

Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté

Le 15 mai 2013, le Conseil fédéral a approuvé le « Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté ». La Confédération va donc renforcer son engagement dans la lutte contre la pauvreté entre 2014 et 2018 et consacra 9 millions de francs à ce programme. Les chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes socialement défavorisés seront développées en priorité. Les autres points forts du programme sont la réinsertion sociale et professionnelle, ainsi que le soutien pour améliorer les conditions de vie des personnes concernées.



Joana Guldemann
Office fédéral des assurances sociales

En Suisse également, la pauvreté est encore et toujours une réalité. D'après les données de l'Office fédéral de la statistique, en 2010, le revenu disponible de 7,9 % de la population suisse était inférieur au seuil de pauvreté,¹ ce qui signifie qu'environ 600 000 personnes étaient touchées par la pauvreté. Il faut mentionner en outre tous les ménages vivant juste au-dessus du seuil de pauvreté, avec ou sans pres-

tations de soutien, et qui sont menacés.

Ces dernières années, le Parlement a abordé le thème de la lutte contre la pauvreté par diverses interventions, exigeant de la Confédération qu'elle intensifie ses efforts en la matière. Par l'adoption de la « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté » en mars 2010, le Conseil fédéral a posé les bases des travaux de suivi, qui incombent également à la Confédération. Ce document met en lumière la nécessité de mesures visant à réduire ou à prévenir durablement la pauvreté dans les domaines politiques les plus divers et à tous les niveaux institutionnels. Il décrit éga-

lement la multiplicité et la diversité des acteurs qui contribuent, selon leur compétence, à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.

En novembre 2010, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a organisé une Conférence nationale sur la pauvreté, lors de laquelle la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont affirmé leur volonté de renforcer leur engagement dans ce domaine. En mai 2013, le Conseil fédéral a approuvé le « Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté » (2014-2018), par lequel la Confédération renforcera sensiblement son engagement en la matière.

Le programme national se fonde sur les projets existants et entend soutenir les acteurs concernés dans leurs activités. C'est pourquoi il a été développé en concertation étroite avec les partenaires principaux, qui seront également impliqués dans sa mise en œuvre. Il s'agit de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), de l'Initiative des villes: Politique sociale (section de l'Union des villes suisses) ou encore de l'Association des communes suisses, mais aussi de divers offices fédéraux comme le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI), le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et l'Office fédéral du logement (OFL). Des organisations non gouvernementales qui s'engagent dans la lutte contre la pauvreté ainsi que des représentants des personnes touchées par la pauvreté seront également impliqués.

Le programme national s'articule autour de plusieurs axes et champs d'action (cf. graphique **G1**), décrits ci-après.

¹ Cf. Office fédéral de la statistique, « Pauvreté en Suisse: concepts, résultats et méthodes. Résultats calculés sur la base de l'enquête SILC 2008 à 2010 », Neuchâtel 2012, p. 18.

Collecter et diffuser les connaissances pertinentes pour la pratique (axes du programme)

L'objectif du programme national est de soutenir les cantons, les communes et les acteurs privés dans leurs efforts de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il s'agit d'améliorer l'efficacité, la portée et la cohérence des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté prises par ces acteurs, sans pour autant empiéter sur leurs compétences respectives. La collecte de connaissances pertinentes est à cet égard une priorité. Ainsi, il est prévu de définir des bases spécifiques et d'identifier et encourager les bonnes pratiques. Le but est également de diffuser largement les connaissances acquises dans le cadre du programme national et d'encourager l'échange d'expériences, par exemple en ce qui concerne les facteurs de succès des mesures.

Quatre champs d'action

Quatre champs d'action qui nécessitent une intervention ont été identifiés dans le cadre du programme national. Ils sont décrits ci-après. Les priorités et contenus concrets des mesures doivent

être fixés, développés et, si nécessaire, adaptés tout au long du programme.

Chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes

Actuellement en Suisse, 370 000 personnes âgées de 25 à 50 ans, soit 13 % des actifs de cette classe d'âge, ne possèdent pas de diplôme professionnel². La formation étant la clé de la participation à la vie sociale et de l'insertion sur le marché du travail, cela se répercute de façon décisive sur la situation et les perspectives des personnes concernées. Les adultes sans formation post-obligatoire sont plus particulièrement menacés par la pauvreté. Leurs chances de percevoir un salaire leur permettant de subvenir à leurs besoins sont moindres³. Ils courent un risque accru de perdre leur emploi et ont moins de possibilités de trouver un nouveau poste. Pour les personnes qui ne possèdent pas de diplôme du degré secondaire II (formation professionnelle initiale, formation gymnasiale), la probabilité d'être confronté au chômage est deux fois plus importante que pour les titulaires d'un tel diplôme⁴. La proportion de personnes sans formation bénéficiant de l'aide sociale est également plus élevée. Plus de la moitié (57 %) de toutes les personnes âgées de plus de 18 ans qui perçoivent l'aide sociale ne disposent pas d'un diplôme de formation post-obligatoire⁵. Le risque de pauvreté peut donc être réduit durablement en améliorant les chances de formation des enfants, des jeunes et des adultes socialement défavorisés. C'est pourquoi le programme national accorde une attention particulière à ce champ d'action.

