les flux migratoires. Dans cette perspective, ce n'est pas seulement l'intégration professionnelle des chômeurs de longue durée qui est importante, mais aussi, et de plus en plus, l'intégration sociale et professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale, des réfugiés, des personnes admises à titre provisoire ou encore des jeunes et des adultes atteints dans leur santé psychique. Si la CII propose des structures de collaboration efficaces aux organismes de la sécurité sociale, les enjeux actuels débordent en partie du champ d'action de ces structures, de sorte que celles-ci ne peuvent pas s'y attaquer.

Ainsi, les enseignements tirés de la pratique portent à croire que des stratégies font souvent défaut, non seulement dans le domaine de l'intégration professionnelle, mais aussi dans celui de l'intégration sociale, une lacune qui affecte particulièrement l'aide sociale cantonale et communale. Certes, l'aide sociale promeut elle aussi de plus en plus les efforts consentis en matière de qualification et d'intégration professionnelle, mais l'orientation choisie varie d'un service social à l'autre. Des doutes sur le caractère adéquat et abordable des stratégies d'intégration se posent en particulier pour celles qui sont destinées à des groupes dont l'intégration sur le marché primaire du travail est difficile ou impossible. S'il existe des approches visant une occupation stable sur le marché secondaire, il reste à en déterminer les avantages et

¹⁰⁰ FHNW/SUPSI 2016

les inconvénients et à établir dans quelle mesure elles peuvent diminuer les charges financières de l'aide sociale. Des efforts supplémentaires doivent être consentis dans ce domaine et pourraient s'inscrire dans le cadre du suivi qui sera donné au Programme national contre la pauvreté (formulation d'éléments de base, exécution et évaluation de projets pilotes, etc.).

Il s'agit également de déterminer, comme cela a été signalé dans les chapitres précédents (voir ch. 3.1.2 et 3.1.3), les incitations qui pourraient être adoptées dans les domaines de la formation professionnelle des jeunes défavorisés et de la qualification des adultes ainsi que les modalités de la collaboration avec l'aide sociale. Le travail sur ces questions devrait se poursuivre.

3.3 Champ d'action Conditions de vie

3.3.1 Logement

3.3.1.1 Importance pour la prévention de la pauvreté

Que toute personne puisse trouver un logement approprié à des conditions supportables est l'un des buts sociaux inscrits dans la Constitution (art. 41, al. 1 lettre e Cst.). En complément des initiatives privées, la Confédération et les cantons doivent concourir à le réaliser.

La politique du logement et la politique sociale ont plusieurs intérêts communs. La disponibilité d'une offre de logements abordables pour les personnes moins favorisées est l'un d'eux. L'accès au logement est une autre problématique. Les personnes menacées ou en situation de pauvreté, endettées ou à l'aide sociale parviennent très difficilement à se loger, notamment en raison des garanties financières exigées. Enfin, le coût du logement préoccupe non seulement les ménages mais aussi les collectivités publiques. Le loyer mensuel pèse lourdement sur le budget des ménages à faibles revenus et représente un risque réel d'appauvrissement. Dans le cas des bénéficiaires d'aide sociale ou de prestations sous condition de ressources, ce sont les collectivités qui prennent en charge les frais de logement¹⁰¹ : un motif de plus de mettre la question à l'ordre du jour de la politique sociale.

Les coûts du logement retiennent l'attention, mais dans la perspective de prévenir et de lutter contre la pauvreté, d'autres aspects, qualitatifs, méritent aussi d'être mis en lumière. Même avantageux, un logement trop exigu, situé dans un environnement bruyant, malsain, dangereux ou dépourvu de mixité sociale offre des conditions de vie défavorables aux ménages, qui se répercutent sur le développement des enfants.

3.3.1.2 Acteurs et mesures

Offre de logements abordables

Malgré une certaine détente sur le marché du logement, le logement abordable reste un problème d'actualité pour les personnes menacées ou touchées par la pauvreté ou ayant des besoins spécifiques, notamment les personnes âgées ou handicapées. La pénurie persiste en effet pour les segments de prix inférieurs dans plusieurs régions urbaines¹⁰². Au cœur des villes, l'assainissement du bâti se fait souvent au détriment des locations avantageuses et ne répond pas aux besoins des ménages les plus modestes.

Le marché du logement relève principalement de l'économie privée. La marge d'action des cantons et des communes pour réaliser une offre de logements adéquate à des conditions abordables est réduite. Le soutien au logement d'utilité publique y occupe la place la plus importante, principalement dans les villes. La coopérative d'habitation est la forme la plus

¹⁰¹ Conseil fédéral 2017a

¹⁰² OFL 2017a

fréquente de ce type de logement qui représente près des 5 % du parc immobilier¹⁰³, avec des différences marquées selon les villes.

En vertu de l'article 108 Cst.¹⁰⁴, la Confédération encourage, entre autres, la construction de logements et les activités des organisations œuvrant à la construction de logements d'utilité publique ; ce faisant, elle prend notamment en considération les intérêts des familles et des personnes âgées, handicapées ou dans le besoin.

C'est sur cette base que la Confédération a légiféré pour soutenir, en particulier, le logement d'utilité publique depuis le milieu des années 1970. Le logement d'utilité publique, dont les prix et loyers sont fixés sur la base des coûts, est en effet reconnu pour avoir un effet modérateur sur les loyers et contribuer au maintien de la mixité sociale. En vigueur depuis 2003, le régime de la LOG¹⁰⁵ soutient les maîtres d'ouvrage d'utilité publique (surtout des coopératives, mais aussi des fondations et des sociétés anonymes). La Confédération a alimenté un fonds de roulement destiné à des prêts aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique ; elle cautionne les emprunts et, par là, facilite le financement de la construction à des taux d'intérêts préférentiels. Ce sont environ 1500 logements par an en moyenne qui ont pu être soutenus.¹⁰⁶ Le Conseil fédéral propose de reconduire et d'augmenter la dotation du fonds de ce fonds à partir de 2020 et pour une période de dix ans. Il entend ainsi combler en partie les lacunes apparaissant avec l'expiration des aides fédérales en vertu de l'ancien régime précédant la LOG (LCAP)¹⁰⁷.

En vue d'améliorer l'habitat, d'accroître l'offre et de promouvoir la transparence du marché, l'Office fédéral du logement fournit à la politique du logement des bases de décision, notamment sous forme d'études et d'instruments pour la pratique. Par exemple, en 2014, il publiait un outil de travail à la disposition des villes et des communes pour promouvoir la construction et le maintien de logements à prix avantageux¹⁰⁸. Une enquête de 2017 sur les logements appartenant aux communes et aux cantons¹⁰⁹ a montré que plus de 10 000 de ces logements en mains publiques (sur les 45 000 recensés) ne connaissent ni affectation spécifique ni critères d'attribution définis ; il pourrait y avoir là un potentiel à exploiter à des fins sociales. Dans le cadre de ses activités de recherche 2016-2019, l'OFL prévoit aussi d'étudier des questions relatives aux aides à la personne (Subjekthilfe), en particulier les allocations de logement¹¹⁰.

La Confédération a donc son rôle à jouer dans la politique du logement, mais il appartient principalement aux cantons, aux villes et aux communes de mettre en œuvre des instruments de soutien à la construction (aides à la pierre) et aux personnes. Les cantons avaient adopté des programmes d'encouragement en complément de l'ancien régime d'aides fédérales. Ces dispositifs arrivent à échéance, et peu nombreux sont les cantons qui disposent actuellement de programmes indépendants. Parmi eux, Bâle-Ville et Genève, qui accordent aussi des aides ciblées aux personnes économiquement faibles. Certaines communes et villes combinent diverses mesures pour promouvoir l'offre de logements à prix ou loyer modérés, en recourant également aux possibilités de l'aménagement du territoire.

Frais de logement

Les mesures relatives à l'offre de logements avantageux poursuivent un objectif de politique sociale. Elles s'adressent cependant à une population allant bien au-delà des ménages les plus précarisés et ne relèvent pas toutes de la prévention de la pauvreté. Pour les personnes à bas revenus, la politique sociale prévoit des aides individuelles à la couverture des frais de logement, dans certaines limites. Les prestations sociales destinées à assurer le minimum vital (aide

¹⁰³ OFL 2017b

¹⁰⁴ RS 101

¹⁰⁵ Loi sur le logement (LOG; RS 842)

¹⁰⁶ OFL 2017c : 15-16

¹⁰⁷ OFL 2017c : 3-4 ; Le message sur l'initiative populaire « Davantage de logements abordables », que le Conseil fédéral propose de rejeter, et sur le projet d'acte relatif au crédit-cadre est prévu pour avril 2018.

¹⁰⁸ OFL 2014b

¹⁰⁹ EBP 2017

¹¹⁰ OFL 2016

sociale, prestations complémentaires à l'AVS/AI) remplissent cette fonction dans tous les cantons. Plus rares sont les allocations affectées spécifiquement au logement.

Accès au logement

Pour faciliter l'accès au logement, l'aide sociale prend parfois en charge la garantie de loyer exigée par les bailleurs ou se porte garantes. Dans certaines villes et cantons, l'aide sociale étend ses prestations à des aides non monétaires, sous forme de conseil en matière de logement, souvent en collaboration avec des organisations non gouvernementales (associations, fondations).

3.3.1.3 Activités et contribution du Programme

Le Programme a défini son champ d'action en étroite collaboration avec les acteurs clés du domaine du logement et de la politique sociale : l'OFL, centre de compétence de la Confédération pour le logement, des représentants des cantons, des villes et des communes, de la CSIAS, du secteur de l'immobilier et de fournisseurs de prestations d'aide au logement.

En matière d'offre de logements, il n'appartenait pas au Programme de s'intéresser à tout le volet de l'encouragement à la construction. Il se présentait cependant comme l'occasion de combler une lacune dans l'analyse des conditions de logement des ménages touchés par la pauvreté ou vivant dans la précarité en Suisse. Il pouvait aussi se concentrer sur des activités liées à l'accès et à la prise en charge des frais liés au logement correspondant à un besoin identifié par les acteurs du domaine : étudier l'offre de prestations non monétaires en faveur de ce public dans le domaine du logement, étudier les modèles de garantie financière.

En janvier 2016, l'OFAS et l'OFL ont publié une étude sur l'approvisionnement en logements en Suisse¹¹¹. Cette étude apporte une mise à jour bienvenue de la situation qui n'avait plus fait l'objet d'une publication depuis plus de vingt ans. De plus, elle fournit une grille d'analyse de l'approvisionnement en logement des ménages touchés par la pauvreté ou vivant dans la précarité¹¹² selon cinq dimensions : les coûts, la taille, la qualité, l'emplacement et la sécurité du logement.

L'image qui ressort de l'étude est la suivante : les ménages touchés par la pauvreté ont un risque quatre fois plus élevé que l'ensemble de tous les ménages de ne pas avoir de logement adéquat. Ils sont en effet 83,5 % à vivre dans des conditions insatisfaisantes par rapport à l'une ou plusieurs des dimensions analysées¹¹³. Pour quatre ménages pauvres sur cinq (82 %), les coûts du logement représentent une charge trop élevée, dépassant la valeur indicative que la pratique fixe à 30 % du revenu brut. L'aspect financier n'est toutefois souvent que l'un des obstacles à un approvisionnement en logement adéquat. L'accès à ces logements est un problème. Bien souvent, ces logements n'existent simplement pas sur le marché ou alors, les personnes qui en ont le plus besoin ne parviennent pas à les louer ou à les conserver. Le problème se manifeste davantage dans les zones urbaines que dans les régions moins densément peuplées, les logements avantageux proposés sur le marché ne se trouvant pratiquement plus qu'en périphérie ou dans certaines communes d'agglomération.

¹¹¹ CSIAS/FHNW/BFH 2015

¹¹² Ménages touchés par la pauvreté : ménages dont le revenu disponible est inférieur à un seuil donné; ménages vivant dans des conditions précaires: ménages dont le revenu disponible ne dépasse pas le minimum vital de plus de 20 %.

¹¹³ La dimension « sécurité du logement » ne se prête pas à la quantification et n'a pu être éclairée qu'à travers les entretiens qualitatifs avec les experts.

L'étude conclut qu'une amélioration de la situation passe par le développement des aides à l'objet¹¹⁴ (« à la pierre ») ou à la personne¹¹⁵ dans le but d'abaisser le loyer des ménages menacés ou touchés par la pauvreté, ainsi que par d'autres prestations non monétaires d'aide et de conseil. Les résultats ont été validés lors d'entretiens avec des experts de l'aide sociale et des services spécialisés dans le logement dans toute la Suisse. On a ainsi obtenu une image nuancée des situations problématiques et des facteurs qui influent sur l'approvisionnement en logement des ménages défavorisés. Les connaissances acquises en cours de projet ont servi à orienter les activités ultérieures du Programme dans le domaine Logement. Il s'agissait plus particulièrement de recenser les aides et prestations de services déjà existantes.

L'étude sur les « prestations de services non monétaires » a examiné l'offre de prestations de dix acteurs étatiques et non étatiques. Elle distingue les trois types d'offres suivants :

- conseil et soutien à bas seuil dans la recherche de logement
- services d'aide au logement et de sécurité du logement (par exemple aide à la résolution de conflits de voisinage)
- suivi et accompagnement de personnes présentant des problématiques multiples dans des logements loués par l'organisation prestataire ou lui appartenant.

L'étude a pu relever l'importance de ces trois types d'offres pour les personnes touchées ou menacées par la pauvreté. Les offres de conseil et de soutien dans la recherche d'un logement ont principalement pour fonction de sensibiliser les bailleurs à la situation des ménages qui ont le plus de peine à se loger – à savoir les personnes seules en situation précaire, les personnes de nationalité étrangère, les ménages faisant l'objet de poursuites ou exposés à des discriminations – et de créer les conditions propices à la signature d'un contrat de location. L'accompagnement au logement, en revanche, cherche à renforcer les compétences des locataires en matière de « savoir habiter » afin de limiter les problèmes qui pourraient surgir en cours de bail. Il s'adresse en particulier aux personnes qui présentent des problèmes d'intégration, de santé ou des troubles psychosociaux, et repose sur un travail de sensibilisation en réseau avec les locataires et leurs principaux interlocuteurs. Le troisième type de prestations non monétaires couvre les logements protégés, les logements d'urgence et les centres d'accueil pour sans-abri. Il s'adresse à des personnes qui présentent des problématiques complexes. Les communes jouent un rôle central dans la mise sur pied des trois types d'offres, dont certaines sont confiées à des prestataires sous mandat. L'enquête constate que certaines communes sont moins bien loties que d'autres et que les stratégies et offres intercommunales manquent encore largement. L'étude recommande en conclusion l'élaboration de critères pour un développement efficace de l'offre de prestations non monétaires en complément des prestations monétaires, car celles-ci restent décisives pour l'attribution d'un logement. Ainsi, le Programme a encore approfondi l'étude des garanties financières¹¹⁶ : la caution de loyer, la (re-)prise du bail par une entité publique ou une organisation non gouvernementale, et la responsabilité solidaire, ce dernier modèle de signature conjointe du contrat de bail étant encore peu connu.

Finalement, un guide pratique¹¹⁷ fait la synthèse de toutes les connaissances acquises et les met à disposition des professionnels et des responsables de la politique du logement et de la politique sociale au niveau des cantons, des villes et des communes. Il s'agit d'une part de présenter le

¹¹⁴ Par l'aide à la pierre, les pouvoirs publics soutiennent la mise à disposition et le maintien de logements à des prix abordables ou la mise à disposition de logements pour des personnes ayant des besoins particuliers. La cession de terrain en droit de superficie, le cautionnement, les prêts, les contributions aux coûts de construction ou en termes d'intérêts ou d'amortissement, ainsi que des participations financières aux maîtres d'ouvrage d'utilité publique concernés, peuvent notamment être utiles pour mettre en œuvre cette forme d'aide (OFL 2014a : 10).

¹¹⁵ Par l'aide à la personne, les pouvoirs publics épaulent financièrement les personnes de condition modeste en quête de logement afin qu'elles puissent se loger de manière adéquate sans que la charge locative ne devienne exagérée. Les allocations de logement cantonales et communales, ainsi que la couverture des frais de logement dans le cadre des prestations complémentaires à l'AVS/AI et de l'aide sociale comptent parmi ces aides à la personne (OFL 2014a : 10).

¹¹⁶ ETH Wohnforum – ETH CASE 2017

¹¹⁷ EBP Ernst Basler & Partner/ETH Wohnforum 2018

cadre juridique et les possibilités de mise en œuvre de la responsabilité solidaire. D'autre part, les cantons, les villes et les communes sont mis au bénéfice d'un outil pour le développement et le choix d'offres de conseil et de soutien dans les domaines suivants : conseils liés au logement, accompagnement au logement, mise en location d'appartements, logements d'urgence, garanties financières, allocations de logement, logements subventionnés. Le guide pratique présente les offres qui existent en Suisse et précise quels sont les aspects à prendre en compte lors de la mise sur pied de ces offres.

Ainsi, les activités du Programme ont contribué à mieux ancrer le thème du logement dans la politique sociale et à renforcer l'intérêt pour les ménages défavorisés dans la politique du logement. Elles ont confirmé l'importance de ce domaine de la vie quotidienne dans la prévention de la pauvreté, en particulier parmi les ménages issus de la migration, les familles monoparentales ainsi que les personnes âgées qui sont les groupes les moins bien lotis sur le marché du logement.

