



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS

PLATEFORME NATIONALE
CONTRE LA
PAUVRETÉ

Plan de réalisation de la Plateforme nationale contre la pauvreté : mesures de prévention de la pauvreté 2019-2024



Sommaire

1	Contexte.....	1
2	Thèmes prioritaires de 2019 à 2024.....	1
	2.1 Champ d'action Encouragement des chances de formation	2
	2.1.1 Thème prioritaire : soutenir les jeunes vulnérables	2
	2.1.2 Thème prioritaire : soutenir les personnes menacées par la pauvreté en améliorant leurs compétences de base et leurs qualifications professionnelles	3
	2.2 Champ d'action Intégration sociale et professionnelle.....	3
	2.2.1 Thème prioritaire : favoriser l'implication et la participation des personnes touchées par la pauvreté	4
	2.3 Champ d'action Conditions de vie	4
	2.3.1 Thème prioritaire : soutenir les familles défavorisées	5
	2.4 Autres thèmes et formes de coopération.....	5
3	Échelonnement de la mise en œuvre.....	5
4	Organisation et ressources	6
5	Communication	7

1 Contexte

Le 18 avril 2018, le Conseil fédéral a tiré un bilan positif des résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, mené de 2014 à 2018. La collaboration entre la Confédération, les cantons, les villes, les communes et les organisations de la société civile a fait ses preuves. Comme le montre l'évaluation du programme national, les activités réalisées ont produit des résultats visibles : pendant toute sa durée, le programme national a permis d'élaborer des bases solides en matière de prévention et de lutte contre la pauvreté, d'identifier et de promouvoir des bonnes pratiques, de mettre en réseau les acteurs compétents et de diffuser régulièrement des informations.

Au vu du taux de pauvreté actuel (7,5 %) et des changements structurels qui affectent l'économie, le Conseil fédéral, dans son arrêté du 18 avril 2018, estime nécessaire de poursuivre, jusqu'en 2024 et sur une échelle réduite, ses mesures de soutien. Étant donné que de vastes travaux de mise en place ont déjà été réalisés dans le cadre du programme national (2014-2018), il est possible de maintenir à peu de frais la collaboration établie au niveau fédéral, d'entretenir les réseaux constitués et de combler avec précision les lacunes de connaissances. Le Conseil fédéral souhaite ainsi encourager encore les cantons, les villes et les communes à continuer de développer et, au besoin, d'étendre les mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté sur la base des recommandations formulées ensemble (voir rapports de recherche www.contre-la-pauvrete.ch). Le Conseil fédéral renonce à introduire un monitoring de la pauvreté à l'échelle nationale, et renvoie aux bases statistiques existantes. Il renonce également à soutenir financièrement les projets pilotes et les manifestations organisées par des tiers après 2018.

Il est prévu qu'un nouveau rapport sur les mesures prises d'ici là et sur leurs effets soit présenté au Conseil fédéral avant la fin juin 2024. Ce rapport se fondera sur une évaluation externe comprenant un contrôle de l'efficacité des mesures prises. En ce qui concerne la mise en œuvre opérationnelle des mesures, des ressources matérielles d'un montant de 250 000 francs et des ressources en personnel à hauteur de 1,4 poste sont chaque année à la disposition de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), responsable du programme national. L'OFAS a élaboré en juin 2018 le présent plan de mise en œuvre 2019-2024 en collaboration avec le groupe de pilotage et en consultation avec le groupe d'accompagnement du programme national.

2 Thèmes prioritaires de 2019 à 2024

De 2019 à 2024, l'accent sera mis sur le soutien aux cantons, aux villes et aux communes pour la mise en œuvre des recommandations formulées dans le cadre du programme national. Il convient à cet égard d'approfondir certaines thématiques essentielles et de maintenir les possibilités d'échange et de mise en réseau existantes. Le plan s'inspire pour cela des champs d'action du programme national (Chances de formation, Intégration sociale et professionnelle, Conditions de vie), des besoins futurs mis en lumière par le rapport du Conseil fédéral du

18 avril 2018¹ et des résultats et recommandations de l'évaluation finale du programme national².

2.1 Champ d'action Encouragement des chances de formation

Les chances de formation doivent être encouragées dès la petite enfance, pendant la scolarité et la formation professionnelle, mais aussi à l'âge adulte. Les familles vulnérables, les personnes menacées par la 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. Selon les recommandations émises dans le cadre du Programme national contre la pauvreté, 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, qualification des adultes). Ce qui compte avant tout, c'est de coordonner ces offres et de les inscrire dans une stratégie globale d'encouragement continu 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 et la coordination entre les acteurs revêtent à cet égard une grande importance. Les personnes qui ont tout particulièrement besoin de soutien sont les jeunes et les jeunes adultes vulnérables sans qualifications ainsi que les adultes sans qualifications suffisantes ou compétences de base.