Le niveau de formation que peut atteindre une personne dépend du déroulement de l'ensemble de son parcours éducatif (formel et informel). Ainsi, les enfants acquièrent les bases essentielles et durables pour leur développement et les futurs processus d'apprentissage dès leur plus jeune âge (0 à 4 ans). En Suisse, les probabilités de réussite des enfants durant la scolarité obligatoire sont

grandement influencés par l'origine sociale et le contexte migratoire. Et la réussite scolaire détermine en grande partie leurs possibilités et opportunités ultérieures dans le cadre de la formation professionnelle et de la transition vers la formation professionnelle initiale⁶. Pour améliorer les chances des enfants et des jeunes socialement défavorisés, il est indispensable de mettre en place un train de mesures de la petite enfance à l'obtention d'un diplôme de formation professionnelle, en passant par l'école obligatoire. Pour certains, une aide ponctuelle sera suffisante, pour d'autres, un accompagnement prolongé pourra s'avérer nécessaire. Quant aux adultes peu formés, ils doivent également bénéficier d'un soutien pour obtenir un diplôme professionnel (formation de rattrapage).

Le programme national contribuera à promouvoir et diffuser dans les structures d'accueil collectif de jour les offres spécifiques destinées aux enfants socialement défavorisés. La mise en œuvre des concepts d'encouragement précoce, parfois déjà appliqués à l'échelon local, doit être validée spécifiquement en ce qui concerne le soutien aux enfants socialement défavorisés. Il s'agit de définir et de diffuser des mesures de soutien extrascolaires destinées à cette catégorie. Vers la fin de l'école obligatoire, il faut renforcer l'implication des parents peu instruits dans le processus du choix de la formation, tout en diffusant des offres qui mettent en valeur les bonnes pratiques et sont destinées aux jeunes et aux jeunes adultes lors de leur entrée dans la formation professionnelle et durant celle-ci. Enfin, le programme national entend faciliter l'accès des adultes peu qualifiés à la formation de rattrapage et promouvoir les offres de bonnes pratiques.

Intégration sociale et insertion professionnelle

L'insertion professionnelle demeure la protection la plus durable contre la pauvreté. C'est pourquoi il est indispensable de mettre en place, parallè-

2 Haute école spécialisée bernoise de travail social, « Personen ohne Berufsbildung: Lebenslage, Best Practice, Handlungsbedarf, Schlussbericht im Auftrag SP Schweiz », Berne 2012, p. 4.

3 On constate entre les personnes avec ou sans diplôme du degré secondaire II une différence de revenu moyenne d'environ 15 600 francs par année: Fritschi, Tobias et al., « Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz », Berne 2009 (Etude mandatée par Travail.Suisse), p. 10.

4 Ibid., p. 9.

5 www.ofs.admin.ch → Thèmes → 13 – Protection sociale → Prestations sous condition de ressources → Aide sociale → Données détaillées → Tableaux et cubes (23.4.2013).

6 Office fédéral de la statistique, « Mosaïque de l'éducation en Suisse: les indicateurs de la formation 2007 », Neuchâtel 2007, p. 53. Actuellement, en Suisse, environ 90 % des actifs possèdent un diplôme du degré secondaire II. D'ici à 2020, l'objectif est que 95 % des plus de 25 ans possèdent un diplôme du degré secondaire II.

Programme national

G1

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	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> Offres pour chômeurs de longue durée et allocataires de l'aide sociale 		
	Conditions de vie	<ul style="list-style-type: none"> Logement Pauvreté des familles Accès des personnes concernées aux informations et offres de soutien 		
	Mesure de l'efficacité et monitoring	<ul style="list-style-type: none"> Monitoring et évaluation 		

lement aux mesures de formation, des offres spécifiques destinées aux adultes touchés ou menacés par la pauvreté qui éprouvent des difficultés à s'insérer sur le marché de l'emploi. Un soutien ciblé sur le renforcement de leurs ressources personnelles accroît leurs chances de trouver un emploi et d'acquiescer ou de conserver ainsi leur indépendance financière. Pour les personnes qui ne parviennent pas à accéder au marché primaire de l'emploi, il est important qu'elles puissent néanmoins entretenir leur aptitude à travailler pour être intégrées socialement et se sentir respectées, et stabiliser ainsi leur situation. L'offre de mesures d'intégration sociale et professionnelle est très variée. Le programme national prévoit une comparaison coût/utilité des différentes mesures. Il s'agira aussi d'étudier les facteurs spécifiques qui contribuent au succès des entreprises sociales, qui constituent des offres intéressantes dans la mesure où elles prennent spécialement en considération la situation individuelle des personnes concernées.