Le Programme a permis de réunir des acteurs de la politique sociale et de la politique du logement à tous les niveaux, d'une part, d'autre part à mettre en relation des acteurs du secteur public et du secteur privé. Les différents workshops et la contribution à des manifestations organisées par d'autres acteurs ont favorisé l'échange d'expériences et le réseautage et même la prise d'engagements concrets. Ils ont par exemple montré que les bailleurs privés font preuve d'ouverture lorsqu'il est possible d'établir une relation personnelle ou que des services spécialisés assurent l'entremise entre eux et les locataires. Le thème et les résultats du Programme ont été repris et diffusés dans les manifestations des divers milieux intéressés : Initiative des villes pour la politique sociale, Forum des coopératives suisses d'habitation, canton de Fribourg, Fondation Domicil, Journées du logement de Granges 2017 de l'OFL consacrées aux conditions de logement des personnes vulnérables.

Par ailleurs, le Programme a permis de combler des lacunes dans les connaissances sur le lien entre pauvreté et logement, ainsi que sur différents instruments monétaires ou non monétaires. Les décideurs dans les cantons, les villes et les communes disposent ainsi de références théoriques, de boîtes à outils et de bonnes pratiques pour développer leurs stratégies et remplir leur mandat.

3.3.1.4 Autres mesures à prendre

Le premier défi pour le futur reste toujours de pallier le manque de logements abordables. Le second défi est de mieux répondre à la difficulté d'accès au logement que rencontrent les personnes à faibles revenus ou en situation précaire, principalement en milieu urbain. Enfin, la charge représentée par le loyer demeure un problème central, pour les ménages défavorisés comme pour les collectivités publiques qui leur versent des prestations sous condition de ressources. Les recommandations portent par conséquent sur les types d'action suivants :

- le développement des instruments qui favorisent la mise à disposition de logements abordables et la mixité sociale dans les quartiers, typiquement le logement d'utilité publique (aides à l'objet, mesures de planification), qui doit encore devenir plus accessible aux ménages très modestes ;
- le développement d'aides (financières) qui permettent l'accès au logement des personnes qui ne sont pas en mesure de fournir elles-mêmes les garanties exigées ou de couvrir seules le loyer ;
- le développement de services professionnels à l'interface entre locataires et bailleurs, pour assurer l'entremise, conseiller et fournir des prestations de soutien non monétaires dans le sens de l'intégration par le logement ;
- le développement de la collaboration entre les services sociaux et la branche de l'immobilier ; les services sociaux pourraient ainsi mieux tenir compte des besoins des bailleurs dans la conception de leur offre de prestations, et l'immobilier pourrait davantage être rendu attentif

à la nécessité de mettre à disposition des logements adéquats pour les personnes défavorisées.

Enfin, les connaissances devraient être complétées sur certains points, qui auraient dépassé le cadre du Programme :

- les possibilités et pratiques de l'aide sociale et leur impact sur la situation de logement et la vie quotidienne des bénéficiaires ; les possibilités de soutien aux personnes en situation précaires qui ne sont pas ou plus à l'aide sociale (*working poor* par exemple) devraient aussi être examinées ;
- le volume global des aides financières publiques dans le domaine du logement (aides à la pierre et à la personne aux différents niveaux).

En conclusion, le domaine du logement est un domaine important de la prévention de la pauvreté. Il doit pouvoir continuer à bénéficier de la collaboration entre les acteurs de la politique sociale et ceux de la politique du logement aux différents niveaux grâce à des échanges réguliers et des projets communs. Au niveau national, des lacunes dans les connaissances restent à combler. Le développement de bonnes pratiques au niveau communal ou régional en matière de services intermédiaires entre bailleurs et locataires doit être encouragé et les expériences diffusées.

3.3.2 Pauvreté des familles

3.3.2.1 Importance pour la prévention de la pauvreté

Les familles peuvent être particulièrement exposées à la pauvreté. En effet, la naissance d'enfants entraîne une augmentation des dépenses alors que, dans le même temps, le revenu disponible diminue du fait de l'interruption ou de la réduction par les parents de leur activité professionnelle. Les familles sont donc soumises à une pression financière plus forte que les autres types de ménage. En Suisse, les familles monoparentales et les ménages ayant plus de trois enfants sont particulièrement touchés par la pauvreté.

Les enfants souffrent particulièrement de cette situation. Lorsqu'une famille dispose de peu de ressources et que la pauvreté plonge ses membres dans une situation de détresse psychique, cela se répercute sur les chances de développement des enfants. Pour ces derniers, le manque d'encouragement et les faibles chances de formation augmentent le risque de pauvreté à l'âge adulte.

Les expériences réalisées dans d'autres pays et des études internationales montrent que des mesures coordonnées d'intégration professionnelle des parents et d'encouragement des enfants peuvent permettre de prévenir ou, le cas échéant, de réduire la pauvreté des familles et ses conséquences négatives.

3.3.2.2 Acteurs et mesures

Comme la politique de la famille et la prévention de la pauvreté en général, la prévention et la lutte contre la pauvreté des familles constituent une tâche transversale qui comprend des mesures relevant de différents champs politiques. Cette tâche incombe principalement aux cantons, aux villes et aux communes. Les compétences de la Confédération en matière de politique familiale sont réglées à l'art. 116 Cst. Cette disposition donne à la Confédération la possibilité d'encourager la famille, de soutenir des tiers (cantons, communes, organisations privées) et de réglementer les allocations familiales et l'assurance-maternité¹¹⁸.

En vertu de ces compétences, la Confédération fournit des aides financières à la création de places dans des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire, contribuant par là même à favoriser l'intégration professionnelle des parents. Elle a en outre mis en place deux nouveaux

¹¹⁸ Pour en savoir plus sur les compétences fédérales en matière de politique familiale, on consultera Conseil fédéral 2015 : 2-3.

instruments d'encouragement dans ce domaine (voir 3.1.1.2) en 2017. Ces deux mesures favorisent notamment l'accès à un accueil extrafamilial des familles touchées ou menacées par la pauvreté. La Confédération subventionne par ailleurs des associations faitières présentes à l'échelle nationale regroupant des organisations familiales¹¹⁹ qui proposent des offres de conseil et de services dans les domaines du conseil aux parents, de la formation des parents et de l'accueil extrafamilial pour enfants.

La Confédération possède une compétence législative étendue en matière de droit de la famille. La révision du droit de l'entretien de l'enfant¹²⁰, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2017, a supprimé l'inégalité de traitement que subissaient en la matière les enfants de parents vivant en concubinage par rapport aux enfants de parents mariés. Garantir l'entretien de l'enfant constitue une contribution importante à la lutte contre la pauvreté des familles.

Des conférences intercantionales et des associations communales agissent aussi dans le domaine de la pauvreté des familles. La CDAS agit depuis de nombreuses années pour encourager l'accueil extrafamilial pour enfants et l'adoption de mesures de soutien destinées aux familles à faibles revenus. L'Union des villes suisses s'intéresse depuis de nombreuses années à cette question dans le cadre de l'Initiative des villes pour la politique sociale. Elle a par exemple organisé une conférence sur les modèles de soutien destinés aux familles de travailleurs pauvres et s'est penchée à plusieurs reprises sur le sujet dans son rapport sur les indicateurs de l'aide sociale.

Améliorer la situation financière des familles à faibles revenus est un leitmotiv de la politique sociale. En effet, différentes initiatives populaires et interventions parlementaires visant à améliorer la situation économique des familles ont été présentées ces dernières années. Elles concernaient principalement les allocations familiales et l'imposition des familles. Les débats ont porté sur l'introduction de prestations complémentaires (PC) pour les familles tant au niveau fédéral qu'aux niveaux cantonal et intercantonal, pour une amélioration ciblée de la situation financière des familles à revenus modestes. Toutes les interventions parlementaires demandant l'introduction de PC pour les familles au niveau fédéral¹²¹ ont été rejetées. À ce jour, quatre cantons (TI, VD, GE, SO) ont introduit des PC pour les familles.

3.3.2.3 Activités et contribution du Programme

La prévention et la lutte contre la pauvreté des familles relevant de la compétence des cantons, des villes et des communes, le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté a fait réaliser, dans le cadre de l'étude « Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut »¹²², un état des lieux des stratégies, mesures et prestations visant à prévenir la pauvreté des familles dans quinze villes et communes importantes de Suisse¹²³. L'étude a ainsi permis d'évaluer la situation sur la base des apports de la recherche.

L'étude montre que l'efficacité de la prévention et de la lutte contre la pauvreté des familles requiert une coordination des mesures visant à garantir la sécurité économique des familles, à encourager les enfants de manière ciblée, à soutenir les parents dans leurs tâches d'éducation et d'entretien et à leur apporter une qualification ciblée.

La sécurité économique des familles est indispensable à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des familles et conditionne aussi le succès d'autres mesures de prévention. Elle est

¹¹⁹ Sur la période de 2016 à 2019, la Confédération apporte un soutien financier à Pro Familia Suisse, Kibesuisse, au Service social international - Suisse, à l'association pro Enfance et l'association a.primo.

¹²⁰ Modification du code civil du 20 mars 2015 (RO 2015 4299)

¹²¹ Motion Feri 13.3351, initiative parlementaire Fehr 00.436, initiative parlementaire Meier-Schatz 00.437.

¹²² BASS 2017.

¹²³ L'étude a porté sur cinq grandes villes (Zurich, Genève, Bâle, Lausanne et Lugano), cinq villes régionales (Bienne, La Chaux-de-Fonds, Fribourg, Wil/SG et Olten) et cinq grandes communes (Kriens, Dietikon, Glarus Nord, Martigny et Herisau). Elle a donné lieu à des entretiens avec les principaux acteurs à Zurich, à Lausanne, à Lugano, à Bienne, à Kriens et à Martigny.

essentielle pour disposer d'un logement approprié, pour être intégré socialement et pour avoir accès à la formation (formation continue, rattrapage). Dans les cantons et les communes, il existe aujourd'hui différents dispositifs et prestations visant à garantir la sécurité financière des familles modestes : bourses de formation, réductions des primes d'assurance-maladie, prestations complémentaires pour les familles sous conditions de ressources, allocations de logement ou encore offres d'accueil extrafamilial subventionnées. De même, les mesures d'encouragement des enfants et des familles (3.1.1) et les mesures en matière de qualification (3.1.3) prennent des formes très diverses.

L'étude comprend également une check-liste qui doit aider toute commune ou ville intéressée à élaborer une stratégie et des mesures de lutte contre la pauvreté des familles adaptées à sa situation spécifique.

3.3.2.4 Autres mesures à envisager

Si on peut noter une évolution ces dernières années au niveau des communes et des villes, nombre d'entre elles ne disposent pas de stratégie clairement formulée ou de structures de coordination spécifiques pour lutter contre la pauvreté des familles. De même, les mesures existantes ne sont pas toujours suffisamment coordonnées, elles ne suivent pas une ligne unique et ne déploient donc pas tout leur potentiel. De plus, il est nécessaire que les stratégies et les mesures soient davantage centrées sur les principaux groupes à risque, c'est-à-dire les familles monoparentales et les familles issues de la migration dont les parents sont peu qualifiés. Le but est ici notamment d'éliminer des obstacles à l'exercice d'une activité lucrative des parents. À cette fin, il est essentiel de garantir l'existence de structures d'accueil extrafamilial adaptées aux besoins et accessibles, d'éliminer les effets pervers en matière d'activité et de faciliter l'accès à des formations de rattrapage et à des mesures permettant d'entrer sur le marché du travail (voir 3.1.1.4, 3.1.3.4 et 3.2.4).

3.3.3 Endettement

3.3.3.1 Importance pour la prévention de la pauvreté

L'endettement¹²⁴ est un problème très étroitement lié à celui de la pauvreté. A partir d'une certaine ampleur, l'endettement met en danger les moyens d'existence d'un ménage. On parle de surendettement lorsque la part du revenu disponible après la couverture du minimum vital ne permet pas de remplir les obligations financières dans un délai raisonnable¹²⁵. Cette situation entraîne des restrictions dans des domaines essentiels comme l'alimentation, la santé, le logement ou encore la formation des enfants. A son tour, le manque de ressources conduit à l'emprunt, donc à de nouvelles dettes. Factures impayées, rappels et poursuites constituent une préoccupation majeure des personnes en situation de pauvreté et un obstacle qui les enferme en les privant de perspectives.

Le lien entre pauvreté et endettement est cependant plus complexe qu'une affaire de mauvaise gestion du budget. Il fait aussi intervenir des circonstances de la vie ou des risques sociaux – divorce, maladie, chômage, faillite d'entreprise – sans oublier des aspects relevant des institutions et du cadre légal. Celui-ci n'offre en effet aux personnes surendettées avec peu ou pas de revenus pratiquement aucune possibilité de liquider leurs dettes et pas d'incitation à quitter l'aide sociale. Cette situation ne profite finalement ni aux créanciers, ni à la collectivité.

¹²⁴ La dette hypothécaire est exclue de ce chapitre.

¹²⁵ Il n'existe pas de définition unique du surendettement. Celle qui est donnée ici est reprise de la pratique du conseil en matière d'endettement et utilisée par la CSIAS et l'OFJ notamment : CSIAS 2017, Conseil fédéral 2018. L'étude FHNW 2018 réalisée dans le cadre du Programme n'utilise toutefois pas ce concept mais lui préfère la notion d'endettement critique.

La statistique suisse sur les revenus et les conditions de vie (SILC 2013)¹²⁶ fournit des informations sur l'ampleur de l'endettement de la population suisse. Selon ces données, en 2013, 17,7 % de la population vivait dans un ménage ayant au moins un arriéré de paiement, notamment des arriérés de loyer ou de primes d'assurance-maladie. 8,1 % de la population vivait dans un ménage ayant même deux types d'arriérés de paiement. Parmi la population menacée de pauvreté¹²⁷, ces taux atteignaient même 27,5 % pour un type d'arriérés et 17,3 % pour deux types d'arriérés. Globalement, un dixième de la population suisse vivait dans un ménage ayant un arriéré d'impôt, un peu moins (6,4 %) dans un ménage ayant un arriéré de primes d'assurance-maladie. Ces deux types d'arriérés sont les plus fréquents en Suisse. D'une façon générale, l'endettement touche particulièrement les personnes au chômage : 61,8 % des chômeuses et chômeurs vivaient dans un ménage ayant au moins un type d'arriérés (par exemple des paiements par acomptes ou des retards de paiements) ; chez les actifs occupés en revanche, 43,9 % étaient dans le même cas.

Si l'on se concentre sur les personnes qui recourent à l'aide sociale¹²⁸, selon une enquête de 2012, les deux-tiers se présentent aux services sociaux avec des dettes, le plus souvent contractées dans le cadre familial. Une personne sur deux a une dette fiscale, presque autant présentent des factures de médecin impayées. Les primes d'assurance-maladie et les loyers comptent aussi très fréquemment parmi les dépenses courantes qu'elles ne peuvent plus régler.

On retrouve parmi les groupes de population les plus concernés par l'endettement les mêmes que ceux qui sont les plus touchés par la pauvreté. Les enfants et les jeunes subissent les répercussions des dettes de leurs parents, tandis que beaucoup de jeunes adultes commencent leur vie indépendante en accumulant des emprunts auprès de leurs proches, mais aussi des dettes d'impôt et d'assurance-maladie, des crédits à la consommation et des découverts bancaires. Comptent parmi les groupes à risques les personnes au chômage, les ménages monoparentaux, les familles nombreuses, les ménages issus de la migration.¹²⁹

3.3.3.2 La prévention, le conseil et l'assainissement des dettes et leurs acteurs

L'endettement peut conduire à la pauvreté, et la pauvreté à l'endettement. Dans cette relation en spirale, les offres d'aide mettent l'accent tantôt sur la prévention, tantôt sur la consultation en vue de la liquidation des dettes. Souvent, les professionnels sont spécialisés dans l'un ou l'autre de ces domaines. Les perspectives qui s'offrent aux personnes déjà endettées et l'aide qu'elles peuvent attendre des services de consultation dépendent des possibilités et limites fixées par le cadre légal, le droit des poursuites et faillites¹³⁰.

Cadre juridique

Le droit des poursuites et faillites doit mettre en balance les intérêts des créanciers et la protection des débiteurs. En l'état actuel, les instruments qu'il prévoit n'offrent pas de solutions aux personnes dépourvues de moyens et très endettées. Cette situation n'est finalement pas non plus dans l'intérêt des créanciers, ni des collectivités publiques qui versent des aides sociales¹³¹.

Pour une analyse récente et détaillée des instruments juridiques brièvement mentionnés ci-après, il est renvoyé au rapport du Conseil fédéral sur la procédure d'assainissement pour les personnes privées donnant suite au postulat Hêche¹³².

¹²⁶ OFS, www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > 20 Situation économique et sociale de la population > revenus, consommation et fortune > Endettement.

¹²⁷ Population ayant un revenu inférieur à 60 % du revenu médian.