Ces cinq dernières années, le programme national a permis de traiter en profondeur les différents niveaux du champ d'action Chances de formation (par ex. encouragement précoce, encouragement de projets innovants, etc.). Il convient donc de mettre l'accent sur les thèmes qui nécessitent davantage de travaux de fond ou l'élaboration de guides pratiques. Après consultation des différentes instances, il a été décidé de faire du soutien aux jeunes et aux adultes touchés ou menacés par la pauvreté le thème prioritaire dans le domaine des chances de formation.

2.1.1 Thème prioritaire : soutenir les jeunes vulnérables

L'étude sur les moyens de réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes vis-à-vis de l'aide sociale³, réalisée dans le cadre du programme national, a formulé diverses recommandations en vue d'améliorer et de coordonner les offres de soutien destinées aux jeunes ayant des problèmes lors de la transition de l'école vers la formation professionnelle et à l'entrée dans la vie active. Ces recommandations comprenaient par exemple le développement d'offres pour certains groupes cibles (par ex. les jeunes mères), la détection précoce des risques pendant la scolarité, la création d'un service central d'aiguillage, la coordination et l'harmonisation des mesures de soutien ainsi que l'accompagnement durable des jeunes vulnérables. Malgré les offres existantes en matière de soutien, l'étude fait ressortir un besoin urgent d'intervenir à ce niveau. Il faut donc garantir une meilleure coordination des offres dès la transition I (de l'école vers la formation professionnelle). Il est également urgent d'agir en ce qui concerne la détection précoce des risques pendant la scolarité et la garantie d'un accompagnement durable. Par ailleurs, l'harmonisation des bourses et des contributions de l'aide

¹ Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018. Rapport du Conseil fédéral du 18.4.2018.

² Evaluation du Programme national contre la pauvreté 2018. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche 4/18 (en allemand, avec résumé en français).

³ Réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes vis-à-vis de l'aide sociale. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche 7/18 (en allemand, avec résumé en français).

sociale revêt une grande importance. Il s'agit maintenant de reprendre ces recommandations et de les approfondir sous une forme adaptée. Pour cela, comme jusqu'ici, un échange avec les organes de la collaboration interinstitutionnelle (CII) doit être organisé.

2.1.2 Thème prioritaire : soutenir les personnes menacées par la pauvreté en améliorant leurs compétences de base et leurs qualifications professionnelles

Les adultes touchés ou menacés par la pauvreté qui manquent de compétences de base ou de qualifications professionnelles ont en général beaucoup de peine à ne plus dépendre de l'aide sociale et des autres mesures de soutien dont ils bénéficient, et à trouver sur le marché du travail un emploi stable qui couvre leurs besoins vitaux. La Confédération et les cantons ont pris diverses mesures en ce qui concerne l'insertion professionnelle et l'encouragement de l'intégration. Dans le domaine de l'aide sociale aussi, les efforts s'intensifient en vue d'éviter durablement – par des mesures de formation – à un maximum de personnes de devoir recourir à l'aide sociale. Un atelier réalisé en juin 2018⁴ dans le cadre du Programme national contre la pauvreté a montré que les services sociaux souhaiteraient bénéficier de soutien en la matière. Pour eux, la question se pose de savoir quels instruments et quelles méthodes peuvent permettre d'améliorer durablement les compétences de base et les qualifications professionnelles des personnes touchées par la pauvreté, à quels aspects il faut penser dans cette optique, quelles sont les coopérations nécessaires et comment mettre en place une collaboration interdisciplinaire. Les services sociaux demandent pour cela de recevoir une aide axée sur les expériences faites dans d'autres domaines (par ex. l'encouragement de l'intégration) en vue d'évaluer le potentiel des personnes, d'élaborer des plans de formation individuels et de mettre en œuvre des mesures de formation. Les mesures à prendre dans le cadre de ce thème prioritaire seront harmonisées avec les activités du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation⁵ et avec d'autres activités en cours (par ex. l'offensive de formation de la Conférence suisse des institutions d'action sociale⁶).