Conditions de vie

Le champ d'action Conditions de vie comprend des thèmes importants

de la politique sociale. Les questions traitées concernent l'accès à un logement avantageux ou aux informations sur les offres de soutien existantes, ainsi qu'à la situation particulière des familles menacées par la pauvreté.

Les questions liées au logement sont d'une importance cruciale pour les personnes touchées par la pauvreté. La part de revenu qu'elles doivent consacrer au logement est beaucoup plus élevée que pour les ménages plus aisés et représente souvent une lourde charge. Des frais de logement relativement élevés peuvent détériorer fortement la capacité des personnes touchées à assumer leur entretien par leurs propres moyens. Mais il est souvent difficile de trouver un appartement plus avantageux. C'est pourquoi les questions liées à l'approvisionnement en logements avantageux, à des aides étatiques au logement et à l'interface entre bailleurs et locataires sont au cœur du programme.

Les personnes touchées par la pauvreté ignorent bien souvent l'existence des centres de conseil auxquels elles pourraient s'adresser, ainsi que des offres de soutien proposées. Il est

donc indispensable d'améliorer leur accès à ces services et informations.

Bien que les offres et les prestations de la lutte contre la pauvreté se concentrent principalement sur les familles, les stratégies cantonales et communales sont souvent méconnues. Il est nécessaire à cet égard de développer les connaissances, pour assurer une réaction efficace et ciblée à ces contextes spécifiques. Le programme national y contribuera par des travaux de fond.

Mesure de l'efficacité et monitoring

Divers acteurs, en particulier les ONG, ont demandé à plusieurs reprises l'introduction d'un monitoring de l'efficacité des efforts de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il s'agira d'évaluer dans quelle mesure cela permet de réduire la pauvreté. La fixation des objectifs et de leurs indicateurs s'avère complexe, étant donné la diversité des mesures et les différents niveaux auxquels elles sont appliquées. Dans le cadre du programme national, on examinera quels indicateurs pourront être utilisés selon les domaines et, le cas échéant, comment définir et instaurer

rer un système de monitoring sur cette base.

Organisation et coûts du programme national

La mise en œuvre du programme national incombe à l'OFAS. Un **groupe de pilotage**, au sein duquel seront représentés les principaux partenaires étatiques, prendra les décisions stratégiques et conceptuelles et se chargera de planifier la mise en œuvre. En outre, un **groupe d'accompagnement** sera instauré, qui rassemblera les principaux acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté, y compris les services fédéraux impliqués. L'objectif est de coordonner les mesures en cours à différents échelons et dans les divers domaines, de clarifier les interfaces et d'éviter les doublons. Le groupe d'accompagnement fera aussi office d'instance consultative. Il constituera en outre l'interface entre le programme national et les différents acteurs représentés en son sein et contribuera à diffuser le plus largement possible les enseignements tirés. Des **groupes de projet** spécialisés seront chargés

de clarifier ou d'approfondir le contenu de certains thèmes principaux ou d'activités du programme. Ils élaboreront les bases de décision à l'intention du groupe de pilotage. En cas de besoin, ils feront également appel à des experts externes.

Les fonds alloués par la Confédération pour le programme national s'élèvent à 9 millions de francs. Ils couvriront les coûts relatifs aux structures et aux ressources humaines requises pour la mise en œuvre opérationnelle du programme. Au niveau des activités, cela concerne les coûts de recensement, de développement de bonnes pratiques, de mesure de l'efficacité et de monitoring, ainsi que ceux liés aux mesures transversales. Pour établir les bonnes pratiques, le programme national participe également à certains projets pilotes sur place. Il est aussi prévu qu'il collabore étroitement avec des tiers pour la préparation et la mise en œuvre de colloques.

Les prochaines étapes ainsi que le mode de coopération seront définis avec les partenaires dans le courant de l'année 2013. Le groupe de pilotage et le groupe d'accompagnement seront mis sur pied durant le

Documentation

www.ofas.admin.ch → Thèmes → Vieillesse, générations et société → politique sociale: thèmes choisis → Stratégie de lutte contre la pauvreté (23.4.2013):

- Arrêté du Conseil fédéral du 15 mai 2013: Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté. Concept du 15 mai 2013.
- Stratégie globale 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. 31 mars 2010.

deuxième semestre 2013. La remise du rapport final au Conseil fédéral est prévue pour 2018.

Joana Guldumann, Dr. phil. I, collaboratrice scientifique, Familles, générations et société, OFAS.
Mél.: joana.guldumann@bsv.admin.ch