¹²⁸ Il n'existe pas de statistique détaillée concernant les personnes à l'aide sociale. On se réfère à une enquête auprès d'un petit échantillon de services sociaux : voir Neuenschwander 2012 cité dans CSIAS 2017 : 3 ; FNHW 2018 (à paraître).

¹²⁹ FNHW 2018

¹³⁰ Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) du 11 avril 1889 (RS 281.1)

¹³¹ Conseil fédéral 2018 : 42

¹³² Conseil fédéral 2018

La procédure courante en cas de dettes est la saisie sur salaire (art. 42, al. 1, LP). Le droit protège la part du revenu qui sert à couvrir le minimum vital, le reste est saisi (art. 93, al. 1, LP). La saisie sur salaire n'empêche pas de nouvelles poursuites et n'offre quasiment pas de perspective d'éteindre la dette. Pendant ce temps, de nouvelles créances s'accumulent, en particulier les impôts dus car ils ne sont pas inclus dans le calcul du minimum vital.

Les personnes physiques dans l'incapacité de rembourser leurs dettes peuvent demander d'être mises en faillite personnelle (art. 191 LP). Cette procédure permet d'interrompre la saisie sur salaire et de suspendre toutes les poursuites en cours, mais elle est soumise à plusieurs conditions dont l'avance des frais de procédure. La faillite personnelle n'est pratiquement pas accessible aux personnes très lourdement endettées et sans ressources. La procédure n'efface pas les dettes non remboursées, qui pourront toujours être réclamées en cas de retour à meilleure fortune et risquent de peser à vie sur les débiteurs. Ceux-ci ne sont donc pas motivés à améliorer leur situation.

Une alternative à la saisie et à la faillite consiste à trouver un arrangement avec les créanciers par la procédure concordataire (art. 293 et suivants LP) ou par le règlement amiable (art. 333 et suivants LP). Ces démarches présupposent d'avoir quelques biens et une aide financière pour avancer les frais. Leur importance pratique est très marginale¹³³ pour les personnes privées, a fortiori pour celles qui sont massivement endettées et sans ressources.

Prévention de l'endettement

En amont du problème, la prévention est une préoccupation plutôt récente. Au niveau fédéral¹³⁴, le principal instrument normatif de prévention du surendettement est la loi sur le crédit à la consommation¹³⁵. Des dispositions qui servent de garde-fous ont été prises, dans l'intérêt des créanciers comme des débiteurs, notamment l'introduction d'un examen de la capacité de contracter, la fixation d'un taux d'intérêt maximal, l'interdiction de la publicité agressive pour le crédit à la consommation.

La prévention orientée sur les comportements est principalement destinée aux jeunes. Elle vise à transmettre à ce public des compétences de gestion responsable et autonome de l'argent. La Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CEFJ) a consacré ses travaux à ce thème en 2012 et 2013. Sur le terrain, cette activité de prévention est menée surtout dans les écoles du degré secondaire et dans les écoles professionnelles, mais aussi en milieu extrascolaire. Les supports didactiques sont variés, produits ou financés par des associations, des œuvres d'entraide (Caritas, Pro Juventute, par exemple) et parfois par des institutions financières et des établissements de crédit (Banque nationale, PostFinance, banques cantonales).

Certaines offres de conseil ont également une visée préventive. En particulier, de nombreuses offres spécialisées de consultation budgétaire¹³⁶ facilement accessibles existent dans les cantons, fournies par les services sociaux, des associations ou des œuvres d'entraide. Les institutions du travail social auprès des jeunes, des couples et des familles sont à même de conseiller leur public sur les questions d'argent ou de les rediriger vers des services spécialisés. Les services sociaux privés des grandes entreprises ont eux aussi un intérêt à aider leurs collaboratrices et collaborateurs à gérer leur situation financière.

Conseil en matière de dettes

Dans une approche plus curative que préventive, et plus traditionnelle aussi, les services de désendettement sont généralement conçus pour assister les personnes et les ménages qui peuvent compter sur des revenus réguliers saisissables à assainir leur situation dans les

¹³³ Conseil fédéral 2018 : 19

¹³⁴ Avis du Conseil fédéral du 20.11.2013 en réponse à l'interpellation 13.3994 Ip Hêche « Mesures de désendettement. Partager les bonnes pratiques et étudier de nouvelles pistes » du 27.09.2013

¹³⁵ Loi fédérale du 23 mars 2001 sur le crédit à la consommation (LCC), RS **221.214.1**

¹³⁶ www.budgetberatung.ch

meilleurs délais. Il en existe dans pratiquement tous les cantons¹³⁷, mis sur pied par des associations, des fondations ou des œuvres d'entraide, très fréquemment une antenne de Caritas. Un accès simple et gratuit est possible dans toute la Suisse pour une première consultation en ligne ou par téléphone. En revanche, ces services sont assez démunis lorsqu'il s'agit d'aider des personnes dépourvues de moyens et surendettées, dont notamment les personnes à l'aide sociale.

L'aide sociale ne prend pas en charge le remboursement des dettes, sauf, sous conditions, les loyers impayés en cas de risque d'expulsion ou les arriérés de primes maladie pour éviter une suspension des prestations d'assurance. Mais les services sociaux polyvalents incluent dans l'éventail de leurs prestations des conseils qui permettent aux personnes endettées de faire face à leur quotidien. Ils les aident par exemple à informer leurs créanciers de leur insolvabilité, à demander des sursis ou des remises d'impôts ou encore à obtenir une réduction du montant de la pension alimentaire. Au-delà de ce soutien, les services sociaux n'ont pas les capacités d'ouvrir des procédures et d'élaborer des plans d'assainissement, qui demandent des compétences juridiques poussées. Leur travail est celui de l'accompagnement social à plus long terme, qui répond davantage aux besoins des personnes concernées par la pauvreté forcées de vivre malgré les dettes. Le service social de Lausanne fait exception en proposant un conseil exhaustif aux bénéficiaires de l'aide sociale surendettés grâce à une unité spécialisée (Unité d'assainissement financier).¹³⁸ Les autres services sociaux collaborent avec les services de conseil en matière d'endettement spécialisés, parfois dans le cadre de contrats de prestations (Berne, Fribourg, Zurich). Mais comme il vient d'être dit, les possibilités de ces services de désendettement restent plutôt limitées pour les personnes très endettées, sans revenus saisissables, sans ressources autres que l'aide sociale, et en situation personnelle ou familiale instable. Certains services refusent les clients adressés par l'aide sociale ou restreignent leurs prestations¹³⁹.

Les fonds de désendettement mis sur pied dans certains cantons ne s'adressent en principe pas aux personnes à l'aide sociale, à l'exception de celui du canton de Vaud. Dans tous les cas, l'assainissement passe par l'utilisation d'une partie du minimum vital d'aide sociale à des fins de remboursement.¹⁴⁰

3.3.3.3 Activités et contribution du Programme

Dans son rapport donnant suite au postulat Hêche¹⁴¹, le Conseil fédéral a déjà engagé une réflexion pour revoir le cadre légal de la procédure de désendettement. Il n'appartenait pas au Programme de mener une réflexion sur cette thématique. En revanche, celui-ci s'est concentré sur la prévention et le conseil en matière de dettes, qui sont des approches complémentaires aux procédures juridiques de désendettement.

L'étude¹⁴² menée pour le Programme sur la pauvreté et l'endettement en Suisse a rassemblé les données statistiques sur le sujet et a identifié les types d'offres de prévention et de conseil qui viennent d'être brièvement présentés ci-dessus. Ce faisant, elle a mis en évidence plusieurs lacunes et besoins d'améliorations.

Selon l'étude, la prévention de l'endettement manque d'offres ciblées sur certains groupes à risques, en particulier les migrants et les jeunes adultes concernés par la pauvreté. Les mesures générales n'atteignent pas ces groupes, qui nécessitent une approche spécifique à leur situation et à leur contexte de vie.

Le travail de recherche effectué, complété par le colloque international « Prévenir l'endettement pour lutter contre la pauvreté » (Olten, 8-9.11.2017) que le Programme a soutenu, a surtout mis

¹³⁷ www.schulden.ch

¹³⁸ CSIAS 2017 : 7

¹³⁹ CSIAS 2017 : 10

¹⁴⁰ CSIAS 2017 : 9

¹⁴¹ Conseil fédéral 2018 : 52

¹⁴² FNHW 2018

en évidence les obstacles structurels à un travail social efficace avec les personnes surendettées. Ces mêmes éléments liés au cadre légal ont été relevés dans le rapport du Conseil fédéral sur les procédures de désendettement cité plus haut. Le système suisse de traitement des dettes s'adresse presque exclusivement aux débiteurs qui disposent d'un revenu permettant d'engager une procédure et d'envisager un assainissement. Les personnes sans revenu, notamment les chômeurs et les personnes à l'aide sociale, se retrouvent en revanche durablement dans une impasse. Quant à l'aide sociale, elle permet de couvrir les besoins courants mais ne rembourse pas les dettes antérieures, qui doivent être payées grâce aux autres postes du budget d'aide. Sa mission d'intégration est compromise par le manque d'incitation à sortir de l'aide sociale par le travail, qui revient à vivre durablement au niveau du minimum vital des poursuites en raison des saisies sur salaire.

Les professionnels de la prévention de l'endettement demandent donc une adaptation du cadre légal pour offrir une perspective aux personnes endettées insolvables. Ceci servirait également l'intérêt des pouvoirs publics, créanciers d'une partie de la dette des ménages ou pourvoyeurs de prestations sociales. Des pistes de solution recommandées sont examinées ci-dessous.

3.3.3.4 Autres mesures à prendre

Le Programme n'a pu qu'aborder le lien entre endettement et pauvreté. L'étude réalisée montre que la problématique est bien réelle et qu'un approfondissement est nécessaire. Plusieurs pistes de solution sont actuellement en discussion et des questions restent ouvertes :

- Prévention efficace et ciblée sur les groupes à risques : il reste à examiner si l'offre de prévention ciblée sur les groupes à risque est efficace et adéquate ou si des lacunes devraient être comblées ;
- Conseil en matière de dettes et travail social : dans l'aide sociale, la réflexion sur la prise en charge de la situation globale des personnes très endettées, avec des possibilités d'assainissement ou du moins d'intégration, devrait être approfondie ; une réflexion sur les mesures d'insertion professionnelle et l'incitation au travail tenant compte de la problématique des saisies sur salaire devrait être menée ;
- Dispositions relatives au cadre légal : les modifications suivantes sont en discussion, à la suite d'interventions parlementaires ou d'initiatives cantonales : 1) Prise en compte des impôts dus dans le minimum du droit des poursuites, 2) Introduction d'une procédure de désendettement, 3) Imposition volontaire à la source.

En conclusion, les activités de prévention et de conseil en matière d'endettement doivent davantage prendre en compte la problématique des personnes surendettées sans ressources. La réflexion sur les instruments et les pratiques des services sociaux qui permettent à ces personnes d'envisager un assainissement ou du moins une intégration sociale et professionnelle doit être poursuivie. Parallèlement, la discussion sur une modification de la législation doit également se poursuivre dans le cadre approprié.

3.3.4 Information des personnes menacées ou touchées par la pauvreté

3.3.4.1 Importance pour la prévention de la pauvreté

Une offre diversifiée de prestations d'aide ne suffit pas : encore faut-il que les personnes qui en ont besoin en soient informées, de façon simple et pratique. Face à l'information, les personnes touchées par la pauvreté font face à des difficultés particulières : elles cumulent fréquemment plusieurs problèmes et ne savent pas à qui les exposer ; il se peut aussi qu'elles ne soient pas à l'aise dans l'utilisation des canaux d'information habituels, ou encore qu'elles ne veuillent pas dépendre uniquement des renseignements des services sociaux. Pour elles, l'accès à l'information sur les prestations, les services et les procédures est la clé d'une prise en main autonome de leur propre situation. Du point de vue des partenaires du Programme les plus

proches du terrain, la mise à disposition et l'adéquation de l'information sont donc des composantes indispensables de la prévention et de la lutte contre la pauvreté.

3.3.4.2 Acteurs et mesures

La protection sociale est un domaine complexe, dans lequel il est difficile pour tout un chacun de s'orienter : cette opinion est largement partagée. Chaque institution communique, à sa façon, sur ses propres prestations ou sur les thèmes qui lui sont spécifiques, par exemple l'assurance-chômage ou le désendettement. Des organisations disposent de services de conseil à vocation généraliste couvrant une large gamme de thèmes, mais pour un public donné, en fonction de leur mandat, comme les personnes âgées ou en situation de handicap. Les personnes touchées par la pauvreté constituent rarement une catégorie de destinataires distincte.

Grâce aux moyens de communication et d'information actuels, une grande masse de données est disponible partout et en tout temps – toutefois pas sans obstacles. Il faut bien sûr avoir un accès (privé ou public) à internet et à un ordinateur ou smartphone. Il faut aussi des compétences pour faire le tri parmi les contenus, fournis sous forme écrite, les comprendre et les vérifier. Des cantons, des villes ou d'autres institutions, par exemple la CSIAS¹⁴³, effectuent déjà une sélection et mettent à disposition sur internet des répertoires d'adresses de contact ou de sites utiles, ce qui représente une aide sous une forme simple pour une première information. Des plateformes centrales de conseil et d'information en ligne qui reposent sur de vastes banques de données ont été développées pour des publics ou des thématiques spécifiques.

Hors du monde virtuel, pour répondre au besoin d'orientation face à l'offre de prestations et de services disponibles au niveau régional ou local, des formes de « guichet social » ont été mises sur pied dans des villes et des cantons depuis une quinzaine d'années¹⁴⁴. Il s'agit de structures à bas seuil, c'est-à-dire accessibles au plus grand nombre avec un minimum d'obstacles et de démarches, donc plus pratiques pour les personnes peu familiarisées avec les nouveaux médias. Ces guichets sociaux permettent un contact direct (ou éventuellement téléphonique) et personnalisé en amont des services de l'aide sociale.

Enfin, les personnes confrontées à la pauvreté trouvent aussi des informations dans les échanges avec d'autres personnes d'expérience, quoique non professionnelles, dans le cadre de groupes d'entraide ou sur des points de rencontre.

L'un des buts du Programme a justement été de recenser et d'étudier ces différents types d'offres.

3.3.4.3 Activités et contribution du Programme

Dès les travaux préparatoires du Programme, une large coalition nationale de 28 ONG a souhaité ancrer dans le concept du Programme un état des lieux des différents types d'offres d'information et de conseil aux personnes concernées par la pauvreté. L'idée était ensuite d'étudier comment agencer ces informations pour les mettre à disposition au moyen d'une plateforme en ligne.

Entre mai 2015 et juillet 2016, le Programme a fait réaliser l'état des lieux souhaité¹⁴⁵. L'inventaire s'est concentré sur trois types d'offres : les offres d'information et les banques de données sur internet, les services de conseil polyvalents et à bas seuil, les groupes d'entraide.

Le projet de recherche a tout d'abord constaté la grande disparité de l'offre, l'action sociale étant organisée de façon autonome au niveau des cantons et des communes. De plus, les pouvoirs publics à tous les niveaux confient à des acteurs privés, par contrats de prestations, le soin de fournir des services et des conseils à différents publics cibles, comme c'est le cas par exemple des organisations cantonales ou régionales de Pro Senectute pour les seniors. Les offres

¹⁴³ Centres de conseil pour bénéficiaires de l'aide sociale, www.csias.ch > Droit et conseil > Conseil pour les personnes concernées (consulté le 25.09.2017)

¹⁴⁴ Bachmann/Müller/Balthasar 2005

¹⁴⁵ BFH 2016

d'information, tout comme les offres de prestations, ne sont donc pas directement comparables d'un canton à l'autre. Leur mise en commun dans un répertoire nécessite un travail sur la présentation et la structure pour guider l'utilisateur.

Sur internet, on trouve des informations pertinentes pour les personnes touchées par la pauvreté sur les sites d'organismes publics ou privés, parfois sous forme de synthèses structurées en fonction de thèmes ou de groupes cibles comme les familles ou les seniors. Il existe également des portails qui centralisent les informations sur la protection sociale ou sur des thématiques spécifiques au niveau national ou d'une région linguistique (par exemple le Guide social romand¹⁴⁶) : l'endettement, les addictions, etc. L'inventaire réalisé dans le cadre du Programme recense ces offres à partir d'une recherche approfondie, qui ne saurait toutefois être exhaustive et n'est que le reflet de la situation à un moment donné.

D'une grande importance pour les personnes touchées par la pauvreté ou marginalisées, les antennes polyvalentes à bas seuil ont pour rôle de servir de porte d'entrée pour les situations les plus diverses, de fournir les informations générales les plus importantes et d'orienter les personnes vers les services spécialisés. L'étude a établi un catalogue de ces antennes. Certaines sont organisées par les cantons (par exemple Fribourg pour Tous¹⁴⁷) ou les villes et sont ouvertes à tout public. D'autres sont mises sur pied par des œuvres d'entraide (Pro Senectute, Pro Infirmis, Caritas, Armée du Salut, Centre social protestant, notamment) dont les réseaux couvrent tout le territoire, de même que ceux des services de consultation des ligues de santé (Ligue contre le cancer, etc.).