2.2 Champ d'action 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). Il importe à présent d'appliquer les recommandations élaborées en ce sens dans le cadre du programme. 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 carcan des dispositions légales en vigueur. Le rapport du Conseil fédéral relève qu'il reste beaucoup à faire 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 importe de trouver des pistes qui permettront d'occuper plus

⁴ www.contre-la-pauvrete.ch > Manifestations > Manifestations du programme > Atelier d'experts qualifications des adultes [consulté le 4.7.2018]

⁵ www.sefri.admin.ch > Formation > Formation continue > Promotion des compétences de base des adultes [consulté le 4.7.2018]

⁶ www.csias.ch > Médias > Communiqués de presse > Archives > 15.1.2018, « Un emploi grâce à une formation » - Offensive de formation continue pour les bénéficiaires de l'aide sociale [consulté le 4.7.2018]

longtemps ces personnes sur le marché secondaire de l'emploi. Une telle approche profiterait non seulement aux personnes concernées, mais permettrait aussi d'alléger la charge financière de l'aide sociale. Les initiatives en vue de développer les approches d'intégration sociale et professionnelle devraient cependant venir de l'aide sociale ou de la CII. Il y a ici un lien étroit avec le thème prioritaire défini au point 2.1.2.

Le Programme national contre la pauvreté n'a pas encore traité le thème de l'implication et de la participation des personnes touchées par la pauvreté. L'évaluation du programme relève l'urgence d'agir à cet égard. C'est pourquoi ce point devrait constituer un thème prioritaire pour la suite des travaux.

2.2.1 Thème prioritaire : favoriser l'implication et la participation des personnes touchées par la pauvreté

Nous ne disposons pas à ce jour de modèles clairs sur la manière dont les personnes touchées par la pauvreté peuvent être impliquées dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté, ni sur les moyens qui permettraient de faciliter l'accès de ces personnes aux informations et au conseil. Même le programme national n'a pu fournir que des contributions limitées à ce sujet. C'est là l'une des principales critiques formulées dans l'évaluation du programme. Il importe donc de faire de cette question un thème prioritaire. Deux aspects sont à prendre ici en considération :

- Il faut qu'une étude identifie les modèles prometteurs de participation à l'élaboration des politiques aux niveaux communal, régional et national. L'étude devrait aussi examiner les modèles étrangers. Il faudra aussi, par la suite, tester et appliquer les modèles identifiés.
- Au cours du séminaire « Améliorer l'accessibilité des offres pour prévenir la pauvreté »⁷ organisé en mars 2018 dans le cadre du programme national, il est apparu que de premières formes de conseil d'accès facile existent certes, mais que les personnes touchées par la pauvreté ont surtout besoin d'une offre de conseil indépendante à laquelle elles puissent se fier en cas de conflit avec les autorités. Il convient donc d'établir une vue d'ensemble des offres de conseil juridique et de médiation (indépendantes, d'accès facile) et de relever ce dont la conception de ces offres doit tenir compte.

2.3 Champ d'action Conditions de vie

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 en difficulté, d'améliorer leurs conditions de logement et de leur fournir des conseils pour lutter contre l'endettement ou pour le prévenir. Le programme national a permis d'élaborer des éléments de base dans ce champ d'action, y a identifié les besoins futurs et a formulé une série de recommandations. Compte tenu des défis substantiels qui se posent dans toutes les thématiques abordées, il est nécessaire de créer et d'étendre les mesures de soutien et de prévention dans les cantons et les communes, en s'inspirant des recommandations du programme national. Du point de vue de l'OFAS, il est envisageable de soutenir les travaux de mise en œuvre. Lors du traitement commun des thèmes au niveau national, il faudra mettre l'accent pour les années 2019-2024 sur le soutien aux familles touchées par la pauvreté.

⁷ www.contre-la-pauvrete.ch > Manifestations > Manifestations du programme > 12.03.2018 Séminaire « Améliorer l'accessibilité » [consulté le 4.7.2018]

2.3.1 Thème prioritaire : soutenir les familles défavorisées

Les statistiques nationales de la pauvreté indiquent régulièrement que certains modèles familiaux constituent des groupes vulnérables. Actuellement, 108 000 enfants sont touchés par la pauvreté des familles. Une étude réalisée dans le cadre du programme national a présenté une sélection de stratégies de lutte contre la pauvreté des familles⁸. Elle a souligné en particulier qu'outre un soutien financier, les mesures non financières jouent un rôle considérable : encouragement précoce et accueil extrafamilial des enfants, soutien aux parents sur les questions d'éducation et pour leurs qualifications (amélioration des compétences professionnelles), aide au logement et intégration de la famille dans le quartier, soutien lors de l'entrée à l'école et du passage à la formation professionnelle. Là aussi, il apparaît que de nombreuses mesures doivent se combiner de manière optimale pour pouvoir garantir aux familles, en fonction de leurs besoins, un accompagnement approprié et durable. Diverses questions se posent quant aux approches et aux exemples à suivre en matière de coordination et de soutien approprié aux familles. Si quelques aspects de la problématique de la pauvreté des familles (par ex. l'encouragement précoce) ont déjà été traités intensivement, des lacunes importantes demeurent pour d'autres aspects (par ex. l'encouragement continu des enfants et le soutien aux familles lors de l'entrée à l'école, pendant la scolarité et lors des transitions, les mesures d'intégration sociale, etc.), qui devraient être approfondis dans le cadre de ce thème prioritaire au moyen de documents de base ou d'instruments pratiques.