Pour les représentants des personnes touchées par la pauvreté associés à la conception du Programme, il était primordial de ne pas oublier l'apport des groupes d'entraide. L'étude a recensé en Suisse 15 groupes d'entraide (par exemple le cybercafé Planet 13¹⁴⁸) et sept projets qui s'apparentent à cette catégorie. Leur particularité est de fonctionner sur le mode de l'échange entre les personnes concernées, qui ont-elles-mêmes l'initiative et la responsabilité des services offerts.

Après l'établissement de l'inventaire, restait à mener une réflexion sur la réalisation d'une plateforme en ligne au niveau national, idéalement une banque de données centrale. Cette réflexion a été conduite avec des personnes précarisées et des professionnels travaillant avec elles. La discussion a permis de définir les exigences en termes de contenu et de fonctionnalité à remplir par une telle plateforme.

Le groupe de direction du Programme a par la suite décidé de ne pas poursuivre sur la voie d'une plateforme centralisée en ligne. En effet, il a été constaté que les personnes concernées par la pauvreté ont avant tout besoin d'information sur les aides qu'elles peuvent trouver à proximité, au niveau local. Dès lors, rassembler et diffuser des informations pour toute la Suisse ne rendraient pas un grand service en pratique. Il va sans dire que la réalisation et la maintenance d'une banque de données centrale demanderaient beaucoup de ressources et d'investissement à qui en aurait la charge par la suite. Il faudrait recueillir les données, les structurer après analyse de leur contenu ; sur la durée, il faudrait régulièrement assurer une mise à jour avec le concours des organismes fournisseurs d'informations dans les régions, cantons et communes. Le rapport coût-bénéfice s'avérerait finalement défavorable.

Afin de tirer tout de même le meilleur profit des connaissances acquises grâce au projet de recherche et au dialogue avec les personnes concernées, il a été décidé d'en présenter la synthèse sous forme de fiche d'information pratique¹⁴⁹. Cet instrument est destiné à tous les acteurs qui mettent en ligne des informations intéressant ce public, afin qu'ils améliorent

¹⁴⁶ www.guidesocial.ch

¹⁴⁷ www.fribourgpourtous.ch

¹⁴⁸ <https://planet13.ch>

¹⁴⁹ Fiche d'information « Informations en ligne destinées aux personnes touchées par la pauvreté » (www.contre-la-pauvrete.ch > Thèmes > Informations pour les personnes concernées ; www.contre-la-pauvrete.ch/informations-en-ligne)

l'accessibilité et la convivialité de leur offre. Les conseils portent notamment sur le langage utilisé, la structure de l'information, le graphisme et la lisibilité.

En mars 2018, une journée a été organisée pour présenter et diffuser les bonnes pratiques en matière d'offres d'information sur internet et de services d'information et de conseil à bas seuil, d'orientation et de médiation, ceci afin de formuler des recommandations pour le développement de telles offres.

Ainsi, dans l'ensemble, le Programme a permis, en dialogue avec les personnes concernées, de préciser les besoins concrets et de les faire connaître aux responsables des organismes privés et publics, afin qu'ils y répondent mieux. Il a donné une visibilité à des bonnes pratiques et leur a apporté une contribution ponctuelle (soutien au développement conceptuel de Fribourg pour Tous). Il compte sur l'effet multiplicateur pour diffuser ces expériences.

3.3.4.4 Autres mesures à prendre

En plus de l'information et de l'orientation, il est ressorti des échanges que le besoin d'un conseil juridique ou d'une médiation se fait toujours davantage ressentir. Or les services juridiques indépendants sont rares, et peu de cantons ou de villes ont un poste de médiation (ombudsstelle).

Pour le développement futur d'une offre d'information, de conseil, d'orientation et de médiation accessible aux personnes concernées par la pauvreté, les recommandations suivantes peuvent être tirées des observations du Programme :

Offres en ligne :

- Les conseils diffusés sous forme de Fiche d'information pratique auprès des rédacteurs de sites internet sont à mettre en pratique.
- La promotion des compétences en matière de technologie de l'information des personnes touchées par la pauvreté est aussi un aspect important, afin qu'elles ne soient pas exclues de la numérisation croissante de la société. Le Programme n'a pas poursuivi dans cette voie, qui reste à développer par d'autres acteurs de terrain.

Guichets sociaux :

- Les services de conseil polyvalents et à bas seuil répondent au besoin de tout un chacun de pouvoir s'adresser à un guichet généraliste capable de rediriger les personnes vers les services et prestations répondant à leurs besoins. Ils sont particulièrement indiqués pour les personnes faisant face à des problématiques multiples ou peu à l'aise avec les nouveaux médias. La création de nouvelles antennes dans les cantons ou les villes est à recommander, en référence aux bonnes pratiques mises en évidence par le Programme.

Conseil juridique et médiation :

- Les possibilités de développer l'offre de conseil juridique et de médiation (Ombudsstellen) restent à étudier, en tenant compte des avantages et des inconvénients respectifs des services privés indépendants et des services institués par les pouvoirs publics. Une première appréciation de la situation a été faite lors d'une rencontre d'experts.

En conclusion, les questions relatives à l'information des personnes concernées resteront incontournables pour accompagner le développement de la prévention de la pauvreté. Le soutien à de bonnes pratiques d'offres en ligne, de guichets sociaux ou d'autres stratégies et offres en la matière doit se poursuivre, de même que la diffusion d'expériences et la mise en réseau des acteurs. Les bases de réflexion et de décision en vue du développement de services de médiation restent à établir. Enfin, un cadre permettant l'échange avec les personnes concernées elles-mêmes est indispensable pour répondre de façon adéquate aux besoins.

3.4 Champ d'action Monitoring de la pauvreté

3.4.1 Importance pour la prévention de la pauvreté

À ce jour, il n'existe pas en Suisse de monitoring¹⁵⁰ permettant de suivre de manière systématique et périodique l'évolution des différentes dimensions de la pauvreté et d'évaluer les mesures de prévention et de lutte mises en œuvre. Si différentes manières de rendre compte de la pauvreté ont été élaborées ces dernières années, elles donnent une image inégale et fragmentaire du phénomène, et sont centrées au niveau national sur la pauvreté matérielle¹⁵¹. C'est pourquoi le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté a fait réaliser un travail conceptuel en vue de la mise en place d'un monitoring régulier, basé sur des indicateurs de la pauvreté en Suisse et sur l'élaboration de mesures de prévention. Cette ébauche de monitoring repose sur des documents de référence rédigés par des chercheurs du cabinet econcept entre 2015 et 2016¹⁵². Elle relève d'une conception multidimensionnelle de la pauvreté qui prend en compte la pauvreté en termes de revenus ainsi que d'autres domaines de la vie, tels que le travail, le logement, la santé, la formation et l'intégration sociale.

3.4.2 Acteurs et rapports existants sur la pauvreté en Suisse

Au niveau national, l'OFS et Caritas observent l'évolution de la pauvreté et de la lutte contre la pauvreté. L'OFS présente la situation du point de vue statistique en se concentrant principalement sur la description de la pauvreté matérielle. Il complète ses enquêtes annuelles par des évaluations périodiques et ponctuelles sur des thèmes spécifiques (par exemple la pauvreté et les privations matérielles des enfants ou la pauvreté des personnes âgées). Il publie en outre régulièrement (une fois par législature) un Rapport social statistique qui décrit les principales tendances économiques et sociales à l'échelle de la Suisse à partir d'une synthèse de différentes enquêtes¹⁵³ et présente les différents risques sociaux qui en découlent. Enfin, l'OFS publie des statistiques¹⁵⁴ sur des aspects également importants pour rendre compte de la pauvreté. Il n'est possible de tirer des conclusions quant à l'évolution de la pauvreté (matérielle) en Suisse qu'à partir de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (SILC), mise à jour une fois par an.

Depuis 1999, Caritas Suisse publie un rapport annuel sur la situation sociale en Suisse, l'Almanach social, qui accorde une place centrale à la pauvreté. Depuis 2012, elle publie chaque année le rapport « Observations de Caritas sur la politique de lutte contre la pauvreté » qui porte sur un aspect particulier de la pauvreté (encouragement précoce, logement, pauvreté des familles, etc.). Les rapports de Caritas décrivent parfois des évolutions sur le long terme. Mais il s'agit principalement d'études qualitatives, qui ne permettent donc pas une analyse systématique, basée sur des indicateurs, de l'évolution observée.

Durant les dernières années, douze cantons ont élaboré des rapports sur la pauvreté ou sur la situation sociale¹⁵⁵. Ces rapports se concentrent sur la présentation de la pauvreté matérielle et sont souvent complétés par des indicateurs sur la situation économique des ménages. Ils incluent aussi parfois des informations sur d'autres domaines tels que la santé, le logement ou la formation. Toutefois, le choix et la définition des indicateurs ainsi que la méthode de collecte des données varient considérablement d'un canton à l'autre, ce qui rend les comparaisons difficiles.

¹⁵⁰ On entend par monitoring un instrument destiné à l'observation systématique, répétée à intervalles réguliers et durant une longue période d'un processus, en tenant compte des différentes dimensions de ce dernier. Voir OFS 2014 : 7.

¹⁵¹ Voir Econcept 2016 : 12.

¹⁵² Le modèle présenté ci-après s'appuie sur le rapport rédigé conformément au mandat de recherche Econcept 2018.

¹⁵³ Notamment la statistique de l'aide sociale, les comptes de la sécurité sociale et la statistique de la pauvreté SILC.

¹⁵⁴ Notamment l'enquête suisse sur la population active (ESPA) et l'enquête sur le budget des ménages (EBM).

¹⁵⁵ Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Berne, Fribourg, Genève, Lucerne, Neuchâtel, Soleure, Vaud, Zoug, Zurich. Cf. <http://www.contre-la-pauvrete.ch/pauvrete-en-suisse/rapports-sociaux/>

Dans l'ensemble, il faut noter que les rapports existants fournissent des informations sur la pauvreté ainsi que sur les mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté, mais sans faire apparaître de manière systématique les relations qui existent entre ces informations.

3.4.3 Volets prévus dans le concept de monitoring régulier de la pauvreté en Suisse

Le concept de monitoring national de la pauvreté élaboré dans le Programme national contre la pauvreté prévoit trois volets :

- le premier volet est l'évaluation régulière des données statistiques utiles pour la description de la situation et de l'évolution de la pauvreté (indicateurs de la pauvreté) ;
- le deuxième volet comprend des analyses thématiques ainsi que la récapitulation et l'évaluation des mesures existantes de prévention de la pauvreté ;
- enfin, le troisième volet porte sur une étude comparative des rapports cantonaux sur la pauvreté.

Les analyses prévues dans ce cadre seront réalisées durant un cycle de monitoring de quatre ans, et leurs résultats, présentés et discutés de manière approfondie lors d'une conférence nationale sur la pauvreté organisée au début de la quatrième année du cycle à l'attention des décideurs, des spécialistes et du public intéressé, dans le but d'en tirer des conclusions.

Les trois volets sont décrits ci-après :

1^{er} volet : indicateurs de la pauvreté

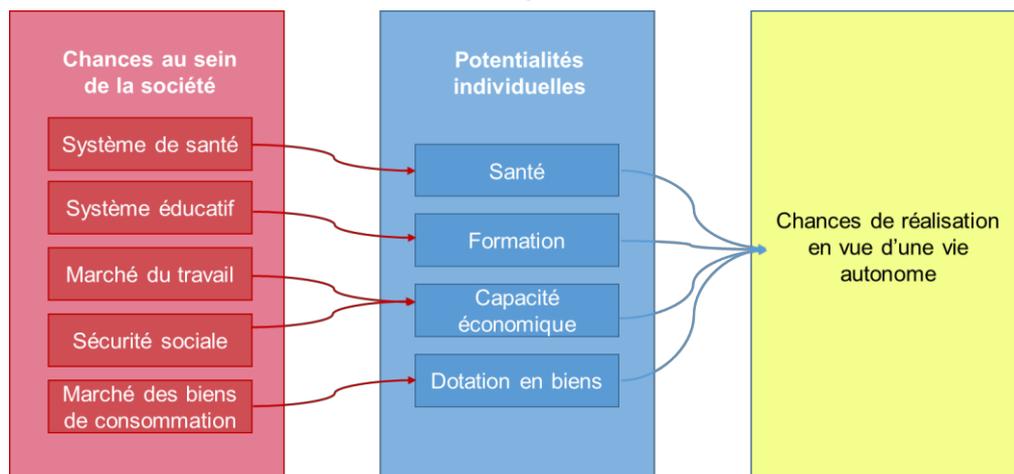
Le 1^{er} volet consiste en une présentation de la situation et de l'évolution de la pauvreté à l'aide d'indicateurs clés qui doivent idéalement saisir à la fois les chances proposées par la société et les potentialités des personnes¹⁵⁶. Les chances qu'une société offre à ses membres sont en effet essentielles à la fois pour que ceux-ci ne tombent pas dans la pauvreté et qu'ils soient intégrés. L'accès au système de santé, au système éducatif, au marché du travail, à la sécurité sociale et à la consommation est déterminant pour la répartition de ces chances de réalisation¹⁵⁷. Ces cinq dimensions constituent le cadre social dans lequel s'inscrit la problématique.

Les chances de réalisation au sein d'une société ne dépendent pas uniquement du cadre social général, mais également des prédispositions individuelles. L'état de santé, le niveau de formation, les capacités économiques et la possession de biens de chaque membre de la société sont les quatre dimensions centrales qui déterminent les marges de manœuvre dont disposent ces derniers et fournissent des indications sur les potentialités individuelles.

¹⁵⁶ Le monitoring est donc axé sur l'approche en termes de libertés substantielles proposée par l'économiste Amartya Sen, qui a reçu le prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel (voir par exemple Sen 2010) et sur l'approche en termes de situations de vie (voir par exemple Lessmann 2006).

¹⁵⁷ Toutefois, il n'est pas possible de mesurer directement les chances de réalisation sociale. On ne peut que les « induire » à partir des chances effectivement réalisées (et par là même observables) et de leur répartition parmi la population.

Graphique 3 : Dimensions du monitoring de la pauvreté (représentation propre)



2^e volet : analyse thématique et définition de mesures

Le monitoring continu de la pauvreté du 1^{er} volet est complété, dans le 2^e volet, par des analyses portant sur des thèmes spécifiques dans l'ensemble du pays (volet 2a) et par la description et l'évaluation de mesures de prévention dans ce domaine adoptées par les cantons ou des régions sélectionnés (volet 2b).

Les thèmes des analyses sont redéfinis à chaque cycle de monitoring. Chaque thème permet d'étudier de manière approfondie une étape particulière de la vie (enfance, jeunesse, fondation d'une famille, etc.), un risque spécifique (par exemple famille monoparentale) ou encore une problématique spécifique (par exemple formation professionnelle insuffisante, endettement, regroupement familial).

3^e volet : analyse des rapports cantonaux sur la pauvreté

Le 3^e volet regroupe de manière systématique, sur la base des rapports cantonaux (et éventuellement communaux) sur la pauvreté, des éléments sur la pauvreté dans les cantons (et, le cas échéant, dans les villes et les communes). L'objectif est ici d'effectuer une analyse comparative des données sur la pauvreté et de son évolution dans les cantons (et, éventuellement, dans quelques villes et communes), et ensuite d'effectuer une comparaison avec la situation au niveau national. Dans le même temps, ce volet devrait permettre aux spécialistes de la Confédération, des cantons et des communes de comparer la façon dont sont conçus ces rapports, par exemple en ce qui concerne les indicateurs utilisés, la définition de la pauvreté ou les thèmes traités, afin de favoriser le développement et l'harmonisation des rapports cantonaux.

3.4.4 Apports d'un monitoring national de la pauvreté

Le monitoring national de la pauvreté esquissé ci-dessus consiste à regrouper des informations d'ores et déjà disponibles. Les analyses thématiques permettent d'aborder des thèmes qui deviennent pertinents en raison de débats publics ou de nouveaux développements. L'analyse des rapports cantonaux sur la pauvreté et la situation sociale peut fournir une contribution à la comparaison des situations à l'échelle cantonale. Ces éléments peuvent permettre d'adapter des mesures existantes ou d'en élaborer de nouvelles.

4 Résultats et apports du Programme national contre la pauvreté

Ce chapitre présente l'évaluation des prestations et des activités ainsi que de la collaboration entre Confédération, cantons, villes et communes dans le cadre du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté (Programme national contre la pauvreté) par les acteurs impliqués et les destinataires du Programme. L'accent sera mis sur l'utilité et sur les apports des prestations et mesures de soutien fournies.

Les éléments du présent chapitre s'appuient sur les résultats de l'évaluation externe finale du Programme, laquelle s'est concentrée sur l'analyse de la conception et de la mise en œuvre du Programme, de la réalisation des objectifs et des besoins futurs en matière de prévention. Le bureau de recherche chargé de l'évaluation finale a analysé des documents et des publications du Programme, mené des entretiens avec des représentants des organes du Programme (groupe de pilotage et groupe d'accompagnement) et collecté, dans le cadre d'une enquête en ligne, l'opinion de quelque 420 personnes directement ou indirectement impliquées¹⁵⁸. Selon leur niveau d'implication, ces personnes ont été interrogées sur différents aspects du Programme.

4.1 Évaluation de la conception et de la mise en œuvre du Programme

Tous les objectifs du Programme (voir 1.2.4) font l'objet d'un consensus parmi les acteurs directement impliqués dans les organes du Programme¹⁵⁹ et sont considérés comme importants¹⁶⁰. La plupart des personnes interrogées estiment que tous les acteurs concernés ont été impliqués dans les travaux du Programme. En revanche, un quart d'entre elles jugent que les acteurs économiques et les personnes touchées par la pauvreté ont été insuffisamment impliqués¹⁶¹. La plus grande partie des personnes interrogées juge positivement¹⁶² la communication interne et externe avec les acteurs impliqués, notamment au moyen du site Internet¹⁶³ et des newsletters.

En ce qui concerne les thèmes abordés dans le Programme, la majorité des acteurs directement impliqués estiment que tous les thèmes importants ont été traités, tandis qu'une partie d'entre eux considèrent que les thèmes de la santé, de la pauvreté des personnes âgées ainsi que de la migration et de l'intégration n'ont pas été suffisamment abordés. Les auteurs de l'évaluation estiment que les responsables du Programme ont réussi à associer correctement les différents groupes d'acteurs dans les organes du Programme (groupe de pilotage, groupe d'accompagnement et groupes de projet). En outre, ils sont d'avis que l'implication des trois niveaux de décision de la puissance publique ainsi que de domaines de la société civile a permis d'offrir une large assise au projet¹⁶⁴ et de légitimer les activités réalisées.

La majorité des personnes interrogées considère que les structures du Programme (répartition des rôles des organes, de la direction opérationnelle et du secrétariat scientifique assuré par l'OFAS) sont clairement définies et appropriées aux objectifs fixés. Le groupe de pilotage dresse un bilan positif de sa fonction de pilotage et des échanges au sein du groupe.

¹⁵⁸ Questionnaire en ligne soumis à 1 222 personnes entre le 22 août et le 29 septembre 2017, avec 421 réponses, soit un taux de retour de 34,5 %, voir Ecoplan 2018 : 11 s.

¹⁵⁹ Le groupe des acteurs directement impliqués comprend les membres du groupe de pilotage, du groupe d'accompagnement et des sept groupes de projet du Programme national contre la pauvreté. Parmi les membres de ce groupe, 52 sur 98 ont participé à l'enquête en ligne, et deux autres aux entretiens qualitatifs (voir Ecoplan 2018 : 13).

¹⁶⁰ Ecoplan 2018 : 17

¹⁶¹ Ecoplan 2018 : 18 s.

¹⁶² Ecoplan 2018 : 28

¹⁶³ www.contre-la-pauvrete.ch / www.gegenarmut.ch / www.contro-la-poverta.ch

¹⁶⁴ Ecoplan 2018 : 7

La Confédération a fourni au total 9 millions de francs sur cinq ans pour la mise en œuvre du Programme, dont 6,5 millions en ressources matérielles destinées aux prestations et à la réalisation des activités prévues par le Programme. La majeure partie de ces fonds a été consacrée à des prestations liées au thème central du Programme, à savoir le champ d'action Chances de formation. Les quelque 2,5 millions de francs restants ont été consacrés aux frais de personnel à l'OFAS (en moyenne 3,2 EPT) engendrés par les activités suivantes : accompagnement des structures du Programme, soutien de projets, travaux de recherche, communication, ainsi qu'organisation et réalisation des manifestations. En ce qui concerne l'utilisation des moyens alloués, la majorité des personnes interrogées sont d'avis qu'ils l'ont été de manière efficace et efficiente, et que le Programme a fourni une très bonne contribution au vu des moyens à disposition¹⁶⁵.

4.2 Évaluation des résultats du Programme

D'après l'évaluation, le Programme a produit des résultats conséquents, à savoir 16 études et 8 instruments pratiques¹⁶⁶ dans tous les champs d'action. Dans le champ d'action Chances de formation, le Programme a permis de soutenir financièrement 20 projets pilotes et 7 projets de recherche et d'évaluation dans les domaines de l'encouragement précoce, du choix professionnel et de l'entrée des jeunes dans la vie active ainsi que de la certification professionnelle pour adultes. Il a par ailleurs rendu possible un échange d'expériences entre ces projets. Une autre partie importante des travaux du Programme est axée sur l'encouragement du transfert de connaissances et de l'échange. Cette partie a donné lieu, jusqu'à la date de l'évaluation, à trois manifestations nationales (deux colloques et une conférence nationale) ainsi qu'au soutien financier et scientifique d'une vingtaine de manifestations organisées par des tiers sur la prévention et la lutte contre la pauvreté. Ces manifestations ont également servi à la diffusion des résultats du Programme¹⁶⁷.

Le site trilingue www.contre-la-pauvreté.ch était le principal instrument de communication, associé à une Newsletter envoyée régulièrement à plus de 600 abonnés¹⁶⁸.

Les études et rapports produits par le Programme sont jugés compréhensibles (pour 90 % des personnes interrogées), traitent de thèmes pertinents (88 %) et fournissent des connaissances nouvelles (78 %)¹⁶⁹. Les instruments pratiques conçus dans le cadre du Programme sont particulièrement appréciés :

¹⁶⁵ Ecoplan 2018 : 23 s et 47

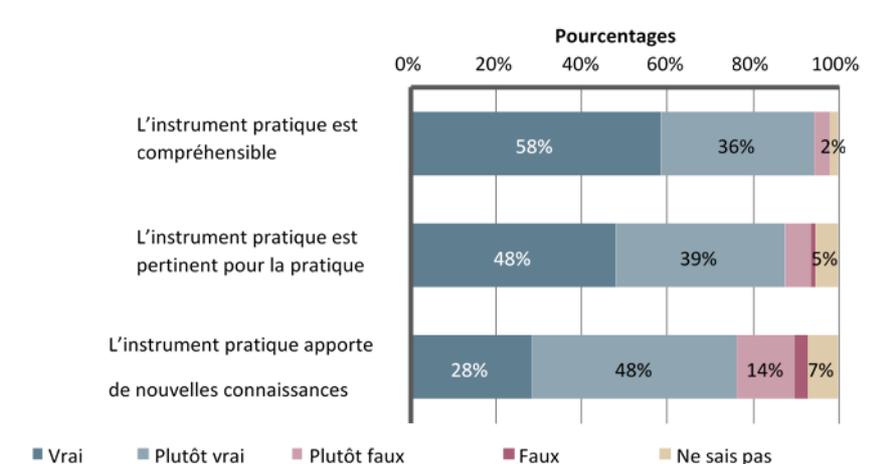
¹⁶⁶ Ecoplan 2018 : 47, voir aussi Annexe 1

¹⁶⁷ Ecoplan 2018 : XXXI. Jusqu'à la date de l'évaluation, le Programme a permis de soutenir 22 manifestations organisées par des tiers, dont environ la moitié ont permis de présenter le Programme ou ses résultats.

¹⁶⁸ Ecoplan 2018 : 25 s.

¹⁶⁹ Ecoplan 2018 : 26

Graphique 4 : Évaluation des instruments pratiques



Rem.: Les réponses ont été regroupées pour les trois instruments. Au total, 267 réponses ont été fournies par les acteurs impliqués.

Source : Ecoplan 2018: 27

L'enquête sur les 27 projets encouragés dans le champ d'action Chances de formation a également évalué positivement le soutien financier et scientifique fourni par l'OFAS¹⁷⁰.

Les manifestations organisées par le Programme ont connu une très bonne affluence et ont été très appréciées par les participants, notamment pour ce qui est de la mise en réseau et de l'encouragement des échanges entre acteurs (90 % des personnes interrogées) ainsi que de l'acquisition de nouvelles connaissances (80 %). Les principaux groupes d'acteurs du Programme y étaient représentés et se sont montrés très actifs. Des personnes touchées par la pauvreté ont également apporté une contribution directe, par exemple en témoignant lors de la Conférence nationale contre la pauvreté en 2016. Ces contributions ont été jugé très précieuses, même si parfois très exigeantes¹⁷¹.

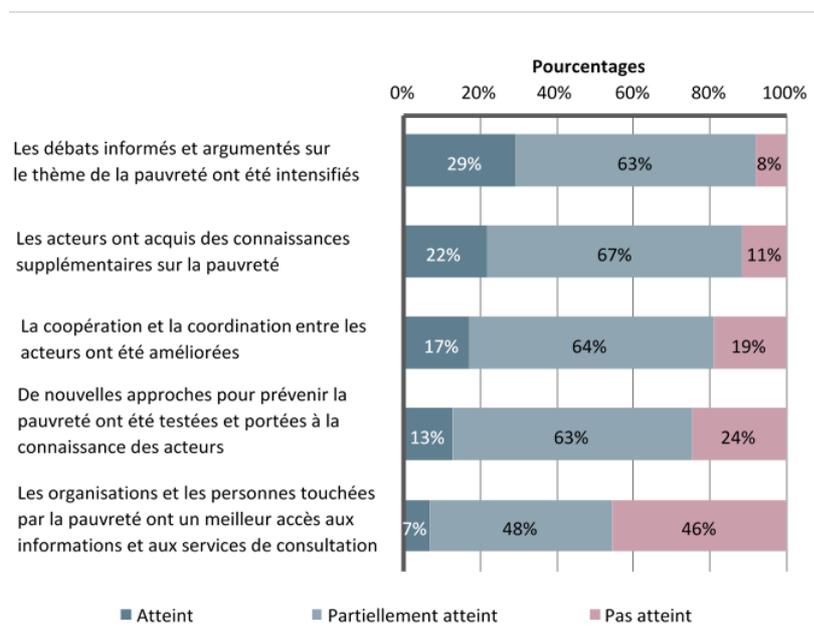
4.2.1 Évaluation de la réalisation des objectifs du Programme

Une année avant la fin du Programme, il semble que la plupart des objectifs fixés soient en passe d'être atteints. Les acteurs interrogés estiment que les objectifs fixés ont déjà été atteints, intégralement ou en partie. Il en va notamment ainsi de l'intensification de la discussion entre spécialistes, de l'élargissement des connaissances, de l'amélioration de la collaboration ainsi que du test de nouvelles offres pour s'y familiariser. En revanche, l'objectif consistant à améliorer l'accès aux informations et aux services de conseil pour les personnes touchées par la pauvreté est celui dont la réalisation est jugée la moins satisfaisante.

¹⁷⁰ Ecoplan 2018 : 27

¹⁷¹ Ecoplan 2018 : 28

Graphique 5 : Évaluation de la réalisation des objectifs



Rem. : Au total 250-309 réponses des acteurs directement impliqués. De nombreux acteurs impliqués (15-38 %) n'ont pas pu fournir d'évaluation.

Source : Ecoplan 2018: 38

En revanche, pour ce qui est des acteurs n'ayant pas participé directement aux activités du Programme, la réalisation s'est limitée à des impulsions indirectes. D'une part, le débat public sur la pauvreté en Suisse a été ouvert, et d'autre part, les documents de référence et les bonnes pratiques pourront fournir des idées pour poursuivre le développement des dispositifs existants¹⁷².

4.2.2 Évaluation globale du Programme

Dans leur évaluation globale, les trois quarts des personnes interrogées soulignent que le Programme a fourni les prestations attendues. Dans l'ensemble, ce programme, qui est conçu comme un programme spécialisé, est jugé positivement par une majorité des personnes interrogées (plus de 80 % sont satisfaites ou très satisfaites)¹⁷³ :

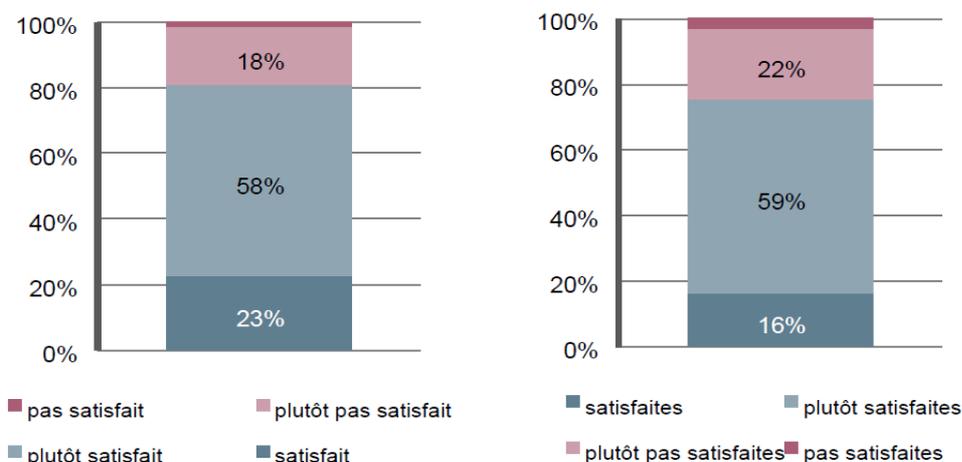
¹⁷² Ecoplan 2018 : 41 s.

¹⁷³ Ecoplan 2018 : 42 s.

Graphique 6. Satisfaction relative au Programme national contre la pauvreté

Dans l'ensemble, quel est votre degré de satisfaction à l'égard du programme national contre la pauvreté ?

Vos attentes ont-elles été satisfaites ?



Total 371 réponses, seulement acteurs directement impliqués et acteurs impliqués du groupe cible intermédiaire

Total 264 réponses, seulement acteurs directement impliqués et acteurs impliqués du groupe cible intermédiaire, à l'exclusion des personnes qui n'avaient pas d'attentes (N=107,29 %)

Source : Ecoplan 2018 : 43

Les cantons, villes, communes, ONG et organisations de personnes touchées par la pauvreté ont jugé positivement le Programme et se félicitent explicitement de l'action de la Confédération pour encourager la coordination et la mise en réseau dans la prévention de la pauvreté. En revanche, les partenaires sociaux et les associations économiques présentent des niveaux de satisfaction moins élevés¹⁷⁴.

L'évaluation montre que le Programme et ses activités ont déjà permis de produire certains effets, par exemple du fait que les documents de référence sur les thèmes de l'encouragement précoce et du logement sont utilisés et que des acteurs entendent poursuivre les projets pratiques et les formes de collaborations nées durant le Programme¹⁷⁵. Toutefois, un effort supplémentaire devra être déployé d'ici à la fin du Programme pour diffuser les connaissances sur les résultats obtenus¹⁷⁶. Il apparaît ici qu'à la date de l'évaluation, les acteurs impliqués n'ont pas encore suffisamment pu assumer leur rôle dans la diffusion des résultats du Programme¹⁷⁷ : les prestations (et activités) ont pour l'instant été principalement portées à la connaissance des spécialistes opérationnels et des responsables et conférences cantonales¹⁷⁸.

4.3 Nécessité d'intervenir à l'avenir d'après l'évaluation finale

L'évaluation aborde également le thème des interventions nécessaires à l'avenir pour prévenir la pauvreté. Elle conclut que différentes activités devraient être fournies durablement par la Confédération¹⁷⁹.

Les futures activités devraient porter principalement sur la poursuite des travaux de mise en réseau et de coordination. La Confédération devrait ainsi transformer les structures actuelles du Programme en plate-forme de coopération permanente et continuer à diffuser des

¹⁷⁴ Ecoplan 2018 : 43 s

¹⁷⁵ Ecoplan 2018 : 50

¹⁷⁶ Ecoplan 2018 : 49

¹⁷⁷ Ecoplan 2018 : 49

¹⁷⁸ Ecoplan 2018 : 33

¹⁷⁹ Ecoplan 2018 : 50

connaissances axées sur la pratique. Les thèmes actuellement traités par le Programme demeureront pertinents à l'avenir, même si les différents acteurs ne leur accordent pas la même importance. En outre, d'autres thèmes, comme la santé, la vieillesse et la migration devraient être pris en considération à l'avenir ; ces questions n'ont pour le moment été traitées qu'incidemment dans le cadre du Programme¹⁸⁰.

L'évaluation fait ressortir très nettement le besoin d'un monitoring national de la pauvreté, qui permettrait d'assurer un suivi régulier de l'évolution de la pauvreté et d'observer et évaluer les mesures de prévention adoptées. Les auteurs concluent que des travaux préparatoires sont nécessaires pour reconduire les mesures du Programme, conçues pour une durée déterminée, et pour mettre en place un monitoring de la pauvreté. Ils estiment que les travaux futurs au niveau national doivent garantir une implication adéquate des personnes touchées par la pauvreté. Ici aussi, ils considèrent que la Confédération devrait montrer l'exemple, identifier les approches de participation réussies et les faire connaître aux autres acteurs¹⁸¹.

¹⁸⁰ Au total, 254 réponses ont été fournies sur les futurs défis en matière de prévention de la pauvreté en Suisse (voir Ecoplan 2018 : 51).

¹⁸¹ Ecoplan 2018 : 51

5 Besoins futurs en matière de prévention de la pauvreté : priorités et possibilités d'action du point de vue des organes du Programme

5.1 La pauvreté en Suisse

Les 7,5 % de la population résidante permanente de Suisse, soit 615 000 personnes parmi lesquelles 108 000 enfants, sont touchés par la pauvreté¹⁸². Environ 300 000 personnes, ou près de 6 % de la population en âge de travailler, sont pauvres. Le risque de pauvreté est resté relativement stable ces dernières années. L'aide sociale, dernier filet de sécurité du système de protection sociale, soutient des personnes qui, sans ces prestations, ne pourraient pas subvenir à leurs besoins. Le taux de recours à l'aide sociale de 3,2 % est aussi resté stable ces dernières années. En chiffres absolus cependant, du fait de la croissance démographique, le nombre de personnes concernées par la pauvreté et dépendant de l'aide sociale a progressé (voir ch. 2).