2.4 Autres thèmes et formes de coopération

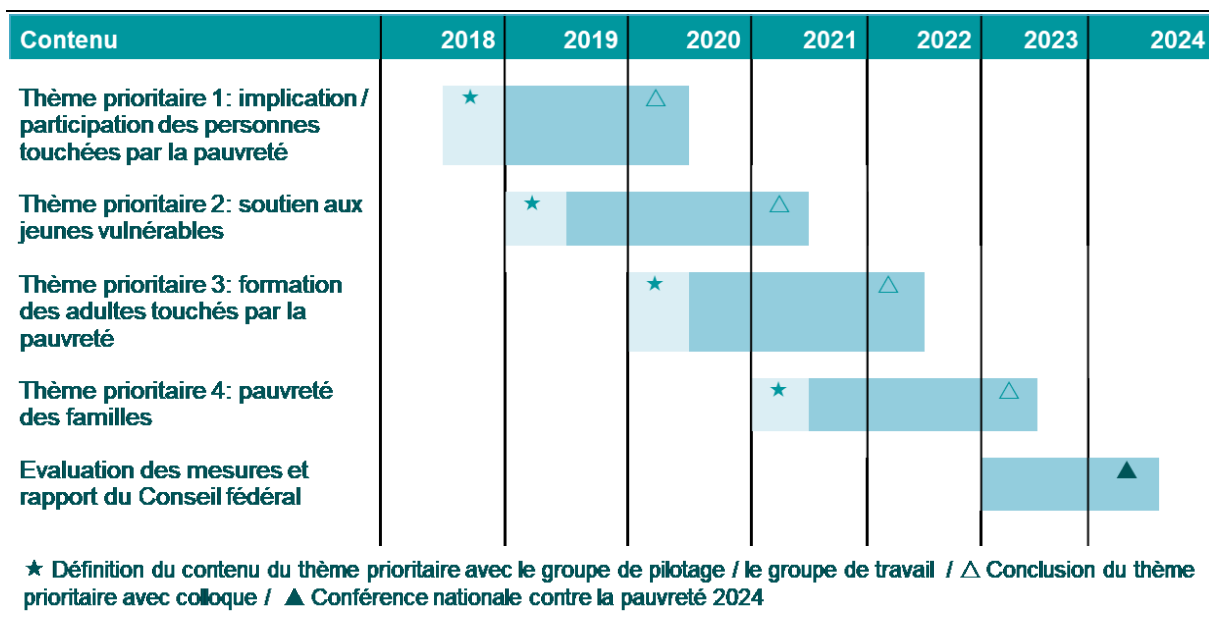
Pour les thèmes qui ont déjà fait l'objet d'un traitement intensif dans le cadre du programme national (par ex. encouragement précoce, logement), on pourrait imaginer un suivi, ainsi qu'un soutien aux mesures de mise en œuvre prises par d'autres acteurs. On peut penser aussi à des projets en coopération avec des partenaires. Enfin, les aspects de promotion de la santé et d'encouragement de l'intégration devraient s'inscrire de manière appropriée dans le traitement de tous les thèmes. À cet égard, une étroite coordination avec les mesures prises par l'Office fédéral de la santé publique et le Secrétariat d'État aux migrations s'impose.

3 Échelonnement de la mise en œuvre

Les ressources disponibles à partir de 2019 ne permettront de traiter que certains thèmes prioritaires de 2019 à 2014, et seulement de manière échelonnée. Au début des travaux, il faudra définir plus précisément, avec le concours du groupe de pilotage et d'experts, le contenu de chaque thème prioritaire. À la fin des travaux, les résultats obtenus pour chacun de ces thèmes seront présentés lors d'un colloque (voir fig. 1) qui offrira aussi des possibilités d'échange et de réseautage. Les thèmes et l'ordre de leur traitement respectif sont indiqués à titre provisoire. Le groupe de pilotage se réserve le droit de s'en écarter si l'évolution de la situation l'impose.

⁸ Prévention et lutte contre la pauvreté des familles dans les villes et les communes. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche 4/17 (en allemand, avec résumé en français).