Les personnes dont l'intégration sur le marché du travail est insuffisante sont plus fréquemment touchées par la pauvreté¹⁸³. Le manque de ressources matérielles n'est à cet égard qu'un des aspects de la pauvreté. Les personnes et les familles pauvres sont souvent exposées à d'autres difficultés, par exemple en ce qui concerne la participation à la vie sociale, l'accès aux loisirs ou à un logement convenable, l'environnement de vie en général, etc. Les causes de la pauvreté sont multiples et relèvent tant des caractéristiques individuelles (milieu social, manque de qualifications ou de compétences de base, biographie ou situations familiales difficiles, problèmes de santé) que de facteurs sociaux et économiques (accès à l'éducation et aux offres de soutien, monde du travail en mutation¹⁸⁴).

Les personnes touchées ou menacées par la pauvreté sont souvent prises dans un cercle vicieux. Si par chance elles ont un emploi, leur revenu est bas, elles ont peu de possibilités de formation continue et subissent des pressions psychologiques importantes.

C'est pourquoi la prévention et la lutte contre la pauvreté sont des tâches transversales. Il est souvent nécessaire d'associer plusieurs mesures dans les domaines de la formation, de l'emploi, de l'assistance sociale et de la santé pour intégrer une personne menacée de pauvreté sur le plan social et professionnel. De telles mesures impliquent différentes politiques qui relèvent de la Confédération, des cantons, des villes ou des communes.

5.2 Défis de la prévention et de la lutte contre la pauvreté

L'objectif de la prévention et de la lutte contre la pauvreté est de renforcer les ressources des personnes menacées ou touchées par la pauvreté, de sorte qu'elles puissent accéder à l'indépendance financière et mener une vie autonome. Le réaliser est un véritable défi. Ainsi, il faut apporter un encouragement adéquat aux enfants et aux jeunes qui sans soutien spécifique courent le risque de ne pas pouvoir déployer tout leur potentiel à l'école, ce qui complique souvent leur entrée dans la vie active. Il faut également soutenir les parents qui n'ont pas les ressources nécessaires pour accompagner leurs enfants et les aider à remplir les exigences scolaires. Dans ces contextes difficiles, une des priorités de la prévention de la pauvreté est incontestablement la promotion des chances de formation et de l'intégration sociale et professionnelle. L'amélioration des conditions de vie en général ou de l'état de santé joue aussi

¹⁸² Cf. données SILC de l'OFS pour 2016 disponibles à l'adresse www.bfs.admin.ch > Trouver des statistiques > 20 Situation économique et sociale de la population > Situation sociale, bien-être et pauvreté > pauvreté et privation matérielle.

¹⁸³ OFS, données SILC pour 2016

¹⁸⁴ Notamment dans les secteurs économiques avec de nombreux postes à bas salaire, comme le commerce de détail, la gastronomie et l'hôtellerie (cf. OFS 2012 : 19).

un rôle déterminant, car ce sont les facteurs indispensables d'une intégration sociale et professionnelle réussie.

Pour relever les défis que nous venons de décrire, le Programme national contre la pauvreté s'est concentré sur les principaux champs d'action en la matière : la promotion des chances de formation dans la petite enfance, lors de la scolarisation, pendant la formation professionnelle et à l'âge adulte, l'intégration sociale et professionnelle et l'amélioration des conditions de vie générales, notamment pour ce qui est du logement.

Pour réussir dans tous ces domaines, la prévention et la lutte contre la pauvreté doivent remplir de nombreuses exigences. Premièrement, elles doivent être abordées comme une **tâche transversale**. Pour parvenir à intégrer socialement et professionnellement une personne, il est souvent nécessaire de recourir à une multitude de mesures relevant de la formation, du marché du travail, de l'aide sociale et du système de santé. L'éventail des mesures et des domaines d'intervention est très vaste. Deuxièmement, les mesures doivent être **pratiques et efficaces**. Pour cela, il faut identifier les facteurs de réussite, les analyser sous un angle pratique et les faire connaître aux acteurs compétents. Troisièmement, les **mesures doivent être coordonnées**. Il est donc nécessaire de promouvoir la collaboration des acteurs responsables de la prévention et de la lutte contre la pauvreté dans les différents domaines et à tous les échelons de l'État fédéral. Enfin, les **mesures doivent s'adapter aux nouveaux développements**. La pauvreté est un phénomène dynamique dont les causes et les conséquences évoluent avec le changement social et économique. De ce fait, pour rester efficaces, les mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté doivent s'adapter aux changements.

Il est ressorti du Programme national qu'il existait certes de très nombreuses mesures, en particulier à l'échelle cantonale et communale. Toutefois, elles sont conçues de manières très diverses et utilisent des approches très dissemblables de coordination et de coopération. La plupart du temps, les acteurs individuels n'ont pas les moyens d'organiser des échanges, pourtant indispensables, entre les domaines de compétence et les niveaux institutionnels politiques. En particulier, les communes de taille petite ou moyenne manquent souvent des ressources nécessaires pour élaborer des bases stratégiques. Ce sont autant de chances perdues pour une lutte efficace et coordonnée contre la pauvreté. Le Programme national a offert des réponses à ces difficultés (voir ch. 4 et 5.3). Il n'existe cependant pas de **structure transversale adéquate** susceptible d'aider les acteurs à faire face à ces défis à long terme. Il n'existe pas non plus de structure capable de coordonner les mesures pertinentes au niveau fédéral, ce qui est pourtant essentiel.

5.3 Contributions du Programme national contre la pauvreté

Tout au long de son mandat, le Programme national a élaboré des bases solides, soutenu des projets pilotes, identifié de bonnes pratiques, mis en réseau les acteurs compétents et diffusé des informations en vue de relever les défis décrits ci-dessus. Les résultats obtenus sont abondants.

Au total, seize études scientifiques ont été publiées dans les trois champs d'action Chances de formation, Intégration sociale et professionnelle et Conditions de vie générales et à propos du thème Monitoring de la pauvreté. Leurs résultats ont été synthétisés en sept guides compacts et pratiques, qui contiennent des recommandations et des instructions précises pour planifier et appliquer des mesures de soutien efficaces. Grâce au soutien financier du Programme national, 27 projets visant à améliorer les chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes ont été réalisés. Trois rencontres nationales sur le thème de la prévention ainsi que divers ateliers et séminaires régionaux portant sur les chances de formation ont été organisés en étroite collaboration avec la CDAS, la CDIP, l'Union des villes suisses, l'Association des communes suisses et Caritas Suisse. À ce jour, il reste à organiser la conférence finale du Programme qui aura lieu en septembre 2018. Une trentaine de conférences régionales, nationales ou internationales organisées par des tiers sur des thèmes spécifiques (logement, entreprises d'intégration sociale et professionnelle, pauvreté des familles, prévention de l'endettement, etc.) ont été soutenues. Au total, plusieurs milliers de spécialistes ont participé aux échanges

organisés à l'enseigne du Programme, et toutes ces rencontres ont grandement contribué au transfert de connaissances et à la mise en réseau des acteurs.

Parmi les points forts du Programme national, il faut souligner l'approche transversale adoptée pour traiter les problématiques, la lisibilité de la structure du Programme, l'attribution claire des responsabilités et le vaste soutien fondé sur l'implication de tous les acteurs (voir ch. 4). Plus de 100 représentants de différents domaines de la prévention de la pauvreté ont participé aux travaux des groupes de pilotage, d'accompagnement et d'expertise. Avec leurs compétences, ces spécialistes n'ont pas seulement accompagné les travaux du Programme, mais aussi joué un rôle de multiplicateur dans la diffusion des résultats. L'implication des cantons, des villes, des communes et des acteurs privés dans le pilotage du Programme et le large soutien dont il a bénéficié ont permis d'orienter la conception des mesures de soutien vers les besoins des acteurs concernés. En même temps, des groupes d'experts et des ateliers de validation ont veillé à transposer les acquis fondamentaux dans des outils pratiques adaptés au terrain. Il ressort clairement des nombreuses manifestations lancées ou soutenues par le Programme que celui-ci a beaucoup contribué à alimenter le débat sur la prévention de la pauvreté. L'évaluation finale atteste la pertinence pratique et l'utilité des mesures de soutien du Programme national, lesquelles ont été approuvées largement et jugées favorablement (voir ch. 4).

Reste à voir dans quelle mesure les recommandations concrètes du Programme seront appliquées par les acteurs responsables. Cela dépendra avant tout du niveau de perception des problèmes dans les cantons, les villes et les communes, des priorités politiques et des ressources disponibles. Pour éviter que la mise en œuvre ne soit laissée au hasard et pour exercer une certaine pression, les représentants de la Confédération, des cantons, des villes et des communes ont signé, lors de la conférence le 22 novembre 2016, une déclaration commune concernant l'application des recommandations élaborées tout au long du Programme. Par cette déclaration, ils se sont engagés à mettre à profit les connaissances acquises et à examiner, jusqu'en 2018, leurs stratégies et mesures visant à prévenir la pauvreté, et à les développer, au besoin, compte tenu des recommandations du Programme. Quand bien même il ne s'agit que d'un engagement volontaire, son respect sera examiné à l'occasion de la conférence finale de septembre 2018.

Trois thèmes essentiels étaient au cœur du Programme national :

- renforcer l'équité des chances en encourageant la formation ;
- promouvoir l'intégration sociale et professionnelle ;
- améliorer les conditions de vie générales des familles et des personnes touchées par la pauvreté.

Pour chacun de ces thèmes, des connaissances de base, des outils, des recommandations et des exemples de bonnes pratiques ont été élaborés, et le Programme a également permis de jeter les bases d'un **monitoring régulier de la pauvreté** et des mesures de prévention en Suisse. Les chapitres suivants exposent succinctement les résultats obtenus.

5.3.1 Promotion des chances de formation

Les chances de formation doivent être promues dès la petite enfance, pendant la scolarité et la formation professionnelle, mais aussi à l'âge adulte. Les familles vulnérables, les personnes menacées de pauvreté et les personnes peu qualifiées sur le plan professionnel ont davantage besoin de soutien dans différentes phases de la vie, et tout particulièrement au moment des transitions. L'élaboration de stratégies et de mesures peut s'appuyer sur les travaux de référence produits par le Programme national, lesquels ont aussi permis de déterminer quelles actions restent à mener dans le champ des Chances de formation (voir ch. 3.1). Ainsi, il apparaît qu'il importe d'améliorer l'accès et la disponibilité des offres destinées aux personnes touchées ou menacées par la pauvreté à tous les niveaux du champ d'action Chances de formation (encouragement précoce, choix d'une profession, entrée dans le monde du travail, certification professionnelle des adultes). Il faut encore veiller à coordonner ces offres et les inscrire dans une stratégie globale de promotion continue des chances de formation, de la petite enfance à

l'âge adulte, en prévoyant des mesures d'accompagnement pour résoudre d'éventuels problèmes d'ordre social. La coopération entre les acteurs et leur coordination revêtent une grande importance. Il convient aussi de détecter précocement, de recenser systématiquement et de suivre en continu les adolescents et les jeunes adultes sans formation accomplie, tout en respectant les contraintes de la législation sur la protection des données. Des centres de coordination et d'orientation vers d'autres services comme il en existe dans plusieurs cantons ont fait leurs preuves. Pour le groupe cible des adultes, il est particulièrement important de trouver des approches efficaces de postqualification.

Compte tenu de la multitude d'acteurs impliqués dans ce champ d'action, il est nécessaire de maintenir au niveau national des possibilités d'échange et de mise en réseau et de prévoir des structures de soutien au développement d'approches novatrices.

5.3.2 Promotion de l'intégration sociale et professionnelle

L'intégration sociale et professionnelle constitue une protection durable contre la pauvreté. Il est donc primordial que les personnes exclues du marché de l'emploi bénéficient de mesures de soutien et d'intégration. Les organismes de la sécurité sociale jouent à cet égard un rôle important, notamment dans leur collaboration avec les entreprises d'intégration sociale et professionnelle (EISP). Le Programme national a produit des travaux de référence en vue d'optimiser le travail des EISP. Il importe à présent d'appliquer les recommandations élaborées en ce sens. En matière d'intégration sociale et professionnelle, il existe d'ores et déjà un réseau étendu d'activités relevant de la formation professionnelle, des assurances sociales (AI, AC), de l'aide sociale et de l'encouragement de l'insertion, dont la coordination est assurée par la CII. Toutefois, la portée de ces activités et leur coordination sont limitées par le cadre des dispositions légales en vigueur. Le Programme national a constaté qu'il restait beaucoup à faire notamment pour améliorer l'intégration sociale et professionnelle des personnes difficiles à placer sur le marché du travail, mais qui, pour différentes raisons, n'ont pas droit à une rente AI ni à des mesures de réadaptation professionnelle de l'AI. Dans le cadre de l'aide sociale en particulier, il faut voir s'il existe des pistes permettant d'occuper plus longtemps ces personnes sur le marché secondaire de l'emploi. Il se pourrait qu'une telle approche profite non seulement aux personnes concernées, mais permette aussi d'alléger la charge financière de l'aide sociale.

5.3.3 Amélioration des conditions de vie générales

Outre les activités visant à promouvoir les chances de formation ainsi que l'intégration sociale et professionnelle, il est important de prévoir des mesures qui permettent de créer un environnement favorable et stimulant et d'améliorer de manière générale le cadre de vie des personnes touchées par la pauvreté. Il s'agit avant tout de soutenir les familles pauvres, d'améliorer les conditions de logement des personnes concernées par la pauvreté, de créer des offres d'information et de conseil adaptées à leurs besoins et de leur fournir des conseils pour lutter contre l'endettement ou pour le prévenir. Le Programme national a élaboré des éléments de base dans ce champ d'action, y a identifié les chantiers et a formulé une série de recommandations. Compte tenu des défis substantiels qui se posent à tous égards, il est nécessaire de créer et d'étendre les mesures de soutien et de prévention dans les cantons et les communes. Ainsi, à l'instar des autres champs d'action, il est évident qu'il faut non seulement créer au niveau national des possibilités d'échange et de mise en réseau, mais aussi élaborer des bases propices à l'action et identifier de bonnes pratiques.

5.3.4 Monitoring national de la pauvreté

Les travaux réalisés par le Programme national montrent qu'il n'existe pas en Suisse une vue d'ensemble systématique de la pauvreté et des mesures prises pour y remédier. C'est pourquoi le Programme national a établi les bases stratégiques nécessaires à la création d'un monitoring national. La mise en place d'un tel système permettrait de tirer des conclusions fiables sur l'état et l'évolution de la pauvreté en Suisse, de détecter de nouvelles tendances et d'identifier les facteurs de risque et les besoins d'intervention. Compte tenu des mutations qui transforment la

société et bouleversent les structures de l'économie, les acteurs responsables ont besoin d'un monitoring régulier pour obtenir les connaissances nécessaires à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. Un monitoring national de la pauvreté doit inclure un suivi et une évaluation périodiques de la situation qui permettent de mesurer l'ampleur des changements et d'examiner la pertinence des mesures existantes. Il créerait ainsi les bases en vue du développement et de l'adaptation des mesures de prévention dans tous les champs d'action et les thèmes susmentionnés.

5.4 Le rôle futur de la Confédération dans la lutte contre la pauvreté

En Suisse, le taux de pauvreté est resté relativement stable au fil du temps. Le système de sécurité sociale et la situation favorable de l'économie suisse caractérisée par un faible taux de chômage ont permis d'éviter une hausse. Il n'a cependant pas été possible de faire reculer le risque de pauvreté et le recours à l'aide sociale. C'est probablement dû au fait que la mondialisation et l'automatisation exposent le marché du travail à un changement structurel continu qui fait croître les exigences posées aux salariés. Il faut s'attendre à ce que ces tendances se poursuivent, notamment en raison de la numérisation¹⁸⁵. Des efforts seront nécessaires pour faire face à ces exigences : d'abord une adaptation de la formation ; ensuite, à titre d'encadrement, des mesures de politique sociale en général ; enfin, pour ceux qui ne peuvent trouver leur place, des mesures d'intégration ciblées. Diverses mesures ont été prises ces dernières années pour encourager spécialement les personnes concernées, notamment sur le plan de la formation, de la qualification professionnelle et de l'intégration dans le marché du travail. Davantage d'efforts seront nécessaires pour mieux combattre la pauvreté, pour la prévenir et pour éviter qu'elle s'aggrave.

Ce constat montre que la prévention de la pauvreté est un travail de longue haleine. C'est également une obligation inscrite dans la Constitution fédérale (Cst.). En effet, les objectifs sociaux visés à l'art. 41 Cst. exigent de la Confédération et des cantons qu'ils s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne bénéficie de la sécurité sociale et puisse trouver un logement approprié, que les familles soient particulièrement protégées et que les enfants et les jeunes puissent se développer selon leurs aptitudes. Ces objectifs sont aussi décisifs pour la cohésion sociale et le développement durable. La lutte contre la pauvreté sous toutes ses formes est un objectif central non seulement en Suisse, mais dans le monde entier. La communauté mondiale s'y est formellement engagée dans son Agenda 2030 pour le développement durable, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 25 septembre 2015 à New York.

Compte tenu du caractère transversal de la prévention et de la lutte contre la pauvreté et des nombreux échelons politiques impliqués, il semble indispensable de créer une structure institutionnelle pour donner des impulsions et coordonner les efforts de tous les acteurs à tous les niveaux. Une telle structure constitue le meilleur moyen d'aider les acteurs responsables sur le terrain à prendre les mesures nécessaires ou à les améliorer. En même temps, elle pourra favoriser la mise en réseau des acteurs et leur coopération et assurer des échanges réguliers et la coordination. Sans structure institutionnelle, il n'est pas possible d'exploiter tout le potentiel des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté. Le Programme national est parvenu à accomplir cette mission et à donner une impulsion précieuse dans ce sens (voir ch. 4).

C'est pourquoi le groupe de pilotage propose à la Confédération de poursuivre la ligne tracée par le Programme national en assurant les fonctions de coordination, de mise en réseau et de transfert des connaissances à long terme et en établissant un système de monitoring continu de la pauvreté.

La coopération au sein du Programme national, fondée sur le partenariat entre la Confédération, les cantons, les villes, les communes et des organisations de la société civile, a également fait ses preuves. Ce mode de coopération a offert la garantie, en premier lieu, de traiter les thèmes

¹⁸⁵ Conseil fédéral 2017c

pertinents, en deuxième lieu de le faire dans le souci de la pratique et du terrain, de bénéficier de l'accompagnement actif des nombreux partenaires et, enfin, de faire de ceux-ci des multiplicateurs en vue de la diffusion des résultats. Il serait judicieux de maintenir cette manière efficace de procéder et de poursuivre les travaux en coopérant avec les partenaires, en définissant les priorités d'un commun accord et en prenant ensemble les mesures jugées nécessaires. Le type d'activités a, lui aussi, convaincu et reste pertinent pour le développement futur de la prévention : élaborer des travaux de référence là où des questions subsistent, soutenir des projets pilotes, transposer les connaissances acquises en outils pratiques et les diffuser, faire le lien entre les acteurs et encourager les échanges. Les structures et les activités du Programme national ont également servi à améliorer la collaboration entre les différents services fédéraux concernés par la prévention de la pauvreté.

L'orientation future des travaux peut s'inspirer des champs d'action du Programme, puisque les partenaires du Programme ont constaté que plusieurs thématiques devraient être approfondies. En ce qui concerne l'**encouragement précoce** des enfants issus de familles défavorisées, il faut continuer de proposer des activités de soutien aux communes de taille petite ou moyenne, en particulier. Il importe notamment de créer des offres adéquates et coordonnées et de veiller à la collaboration interdisciplinaire des acteurs et à la coopération avec l'échelon cantonal. Pour **offrir aux adolescents et jeunes adultes une perspective de sortir de dépendance de l'aide sociale**, pour promouvoir la **qualification professionnelle des adultes**, pour vaincre la **pauvreté des familles** et l'**endettement**, il convient d'intensifier les travaux accomplis jusqu'ici, par exemple en diffusant les bonnes pratiques et en développant des outils. Il y a également lieu d'approfondir les questions d'**accès aux informations pour les personnes touchées par la pauvreté** et d'**accès aux personnes vivant dans la pauvreté pour les mesures qui les concernent**. À cet effet, il serait souhaitable de rassembler davantage d'approches et d'expériences et de les analyser. Un certain nombre d'acteurs ont demandé lors de l'évaluation du Programme que de nouvelles thématiques soient abordées : **pauvreté et santé, pauvreté des personnes âgées, soutien aux groupes défavorisés issus de la migration**. Le monitoring de la pauvreté permettrait quant à lui d'identifier de nouveaux développements, facteurs de risque et besoins d'intervention pour combattre la pauvreté et fournirait ainsi la base de travaux futurs et des fondements à la prise de décision politique.

Les résultats de l'évaluation finale indiquent que la collaboration avec les milieux économiques devrait être améliorée et que les personnes touchées par la pauvreté devraient être davantage associées. Sur ces deux points, le Programme national n'a pas entièrement donné satisfaction.

6 Conclusions du Conseil fédéral

La protection sociale de la population, et partant la prévention et la lutte contre la pauvreté, est l'un des objectifs centraux de la Constitution fédérale, et donc une tâche qui incombe à tous les acteurs publics. À ce jour, le système suisse de sécurité sociale est parvenu à combattre la pauvreté et à empêcher qu'elle progresse. Les changements sociétaux et économiques en cours posent cependant de nouveaux défis. Afin de les relever, il est unanimement reconnu qu'il faudra redoubler d'efforts pour prévenir la pauvreté en promouvant les chances de formation et les opportunités d'intégration sociale et professionnelle.

Grâce au Programme national contre la pauvreté, la Confédération a joué un rôle actif dans la prévention de la pauvreté, sans empiéter sur les compétences des cantons et des communes, principaux acteurs concernés. Au contraire, elle les épaulé et facilite l'accomplissement de leurs tâches. Les acteurs aux niveaux cantonal et communal peuvent en effet utiliser les bases et recommandations fournies par la Confédération pour concevoir et évaluer leurs stratégies et leurs mesures. Ils bénéficient par ailleurs de possibilités d'échange et de mise en réseau. En instaurant une coopération entre la Confédération, les cantons, les villes, les communes et les organisations privées, le Programme national a renforcé l'efficacité et l'efficience de la prévention et de la lutte contre la pauvreté. Il a aussi amélioré la collaboration entre différents services fédéraux actifs dans des domaines intéressant la prévention de la pauvreté. Cette façon de procéder tient compte du système fédéraliste suisse, dans lequel les différences culturelles, linguistiques et territoriales exigent des mesures de prévention adaptées au contexte local. Mais il est aussi utile de s'intéresser aux particularités des approches choisies par les cantons, les villes et les communes. Il est donc judicieux à cette fin de dresser un état des lieux périodique afin d'échanger expériences et bonnes pratiques en matière de prévention de la pauvreté.

Cette démarche repose aussi sur la conviction qu'une intensification des efforts de prévention permettra à terme de réduire les investissements dans la lutte contre la pauvreté et ainsi d'éviter des coûts. La lutte contre la pauvreté sous toutes ses formes et partout dans le monde est l'un des objectifs phares de l'Agenda 2030 pour le développement durable, que les États membres de l'ONU se sont engagés à suivre.

Le Conseil fédéral estime donc que la Confédération doit conserver un rôle actif dans ce domaine, poursuivre sa collaboration avec tous les acteurs et assurer la coordination des activités de prévention de la pauvreté développées en son sein. Il est par conséquent prêt à y consacrer des ressources pour les cinq prochaines années. Il estime cependant que les moyens à engager peuvent rester modérés, grâce à l'investissement initial dans la prévention effectué par le Programme. En 2024, un nouveau rapport sur les effets des mesures sera présenté au Conseil fédéral. Le Conseil fédéral renonce en revanche à l'introduction d'un monitoring de la pauvreté. L'Office fédéral de la statistique effectue déjà des enquêtes et produit des publications relatives à l'évolution de la pauvreté en Suisse.

Le Conseil fédéral attend des cantons, des villes et des communes qu'ils prévoient comme jusqu'ici les ressources nécessaires à la réalisation des mesures sur le terrain et compte de plus sur leur coopération active au niveau fédéral.

Le présent rapport du Conseil fédéral propose une stratégie actuelle et globale pour la prévention de la pauvreté en Suisse. Avec les mesures de suivi prévues, fondées sur le rapport de recherche relatif à la réduction de la dépendance des jeunes et des jeunes adultes de l'aide sociale¹⁸⁶, le Conseil fédéral considère avoir répondu à la motion 14.3890 « Stratégie visant à réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes de l'aide sociale ». Il propose aux chambres fédérales de classer la motion.

¹⁸⁶ across concept 2018

7 Bibliographie

across concept, 2018, Réduction der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche N° 7/18)

Barnett, Steven W. / Masse, Leonard N., 2007, Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian program and its policy implications. *Economics of Education Review*, 26, 113-125.

Barnett, Steven W., 2011, Effectiveness of Early Educational Intervention. *Science*, 333, 975-978.

BASS 2016a = Rudin, Melania / Bannwart, Livia / Dubach, Philipp / Gehrig, Matthias, 2016, Pilotprojekt « Enter – vom Bittgang zum Bildungsgang », Evaluation der ersten beiden Projektdurchgänge Projekts « Enter » im Auftrag des Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt. Berne : BASS.

BASS 2016b = Stutz, Heidi / Jäggi, Jolanda / Bannwart, Livia / Rudin, Melania / Bischof, Severin / Guggenbühl, Tanja / Oesch, Thomas / Guggisberg, Jürg (BASS), 2016, Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Sur mandat du SEM. Berne : SEM.

BASS 2017 = Stutz, Heidi / Bannwart, Livia / Abrassart, Aurélien / Rudin, Melania / Legler, Victor / Goumaz, Margaux / Simion, Mattia / Dubach, Philipp, 2017, Kommunale Strategien und Massnahmen gegen Familienarmut. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche N° 4/17)

BFH 2016 = Beyeler, Michelle / Dugga, Angelina / Imoberdorf, Sonja / Urwyler, Christoph / Walser, Konrad / Weissenfeld, Katinka, 2016, Informations- und Beratungsangebote für armutsbetroffene Menschen. Bestandsaufnahme und Strukturierungsvorschlag für eine Online-Plattform – Schlussbericht. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche N° 14/16).

BMAS 2017 = Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2017, Der fünfte Armuts-und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Bonn : BMAS.

Canton de Vaud, 2016, Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Catherine Labouchère et consorts « Jeunes adultes en difficulté (JAD) et les mesures d'insertion sociales (MIS), un accord imparfait à qui il faut redonner le bon tempo » du 2 novembre 2016.

Conseil fédéral, 2010, Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté. Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion (06.3001) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006. Berne : OFAS.

Conseil fédéral, 2013, Encouragement ciblé et soutien des jeunes ayant des aptitudes diverses au moment de la transition I et pendant la formation professionnelle. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Ingold (10.3738) du 29 septembre 2010, Jositsch (11.3483) du 1^{er} juin 2011, Mürli (11.4007) du 30 septembre 2011 et Schilliger (13.3311) du 17 avril 2013. Berne : SEFRI.

Conseil fédéral, 2015a, Politique familiale. Etat des lieux et possibilités d'action de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Tornare (13.3135) « Politique de la famille » du 20 mars 2013, 20 mai 2015. Berne : OFAS.

Conseil fédéral, 2015b, Santé maternelle et infantile des populations migrantes. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Maury Pasquier (12.3966). Berne : OFSP.

Conseil fédéral, 2016, Rôle des entreprises sociales. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (13.3079) Carobbio Guscelli « Faire le point sur les entreprises sociales » du 14 mars 2013, 19 octobre 2016. Berne : OFAS.

Conseil fédéral, 2017a, Evolution des coûts dans l'aide sociale. Rapport donnant suite aux postulats 14.3892 Groupe socialiste et 14.3915 Bruderer Wyss du 25 septembre 2014. Berne : OFAS.

Conseil fédéral, 2017b, Formation élémentaire AI et formation pratique INSOS, Rapport du Conseil fédéral du 5 juillet 2017 en réponse aux postulats du 21 juin 2013 déposés par Christian Lohr (13.3615) « Conditions attachées à la formation élémentaire AI et à la formation pratique INSOS » et Christine Bulliard-Marbach (13.3626) « Formation élémentaire AI et formation pratique INSOS. Fournir des données transparentes ». Berne : OFAS.

Conseil fédéral, 2017c, Conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail: opportunités et risques. Rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 15.3854 Reynard du 16 septembre 2015 et 17.3222 Derder du 17 mars 2017. Berne : SECO.

Conseil fédéral, 2018, Procédure d'assainissement pour les particuliers. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 13.4193 Hêche, 9 mars 2018. Berne : OFJ.

CSIAS 2007 = Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), 2007, Manque de formation et chômage des jeunes adultes, Proposition pour une stratégie intégrée pour combattre le risque de pauvreté des jeunes adultes. Berne : CSIAS.

CSIAS 2011 = Conférence suisse des institutions d'action sociale, 2011, Bourses d'études plutôt qu'aide sociale. Pour un soutien efficace des adolescents et des jeunes adultes. Document de base de la CSIAS. Berne : CSIAS.

CSIAS 2014 = Conférence suisse des institutions d'action sociale, 2014, Le minimum vital social. Document de base de la CSIAS. Berne : CSIAS.

CSIAS 2017 = Conférence suisse des institutions d'action sociale, 2017, Dettes et aide sociale, Document de base de la CSIAS, février 2017 (<https://www.csias.ch> > Fondements et positions > Documents de base) (consulté le 20.11.2017).

CSIAS 2018a = Conférence suisse des institutions d'action sociale, 2018, Concepts et normes de calcul de l'aide sociale. (<https://www.csias.ch> > les normes CSIAS > consulter les normes > les normes actuelles (consulté le 15.01.2018)

CSIAS 2018b = Conférence suisse des institutions d'action sociale, 2018, Un emploi grâce à une formation. Offensive en faveur de la formation continue des bénéficiaires de l'aide sociale CSIAS/FSEA. Berne: CSIAS.

CSIAS/FHNW/BFH 2015 = Bochsler, Yann / Ehrler, Franziska / Fritschi, Tobias / Gasser, Nadja / Kehrl, Christine / Knöpfel, Carlo / Salzgeber, Renate, 2015, Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche N° 15/15).

EBP 2017 = Beck, Lukas / Fuchs, Sarah / Abegg, Christof, 2017, Wohnungen im Eigentum von Gemeinden und Kantonen. Eine Bestandsaufnahme. Granges : OFL.

EBP Ernst Basler & Partner/ETH Wohnforum, 2018, Angebote der Wohnhilfe für sozial benachteiligte Haushalte. Eine Hilfestellung für Kantone, Städte und Gemeinden. Nationales Programm gegen Armut und Bundesamt für Wohnungswesen, Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS / OFL.

Econcept 2016 = Neukomm, Sarah / Fontana, Marie-Christine, 2016, État et limites des rapports sur la pauvreté en Suisse. In: Sécurité sociale (CHSS) 2/2016 : 12-15.

Econcept 2018 = Neukomm, Sarah / Fontana, Marie-Christine, 2018, Armutsmonitoring: Konzeptionelle Grundlagen. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche N° 3/18).

Ecoplan, 2018, Evaluation Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut, im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen. Schlussevaluation im Auftrag des

Nationalen Programms gegen Armut. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche N° 4/18).

Egger, Dreher & Partner AG, 2015, Rapport final : évaluation nationale du case management « Formation professionnelle ». Berne : SEFRI.

EHB 2017 = Tsandev, Evelyn / Beeli, Sonja / Aeschlimann, Belinda / Irene, Kriesi / Voit, Janine (EHB), 2017, Berufsabschluss für Erwachsene: Sicht von Arbeitgebenden. Schlussbericht. Sur mandat du SEFRI. Berne : SEFRI.

ETH Wohnforum – ETH CASE, 2017, Sicherung und verbesserter Zugang zu Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte: Finanzielle Garantiemodelle gegenüber Vermietenden. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS / OFL.

ETH Wohnforum, 2016, Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich «Wohnen» für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche N° 2/16).

FHNW 2016a = Neuenschwander, Markus P. / Rösselet Stephan / Cecchini, Amaranta / Benini, Sara, 2016, Unterstützung von sozial benachteiligten, bildungsfernen Eltern bei der Berufswahl ihrer jugendlichen Kinder. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche N° 7/16)

FHNW 2016b = Neuenschwander, Markus P. / Rösselet Stephan / Cecchini, Amaranta / Benini, Sara (FHNW, PH), 2016, Choix professionnel des enfants : soutien aux parents socialement désavantagés. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS.

FHNW 2018 = Mattes, Christoph / Fabian, Carlo, 2018, Armut und Schulden in der Schweiz. Handlungsmöglichkeiten zur Armutsprävention und -bekämpfung, Schuldenberatung und Schuldenprävention als Beitrag zur Armutsbekämpfung. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche N° 7/17) (*à paraître*).

FHNW/across concept 2017 = Schmid, Martin / Schmidlin, Sabina / Hirsch, David Stefan, 2017, Certification professionnelle pour adultes: Le point de vue des adultes concernés. Etude sur mandat du SEFRI. Berne : SEFRI.

FHNW/SUPSI 2016 = Adam, Stefan / Amstutz, Jeremias / Cavedon, Enrico / Wüthrich Bernadette / Schmitz, Daniela / Zöbeli; Daniel / Avilés, Gregorio / Crivelli, Luca / Ferrari, Domenico / Gafner, Anja / Greppi, Spartaco / Lucchini, Andrea / Pozzi, Davide, 2016, Explorative Studie zu den Erfolgsfaktoren von Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration (USBI). Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche N° 4/16).

FSEA 2017 = Fédération suisse pour la formation continue (FSEA), 2017, Firmen als Chancengeber. Eine qualitative Studie über die Förderung der Nachholbildung in Betrieben. Zurich: FSEA.