Fig. 1 Échelonnement des thèmes prioritaires de 2019 à 2024

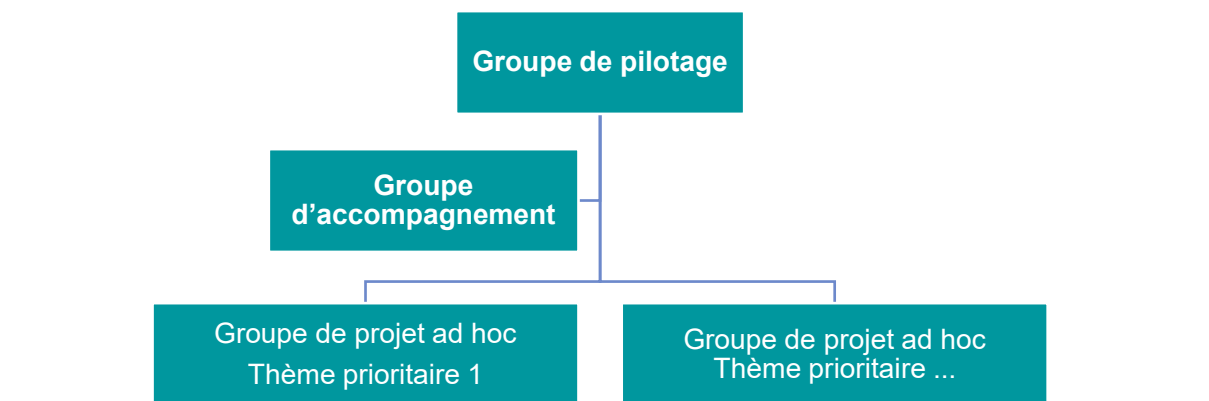


Source : OFAS

4 Organisation et ressources

Pour assurer le suivi des travaux de mise en œuvre, il est proposé de maintenir les formes de collaboration qui ont fait leurs preuves, le nombre de groupes de travail étant toutefois fortement réduit par rapport aux années 2014 à 2018.

Fig. 2 Structure de pilotage et de suivi de la mise en œuvre



Source : OFAS

Les **mesures de mise en œuvre** seront **pilotées en commun**, comme jusqu'ici, en collaboration avec les cantons (CDAS, CDIP), les villes (UVS), les communes (ACS) et Caritas Suisse, avec la participation des offices fédéraux concernés. Le groupe de pilotage se réunira une ou deux fois par année pour définir et évaluer les différents thèmes prioritaires.

Pour que les milieux concernés soient suffisamment représentés lors de la conception et de l'évaluation des mesures de mise en œuvre, il importe aussi de conserver la composition actuelle du **groupe d'accompagnement** dans l'esprit d'un **comité consultatif**. Tous les principaux acteurs de la prévention et de la lutte contre la pauvreté ainsi que les personnes touchées

par la pauvreté y sont représentés. Il est prévu que ce groupe tienne une séance par année jusqu'en 2024.

Pour le traitement des différents thèmes prioritaires, des **groupes de projet ad hoc** formés d'experts choisis seront constitués au besoin. Ils suivront les travaux de mise en œuvre sous l'angle professionnel.

Ressources

À partir de 2019, l'OFAS pourra consacrer à ces travaux 1,4 poste ainsi que des ressources matérielles à hauteur de 250 000 francs par an. De 2019 à 2023, deux tiers environ de ce montant devraient être affectés à des travaux de fond (mandats externes) et à des projets en partenariat, et un tiers à l'organisation de rencontres et séminaires ainsi qu'à la communication (site Internet). En 2024, la majeure partie des moyens à disposition sera consacrée à l'organisation d'une conférence nationale et à la préparation du rapport final à l'intention du Conseil fédéral.

Le tableau ci-dessous indique de façon sommaire la répartition des ressources matérielles jusqu'en 2024.

Tableau 1 **Ressources matérielles**

Objet	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Élaboration de bases (mandats de recherche, évaluations) et d'instruments pratiques, développement de projets avec des partenaires	170 000	170 000	170 000	170 000	170 000	50 000
Échanges / réseautage (rencontres, conférences) et communication	80 000	80 000	80 000	80 000	80 000	200 000

Source : OFAS

5 Communication

Les instruments de communication existants (site www.contre-la-pauvrete.ch, newsletter) seront maintenus et mis à jour, quoique sous une forme réduite. Etant donné que pour les cinq prochaines années, l'accent sera mis sur la mise en réseau ainsi que sur le soutien des cantons, des villes et des communes, le programme a été rebaptisé **Plateforme nationale contre la pauvreté**. Les adaptations nécessaires (site Internet) seront faites d'ici début 2019.