Häfeli, Kurt / Schellenberg, Claudia, 2009, Facteurs de réussite dans la formation professionnelle des jeunes à risque. Berne : CDIP.

Heckman, James J. / Masterov Dimitry V., 2007, The Productivity Argument for Investing in Young Children. Review of Agricultural Economic, Vol. 29, No. 3: 446-493.

Heckman, James J., 2006, Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. Science, 312(5782): 1900-1902.

HSLU 2018 = Meier Magistretti, Claudia / Schraner, Marco, 2018, Encouragement Précoce dans les petites et moyennes communes. Les communes comme plateformes stratégiques et réseau d'encouragement précoce: analyse de situation et recommandations, sur mandat de l'Association des Communes Suisses (ACS) avec le concours de Natalie Benelli (HSLU-SA), Claudia Hametner (ACS) et Norbert Graf (ACS).

HSLU/IESP 2016a = Walter-Laager, Catherine / Meier Magistretti, Claudia, 2016, Literaturstudie und Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung für Kinder

aus sozial benachteiligten Familien. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche N° 6/16)

HSLU/IESP 2016b = Walter-Laager, Catherine / Meier Magistretti, Claudia, 2016, Guide: Critères de bonnes pratiques pour l'encouragement précoce. Aménagement d'offres d'encouragement précoce fondé sur l'analyse de données empiriques, avec un accent particulier sur les enfants de familles socialement défavorisées. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS.

INFRAS/PH Bern, 2018, Nationales Programm gegen Armut: Ergebnisse aus den geförderten Projekten im Handlungsfeld Bildungschancen. Synthesebericht. Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS (Rapport de recherche N° 6/18)

INFRAS 2017 = Stern, Susanne / Schwab Cammarano, Stephanie / De Rocchi, Ariane, 2017, Stratégies cantonales et coordination dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Un état des lieux dans les cantons. Sur mandat de la Jacobs Foundation en collaboration avec le Programme national contre la pauvreté et le Secrétariat d'État aux migrations.

INFRAS 2018 = Stern, Susanne / Schwab Cammarano (INFRAS), 2018, Encouragement précoce. Guide à l'intention des petites et moyennes communes. Sur mandat du Programme national contre la pauvreté, avec l'Association des Communes Suisses (ACS). Berne : Programme national contre la pauvreté / OFAS.

Interface 2005 = Bachmann, Ruth / Müller, Franziska / Balthasar, Andreas, 2005, Guichet social. Berne : OFAS (Rapport de recherche N° 1/05).

KEK-CDC Consultants 2015 = Stadler, Martin / Guntern, Rahel, 2015, Angebote der Nachholbildung. Möglichkeiten und Grenzen für die Arbeitslosenversicherung. Sur mandat du SECO. Berne : SECO.

Landert Brägger Partner 2015 = Landert, Charles / Eberli, Daniela, 2015, Solutions transitoires au moment de la transition I, Etat des lieux. Rapport pour le compte du SEFRI dans le cadre de la CII. Zurich : Landert Brägger Partner.

Lessmann, Ortrud 2006, Lebenslagen und Verwirklichungschancen (capability) – Verschiedene Wurzeln, ähnliche Konzepte. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung 75 (2006): 30-42.

Lindenmeyer, Hannes / Walker, Katharina, 2012, Förderung von erwachsenen Personen ohne Berufsbildung. Sur mandat du Groupe socialiste des Chambres.

Neuenschwander, Peter / Hümbelin, Oliver / Kalbermatter, Marc / Ruder, Rosmarie, 2012, Der schwere Gang zum Sozialdienst. Zurich : Seismo,

OFL 2014a = Office fédéral du logement, 2014, Dialogue en matière de politique du logement entre la Confédération, les cantons et les villes. Rapport du groupe de travail, 2 décembre 2014. Granges : OFL.

OFL 2014b = Office fédéral du logement, 2014, Logement à prix avantageux : Un kit d'options à la disposition des villes et des communes. Granges : OFL.

OFL 2016 = Office fédéral du logement, 2016, Recherche sur le logement 2016-2019 : Programme de recherche de l'Office fédéral du logement. Granges : OFL. Voir thème 2 « Soutien de l'accès au logement des ménages les plus faibles ».

OFL 2017a = Office fédéral du logement, 2017, [Libre circulation des personnes et marché du logement. Evolution en 2016 – Suisse](#). Factsheet «Monitoring Libre circulation des personnes et marché du logement», 11.07.2017.

OFL 2017b = Office fédéral du logement, 2017, [Le point sur le logement d'utilité publique. Une comparaison avec le locatif et la propriété](#), 15.11.2017.

OFL 2017c = Office fédéral du logement, 2017, Rapport explicatif relatif à la mise en consultation d'un projet d'acte en rapport étroit avec l'initiative populaire « Davantage de logements abordables », 5 avril 2017.

OFS 2009a = Office fédéral de la statistique, 2009, Comparaison des statistiques de l'aide sociale et de la pauvreté. Neuchâtel : BFS.

OFS 2009b = Office fédéral de la statistique, 2009, Les jeunes adultes à l'aide sociale. Les principaux résultats. Neuchâtel : OFS.

OFS 2012 = Office fédéral de la statistique, 2012, Pauvreté en Suisse : concepts, résultats et méthodes. Résultats calculés sur la base de l'enquête SILC 2008 à 2010. Neuchâtel: OFS.

OFS 2014 = Office fédéral de la statistique, 2014, Rapport méthodologique du système d'indicateurs d'intégration de la population issue de la migration. Neuchâtel : OFS.

OFS 2016 = Office fédéral de la statistique, 2016, Statistique suisse de l'aide sociale 2015 : Résultats nationaux. Neuchâtel : OFS.

OFS 2017a = Office fédéral de la statistique, 2017, Rapport social statistique suisse. Neuchâtel : OFS.

OFS 2017b = Office fédéral de la statistique, 2017, Revenus et conditions de vie (SILC) 2015. Pauvreté avant transferts sociaux. Neuchâtel : OFS.

OFS 2017c = Office fédéral de la statistique, 2017, L'ESPA en bref. Neuchâtel : OFS.

OFS 2018 = Office fédéral de la statistique, 2018, Analyses longitudinales dans le domaine de la formation. Taux de première certification du degré secondaire II et taux de maturités. Neuchâtel. OFS.

Réseau suisse d'accueil extrafamilial et Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté (éds), 2016, Brochure thématique Prévention de la pauvreté et petite enfance : Aspects et éléments constitutifs d'une collaboration réussie avec les parents. Approfondissement thématique du Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse. Berne.

Seebeck, Bettina, 2017, Mit Bildung die Chancen von Sozialhilfebeziehenden erhöhen; in: Zeitschrift für Sozialhilfe (ZESO) 4/17: 14-16.

SEFRI 2016 = Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation, 2016, Encouragement de l'acquisition et du maintien des compétences de base chez les adultes. Document de référence. Berne : SEFRI.

Sen, Amartya, 2000, Ökonomie für den Menschen. Wege zur Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. Munich/Vienne : Carl Hansa Verlag.

Sheldon, George / Ensar, Can, 2017, Die Entwicklung der Beschäftigungschancen von Geringqualifizierten in der Schweiz. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) der Universität Basel im Auftrag des Sozialdepartements Zürich (SD). Zurich: Sozialdepartement der Stadt Zürich.

Wustmann Seiler, Corina / Simoni, Heidi, 2016, Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance. Sur mandat de la Commission suisse pour l'UNESCO et du Réseau d'accueil extrafamilial.

Annexes

Annexe 1: Vue d'ensemble des publications du Programme national contre la pauvreté

Champ d'action Chances de formation

Encouragement précoce

BASS Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien, CRS Croix-Rouge suisse (2015) :

« Analyse des offres et des canaux d'information appropriés aux besoins et des groupes cibles en matière de petite enfance, de santé, d'éducation et de développement de la petite enfance ». Berne/Wabern.

HSLU Hochschule Luzern & IESP Institut für Elementar- und Schulpädagogik der Karl-Franzens-Universität Graz (2016) : « Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut: Literaturstudie und Good-Practice-Kriterien zur Ausgestaltung von Angeboten der frühen Förderung für Kinder aus sozial benachteiligten Familien ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 06/16. OFAS, Berne.

HSLU Hochschule Luzern, IESP Institut für Elementar und Schulpädagogik der Karl-Franzens-Universität Graz (2016) : « Guide : Critères de bonnes pratiques pour l'encouragement précoce. Aménagement d'offres d'encouragement précoce fondé sur l'analyse de données empiriques, avec un accent particulier sur les enfants de familles socialement défavorisées », Programme national contre la pauvreté (éd.), Berne.

Outil pour la pratique

Réseau suisse d'accueil extrafamilial & Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté (2016) : « Brochure thématique Prévention de la pauvreté et petite enfance : Aspects et éléments constitutifs d'une collaboration réussie avec les parents. Approfondissement thématique du *Cadre d'orientation pour la formation, l'accueil et l'éducation de la petite enfance en Suisse* ». Berne.

Outil pour la pratique

INFRAS (2017) : « Stratégies cantonales et coordination dans le domaine de l'accueil et de l'éducation de la petite enfance. Un état des lieux dans les cantons ». Sur mandat de la Jacobs Foundation, en collaboration avec le Programme national contre la pauvreté et le Secrétariat d'État aux migrations. Zurich.

INFRAS (2018) : « Encouragement précoce. Guide à l'intention des petites et moyennes communes ». Programme national contre la pauvreté (éd.) en collaboration avec l'Association des Communes Suisses, Berne.

Outil pour la pratique

Hochschule Luzern (2018) : « Encouragement Précoce dans les petites et moyennes communes. Les communes comme plateformes stratégiques et réseau d'encouragement précoce: analyse de situation et recommandations », sur mandat de l'Association des Communes Suisses (ACS), en collaboration avec l'OFAS, Berne.

Choix professionnel

FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz Solothurn (2016) : « Unterstützung von sozial benachteiligten, bildungsfernen Eltern bei der Berufswahl ihrer jugendlichen Kinder ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 7/16. OFAS, Berne.

FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz Solothurn (2016) : « Choix professionnel des enfants: soutien aux parents socialement défavorisés. Bonnes pratiques pour des offres couronnées de succès ». Programme national contre la pauvreté (éd.), Berne. *Outil pour la pratique*

Jeunes et jeunes adultes à l'aide sociale

Across concept GmbH (2018) : « Reduktion der Abhängigkeit von Jugendlichen und jungen Erwachsenen von der Sozialhilfe ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 7/18. OFAS, Berne.

Certification professionnelle pour adultes

FSEA Fédération suisse pour la formation continue (2017) : « Betriebe als Chancengeber. Eine qualitative Studie für die Förderung der Nachholbildung in Betrieben ». FSEA (éd.), en collaboration avec l'OFAS, Zurich.

Publications générales

INFRAS & PH Bern (2018) : « Nationales Programm gegen Armut: Ergebnisse aus den geförderten Projekten im Handlungsfeld Bildungschancen. Synthesebericht ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 6/18, OFAS. Berne.

FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz Basel (2016) : « Mit Innovation gegen Armut. Sozial innovative Projekte im Kontext der Armutsbekämpfung in Kantonen, Städten und Gemeinden ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 17/16. OFAS, Berne.

Champ d'action Intégration sociale et professionnelle

FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz, SUPSI Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, FFHS Fernfachhochschule Schweiz (2016) : « Explorative Studie zu den Erfolgsfaktoren der sozialen und beruflichen Integration ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 4/16. OFAS, Berne.

econcept AG (2017) : « Conventions de prestations entre les organismes e la sécurité sociale et les entreprises d'intégration sociale et professionnelle (EISP) ». Programme national contre la pauvreté (éd.). Berne. *Outil pour la pratique*

Champ d'action Conditions de vie

Pauvreté des familles

BASS Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2017) : « Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 4/17. OFAS, Berne.

Logement

CSIAS Conférence suisse des institutions d'action sociale, FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz (2015) : « Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandesaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und prekären Lebenslagen ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 5/15. OFAS, Berne.

ETH Wohnforum, ETH CASE (2016) : « Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen. Eine Untersuchung von staatlichen und nicht-staatlichen Angeboten ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 2/16. OFAS, Berne.

ETH Wohnforum, ETH CASE (2017) : « Sicherung und verbesserter Zugang zu Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte. Finanzielle Garantiemodelle gegenüber Vermietenden ». Programme national contre la pauvreté (éd.), Berne.

EBP Ernst Basler & Partner und ETH Wohnforum (2018) : « Offres d'aide au logement pour les ménages vulnérables. Guide pour les cantons, les villes et les communes ». Programme national contre la pauvreté et Office fédéral du logement, Berne/Granges.
Outil pour la pratique

Informations pour les personnes concernées par la pauvreté

BFH Berner Fachhochschule (2016) : « Informations- und Beratungsangebote für armutsbetroffene Menschen. Bestandsaufnahme und Strukturierungsvorschlag für eine Online-Plattform – Schlussbericht ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 14/16. OFAS, Berne.

BFH Berner Fachhochschule (2017) : « Fiche d'information. Informations en ligne destinées aux personnes touchées par la pauvreté ». Programme national contre la pauvreté (éd.). Berne.
Outil pour la pratique

Endettement

FHNW Fachhochschule Nordwestschweiz: « Armut und Schulden in der Schweiz ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 7/17. OFAS, Berne.

Monitoring/Evaluation

Econcept AG (2018) : « Armutsmonitoring für die Schweiz – konzeptionelle Grundlagen ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 3/18. OFAS, Berne.

Ecoplan AG (2018): « Evaluation Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut ». Aspects de la sécurité sociale ; Rapport de recherche 4/18. OFAS, Berne.

Annexe 2 : 14.3890 Motion Groupe socialiste « Stratégie visant à réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes de l'aide sociale »

Texte de la motion du 25.09.2014

Le Conseil fédéral est chargé, en collaboration avec les cantons et les organisations spécialisées compétentes, d'élaborer une stratégie, assortie d'un plan directeur – et des modifications législatives qui se révéleraient nécessaires –, visant à réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes par rapport à l'aide sociale, et de la présenter au Parlement.

D'après le comparatif des indicateurs d'aide sociale dans des villes suisses pour l'année 2013, qui a été publié par l'Initiative des villes pour la politique sociale, les enfants, les jeunes et les jeunes adultes restent, dans toutes les villes, les groupes d'âge qui comportent le pourcentage le plus élevé de personnes à l'aide sociale. Il est prouvé – et nul ne le conteste – que le fait de disposer d'une formation professionnelle est le meilleur moyen d'échapper à la pauvreté. Par conséquent, il est possible de faire diminuer le nombre de jeunes et de jeunes adultes à l'aide sociale en multipliant les efforts dans le domaine de l'orientation professionnelle, en soutenant ces personnes dans leur recherche d'emploi ou en leur proposant d'autres offres d'intégration, par exemple un mentorat.

La disparité des compétences dans cette phase de vie importante pour les jeunes est l'un des problèmes auquel on se heurte dans les faits. Il serait utile de soutenir les jeunes de façon suivie pour qu'ils réussissent leur passage de l'école à la vie professionnelle. A cet égard, le Conseil fédéral est prié de présenter dans un rapport la stratégie qui permettrait d'obtenir de meilleurs résultats dans ce domaine. Il s'agit en particulier de déterminer non seulement où il existe des modèles qui ont fait leurs preuves, mais aussi comment l'on pourrait les appliquer ailleurs en cas de besoin. Citons ici, à titre d'exemple, le modèle du canton de Vaud (des bourses à la place de l'aide sociale).

Avis du Conseil fédéral du 05.12.2014

Le Conseil fédéral partage les préoccupations exprimées par la motion. Il entend y répondre dans le cadre du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté (NAP), en complément des activités du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation portant notamment sur le passage de la scolarité à la formation secondaire II (étude sur l'état des lieux et les acteurs de la transition I) et l'accompagnement de l'entrée dans la vie professionnelle (case management « Formation professionnelle »).

Le NAP prévoit en particulier, en collaboration avec les cantons et les autres acteurs concernés, d'étudier la mise en cohérence de l'aide sociale et des bourses d'études pour les jeunes à l'aide sociale, ainsi que le suivi des jeunes à l'aide sociale durant la formation et à l'entrée sur le marché du travail. Le NAP identifiera les mesures les plus probantes et formulera des recommandations. Il faudra tenir compte, ce faisant, de la répartition des tâches en vigueur entre la Confédération et les cantons.

De plus, le Conseil fédéral dispose, avec la collaboration interinstitutionnelle, par son comité national de pilotage, d'un organe stratégique de coordination, dont les buts établis par décision du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche et du Département fédéral de l'intérieur sont notamment l'insertion sur le marché du travail, l'intégration dans un cycle de formation et l'identification précoce de problèmes de santé en vue d'éviter les problèmes professionnels et sociaux subséquents. Le but consiste à recourir aux organes qui s'occupent déjà de l'insertion professionnelle et à élaborer des propositions visant à améliorer encore l'efficacité des mesures en cours, ainsi que les échanges et la coordination entre la Confédération, les cantons et les organisations spécialisées du monde du travail.

Proposition du Conseil fédéral du 05.12.2014

Le Conseil fédéral propose d'accepter la motion.